



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**INVISIBILIZACIÓN DE PERSONAS EN SITUACIONES VULNERABLES.
REFLEXIÓN SOBRE EL DISCURSO GUBERNAMENTAL DE DERECHOS
HUMANOS Y SU MATERIALIZACIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

ENSAYO

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA**

PRESENTA:

ANAID CAMPOS NÁJERA

TUTOR:

DR. GERARDO DAMIÁN HERNÁNDEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX, 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Para Emilio y nuestros soles, Elián e Inti,
los amo profundamente.*

Agradezco,

A Juliana, Galileo y Andros, por ser ejemplo y brújula.

A mi familia, toda. Su historia y herencia son semilla que llevo siempre conmigo.

A las hermanas y hermanos por elección.

A las mujeres, a las trabajadoras y eternas cuidadoras.

A las maestras y maestros de la UNAM y en la administración pública, agradezco su tiempo, ejemplo y enseñanza.

Por siempre a Emilio, Inti y Elián, por la tranquilidad, la confianza y el gran amor que me han compartido; su presencia me llena de felicidad y esperanza.

A las personas que no se miran, pero están y sostienen otro futuro.

Índice

<i>Presentación</i>	5
<i>Introducción</i>	7
<i>Encuadre de los DDHH</i>	13
<i>El Estado y los DDHH</i>	18
Las contradicciones	22
<i>Las personas y los DDHH</i>	24
<i>La burocracia de DDHH en la CDMX</i>	34
<i>La invisibilización</i>	52
<i>Las escalas de invisibilización</i>	54
La interseccionalidad.....	56
<i>Los diagnósticos y programas de DDHH</i>	60
<i>Diagnóstico de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2020</i>	62
<i>Diagnósticos de derechos humanos en contexto Covid-19</i>	65
Un ejemplo. Personas jóvenes.....	65
<i>Acercamiento a personas servidoras públicas de la IESIDH</i>	67
<i>La protesta</i>	70
<i>Origen del reconocimiento formal de DDHH</i>	71
En México	71
<i>Conclusiones</i>	74
<i>Referencias bibliográficas</i>	76

Presentación

En el inicio de mi formación sociológica todas y cada una de las alternativas sociales las pensé fuera del Estado, como si la representación de la maldad absoluta y de la hegemonía únicamente existieran en y por él. Ese análisis positivista me impidió ser consciente de las diferencias prácticas y ostensibles entre el Estado, el gobierno y la administración pública; de las propias manifestaciones de fenómenos que cruzan las relaciones sociales dentro y fuera de los límites del Estado, por ejemplo, el patriarcado y sus efectos —como la desigualdad de género—, que ocurren y se reproducen en todos los espacios sociales por medio de mecanismos de dominación-explotación y de coerción-consentimiento, junto con otros síntomas que tocan a las personas en el Estado¹ y en aquel conceptualizado como Estado ampliado².

Entonces tampoco alcancé a mirar distinciones de la lucha de clases en las propias instituciones del Estado; y en especial, no me fue posible mirar a las personas trabajadoras, a las burócratas que diseñan y ejecutan políticas públicas; que reproducen habitus y discursos que corresponden al gobierno y al Estado; a aquellas que tienen los salarios disminuidos y cargas laborales extenuantes, a las que por situaciones de vulnerabilidad padecen escenarios de acoso y hostigamiento laboral y sexual; obvié los efectos de la desigualdad en la burocracia que se mueve no por verdad y justicia, sino por marcos legales que por sí solos no alcanzan a dignificar la vida de las personas.

En ese momento de formación tampoco me pensé laborando en la burocracia de Derechos Humanos (DDHH) y cercana a los procesos de la administración pública, caracterizados por enormes contradicciones y exclusiones de personas, colectivos y organizaciones, la mayoría de las veces originadas no por esa “maldad” inasible del Estado, sino por un profundo desconocimiento sobre DDHH y la normalización del funcionamiento alienante de la burocracia, como fenómeno y en su materialidad de y por personas burócratas, principalmente las que ocupan altos cargos, colocadas

¹ Se trata de un Estado, como Gramsci señaló, que no es únicamente un instrumento para la dominación, es un lugar en donde se unifican las clases dominante, las élites, para materializar su dominación no sólo mediante la violencia, también con mecanismos que alcanzan el consentimiento de las clases subalternas.

² Sobre esta discusión sugiero consultar a Gramsci; para un acercamiento al Estado ampliado: Thwaites Rey, M. (s.f.) *El Estado “ampliado” en el pensamiento gramsciano*.

en el engranaje institucional y coherentes con la representación social de la administración pública que habita en sus cabezas.

Las circunstancias e intereses que me han llevado a laborar en distintas instituciones del Estado, tanto culturales como académicas y con obligaciones en DDHH, también me llevaron a poner en duda muchas certezas sobre la construcción de alternativas sociales y mirar situaciones que ocurren en la burocracia, en particular la que se aboca a los DDHH en la Ciudad de México (CDMX). Las siguientes páginas corresponden a algunas reflexiones que he podido avanzar, como cuestionamientos iniciales para una investigación amplia, en relación con los DDHH y su retardado proceso de consolidación, si no es que insistente negación, por parte del Estado mexicano.

Introducción

Sólo con el corazón se puede ver bien;

*Lo esencial es invisible a los ojos.*³

La búsqueda de formas humanizadas en los actos burocráticos del campo de los DDHH me llevó a cuestionarme sobre los patrones discursivos y un habitus propios de la burocracia, así como su influencia en este campo, lo que repercute negativamente en la posibilidad de materialización de los derechos. No obstante y, considerando las dinámicas y las luchas internas propias de los campos, en este caso, las que tienen como objetivo implementar DDHH, existe la posibilidad de trascender estos patrones y hábitos, en la medida en que sea posible transversalizar, en los actos burocráticos, los marcos contextuales de las personas en situaciones vulnerables, que son, especialmente, la población objetivo de la burocracia de DDHH. Es en este sentido que enunció la invisibilización de personas como objeto de estudio, planteando una contradicción fundamental, que consiste en hablar de DDHH y de las personas titulares de dichos DDHH sin que se les identifique o se considere la perspectiva que ellas tienen sobre sus propias circunstancias.

El presente ensayo adopta una perspectiva teórica, de análisis documental y algunas inferencias que resultan de mi observación participante como trabajadora en el ámbito burocrático de los DDHH de la CDMX. Se trata de un acercamiento al *habitus* de dicho campo y a las principales problemáticas en torno a la implementación de DDHH en la CDMX.

La oportunidad de acercarme a los brazos de DDHH del gobierno de la CDMX, coincidió con mi maternidad y la plena adopción de una postura feminista en mi mirada y en la construcción de conocimiento. Desde estas circunstancias, escribí sobre la invisibilización de personas en situaciones vulnerables.

³ De Saint-Exupéry, A. (2012).

En especial, considero en estas reflexiones a la Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos (IESIDH), —institución que precedió a la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos (SE MSyE PDH)—, cuya burocracia (que inició trabajos el 2 de enero de 2020) tiene obligaciones amplias⁴ en materia de DDHH —como orientar y dar seguimiento a la implementación de DDHH desde las acciones y programas sociales de la administración pública— pero no cuenta con las condiciones idóneas. Parto de la idea de que es poco probable que una burocracia adopte una postura distinta frente a las personas, especialmente las más empobrecidas, cuando su tarea habitual se volcó a la vigilancia de marcos normativos para detectar problemáticas sociales en materia de DDHH que ocurren en el territorio, dejando de lado los contextos de las personas sujetas de DDHH.

Los argumentos internos y explicativos del estado actual de implementación de DDHH en la CDMX, que se incluyen en los análisis elaborados por la IESIDH y por la burocracia que la antecedió —la SE MSyE PDH del Distrito Federal y de la Ciudad de México— se refieren a una descripción del funcionamiento gubernamental, a la falta de políticas públicas vinculadas con DDHH, sobre los retos que no se han logrado atender; se priorizan los problemas de capacidades, de recursos presupuestales, de falta de capacitaciones, el contexto político y legal, así como el desconocimiento público sobre las funciones de cada institución de la burocracia.

Lo cierto es que, la tarea de agrupar problemáticas de DDHH, en función de qué institución tiene la obligación de resolverlas o de buscar soluciones en leyes o reformas, no es suficiente para materializar DDHH en el territorio, tampoco para vincularse de forma operativa con otras burocracias de la administración pública. Tendría que buscarse y explicar el origen de aquello que

⁴ “La Ciudad de México contará con un Sistema Integral de Derechos Humanos, articulado al Sistema de planeación de la Ciudad, para garantizar la efectividad de los derechos de todas las personas, con base en el Programa de Derechos Humanos y diagnósticos, cuya información estadística e indicadores sirvan de base para asegurar la progresividad y no regresividad de estas prerrogativas, a fin de que se superen las causas estructurales y se eliminen las barreras que vulneran la dignidad de las personas. Este Sistema diseñará las medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa que sean necesarias. Asimismo, tendrá a su cargo la determinación de principios y bases para la efectiva coordinación entre los Poderes de la Ciudad de México, los organismos constitucionales autónomos y las alcaldías, a fin de lograr la transversalización de programas, políticas públicas y acciones gubernamentales, así como su evaluación y reorientación”. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de datos personales y Rendición de cuentas de la Ciudad de México. INFOCDMX (2 de septiembre de 2021) *Constitución Política de la Ciudad de México*.

impide a la burocracia colocar a las personas en el centro de sus acciones. Finalmente, los marcos normativos, que constriñen a las burocracias y a las personas burócratas, son redundantes en cuanto a su obligación de materializar DDHH; eso ya es un techo suficiente.

De mi reflexión sobre la burocracia de DDHH excluí a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM), que es un organismo público autónomo —a diferencia de los desconcentrados y descentralizados de DDHH del gobierno de la CDMX— y tiene una mayor cercanía con los grupos de atención prioritaria, por su obligación de recibir denuncias sobre posibles violaciones de DDHH, investigarlas, dar seguimiento y emitir recomendaciones. Su papel de mediadora entre autoridades y personas gobernadas es una característica que permite el establecimiento de un habitus distinto al que se encuentra en los brazos de DDHH del gobierno de la CDMX.

En variados ámbitos y niveles se nombran y defienden los DDHH sin pleno conocimiento de sus principios, contenidos e implicaciones. A nivel mundial, todo país reconocido y bien calificado internacionalmente firma convenciones y adopta responsabilidades en la materia. Un gobierno se considera legítimo si los promueve, respeta, protege y garantiza; ilegítimo y hasta autoritario, si los viola.⁵ Sin embargo, el reconocimiento internacional sobre el actuar de los Estados en materia de DDHH se contrapone en los hechos con la calificación financiera que llevan a cabo las agencias crediticias, determinadas por valoraciones macroeconómicas que, justamente, incrementan las crisis y las desigualdades, y que plantean alternativas a modo; vías que usualmente no corresponden con la realidad de países periféricos y con los grupos en situaciones vulnerables, pero que permiten la acumulación de grandes capitales normalmente en las grandes potencias, la producción de los ejércitos y de las armas de destrucción masiva más peligrosas del mundo. Contradicciones que van de lo global a lo local con impactos en las relaciones sociales imperantes.

La extensión del mal hasta ahora produce reestructuraciones y redefiniciones de un neoliberalismo de guerra decidido a continuar con las mismas políticas de dominación y empobrecimiento, con un empleo decreciente de sus argumentaciones convincentes a favor de la democracia y los derechos humanos y un empleo creciente del terror y de las armas.⁶

⁵ Picarella, L. (2018).

⁶ González Casanova, P. (2009), p 411.

La enunciación de DDHH se transforma en un proceso de suma contradicción cuando se entabla el ejercicio de su materialización: entre su internacionalización y su garantía real en situaciones tan delicadas como la humanitaria; y en los ámbitos nacionales y locales, con las limitaciones de los Estados para disminuir desigualdades en un marco de exigencia crediticia. Las agencias de calificación crediticia

sufren de defectos de nacimiento, como el conflicto de intereses y la falta de rendición de cuentas o de transparencia en sus evaluaciones [...] aún más alarmante que las calificaciones no tengan en cuenta consideraciones de derechos humanos, con lo cual incrementa la volatilidad de los mercados financieros, reducen el espacio fiscal para invertir en servicios de salud, vacunas o protección social cuando más se necesitan y disminuyen la eficacia de los esfuerzos de los países para contener una crisis de deuda.⁷

El mandato internacional de implementar DDHH no corresponde con las capacidades estatales para hacerlos realizables en una economía global, en crisis y desigual; con escalas y efectos distintos que, en países como México, son incrementados y dejan poco margen para la garantía de derechos, como a la salud, cuyo acceso en los momentos más complicados de la pandemia por la Covid-19 resultó imposible de ofrecer a toda persona contagiada con esta e incluso con otras enfermedades, debido a la incapacidad de los servicios médicos para la atención con calidad y universal.

En 2020, unos 100 millones de personas más cayeron en la pobreza extrema. Ese mismo año, entre 720 millones y 811 millones de personas de todo el mundo sufrieron hambre; es decir, 161 millones de personas más que en 2019. Los cierres de escuelas dejaron a 1600 millones de estudiantes sin poder asistir a clases, lo que trajo aparejadas pérdidas significativas de aprendizaje. Las interrupciones en los servicios de salud han hecho que muchas enfermedades no transmisibles y prevenibles quedaran sin tratar. Las mujeres y las niñas se ven especialmente afectadas por estos impactos de gran alcance, ya que han sido las más propensas a perder el empleo o no volver a la escuela; también han sido víctimas de un aumento de la violencia de género.⁸

⁷ Noticias ONU. Mirada global historias humanas (3 de marzo de 2021).

⁸ Banco Mundial (2021), p.10.

En la pandemia las poblaciones en situaciones vulnerables se hicieron más pobres, el riesgo en que viven también se incrementó. Diversas fuentes aseguran que el retroceso mundial en materia de DDHH es amplio⁹ y que las posibilidades de alcanzar cierta normalidad o por lo menos recuperar el estado anterior a la pandemia es complejo y un proceso que involucre mucho tiempo y esfuerzos en diversos frentes. Se trata de “una crisis económica. Una crisis social. Y una crisis humana” (OACNUDH, s.f); es una crisis sistémica que alimentó a la que ya existía.

Existen también efectos previos a la pandemia, por el empobrecimiento en las periferias y las *guerras internas*,¹⁰ que no son sólo formales, sino que tienen el objetivo de prolongar la dominación y explotación de personas y territorios para postergar la acumulación de capital.¹¹ En este caso, el ejemplo es la defensa del medio ambiente, frente a la lógica de producción que arrasa cualquier geografía.¹²

En este escenario y a nivel global, la respuesta estatal a la crisis y sus efectos es insuficiente en todos los niveles y ámbitos de la vida social; especialmente en los países periféricos, en donde las políticas y reformas neoliberales están más afianzadas; se prioriza al capital y no a las personas, con repercusiones fatales por la Covid-19 en cuanto a fallecimientos, empobrecimiento y altos índices de violencia. En este sentido, es fundamental el análisis del contexto reciente de grupos en situaciones vulnerables y de la pertinencia y alcances de las acciones gubernamentales para visibilizar y proteger a personas excluidas de una vida digna.

Son extensas las evidencias que dan cuenta de las mutaciones que el neoliberalismo¹³ impuso en las capacidades estatales como consecuencia de la transformación económica y política.¹⁴ Los Estados

⁹ Human Rights Watch (HRW) (2022).

¹⁰ Para más información sobre guerras internas, se sugiere consultar: González Casanova, P. *Op. cit.*

¹¹ “La continuidad del modelo hoy dominante lleva a situaciones de inseguridad individual, familiar, comunitaria, nacional y estatal. Estimula la proliferación de guerras internas. renueva las acciones externas expansionistas e intervencionistas características de la larga historia colonial e imperialista. Combina unas y otras con el nuevo proceso de globalización transnacional. Refuncionaliza en el mundo entero “la trampa global de la pobreza”, de la represión y la antidemocracia; de la explotación y la depredación”. González Casanova, P. *Op. cit.*, p. 223.

¹² Para una discusión acerca de las luchas por las diversas territorialidades y sus consecuencias, particularmente en relación con el movimiento ambientalista mundializado, véase Porto Gonçalves, C. (2001).

¹³ Consultar, Ornelas Delgado, J. (2001).

¹⁴ Consultar, Svampa, M. (2005).

y sus gobiernos están adelgazados, igual que sus presupuestos e injerencias en el territorio que administran. A esto se suma que las burocracias responden a las lógicas de la administración pública; no existe de forma consecuente una práctica guiada por el respeto y la garantía de los DDHH. En consecuencia, si bien la crisis actual repercutió de forma global, son los Estados periféricos los que se encuentran ampliamente limitados para resolver urgencias y aún más para realizar sus obligaciones en materia de DDHH.

En este trabajo me ocupo del análisis de una muestra (la IESIDH) de la materialización de estas contradicciones, que invisibilizan personas, desde lo formal hasta las prácticas cotidianas; que, como vemos, impactan en la calidad de vida de personas reales, aunque en las producciones ostensibles de estas instituciones las faltas y/o violaciones a sus DDHH aparecen difuminadas.

Encuadre de los DDHH

La historia de los DDHH es primordialmente la de las personas organizadas y la de sus luchas frente al Estado. En los espacios sociales a los que hago referencia en el presente documento he procurado en todo momento mirar a las personas involucradas. La reflexión que realizo se centra en la burocracia, en especial la de DDHH, pero sin duda implica no sólo a las instituciones, también a las personas que las sostienen, así como a las que demandan la materialización de DDHH.

En México la historia de los DDHH es amplia, compleja y contradictoria. No podría hacer aquí un seguimiento de todos aquellos eventos colectivos que se engarzaron con la internacionalización de los DDHH para su objetivación y reconocimiento en México, ni de cada uno de los elementos que desembocaron en su reconocimiento y en la creación de instituciones nacionales y locales de DDHH. Pero existe evidencia de que los procesos de lucha por la democracia¹⁵ han constituido una constante que impone al Estado mexicano el reconocimiento de DDHH.

En la actualidad, la exigencia social frente al Estado por acceso a la verdad y justicia es fundamental. Las personas organizadas, aún sin ser especialistas en la objetivación o contenidos de los DDHH, son un referente no sólo en cuanto a las violaciones graves de DDHH, también en relación con la visibilización de problemáticas y materialización de derechos que el Estado y las burocracias están impedidos para mirar, por sus propias dinámicas y habitus. Las personas en situaciones vulnerables son las protagonistas de las crisis sociales y de las luchas nacionales y de clase. Conocen de primera mano lo que resulta urgente y necesario en sus propios espacios para construir nuevas relaciones sociales y fundamentar nuevos estándares de DDHH.

A partir del establecimiento de vínculos entre derechos humanos, desarrollo y pobreza, así como el reconocimiento del derecho al desarrollo, surgió el llamado “enfoque de derechos humanos” (rights-based approach) como un método para regular los procesos de cooperación internacional, las políticas de combate a la pobreza y, particularmente, las políticas de desarrollo. Esta nueva mirada respecto de la interdependencia e indivisibilidad

¹⁵ Se sugiere consultar González Casanova, P. *Op. cit.*

de los derechos complejiza más el cumplimiento de los derechos humanos a nivel nacional.¹⁶

Los DDHH cruzan de manera transversal buena parte de los espacios sociales, si no es que todos ellos. Sus significados, puestos en tratados internacionales e instrumentos normativos nacionales y locales, adquieren significantes variados por el contexto específico en el que se enuncian. A grandes rasgos, en la burocracia, incluida la de DDHH, puedo identificar un significante fundamental: casi invariablemente, las personas burócratas reconocen e interiorizan a los DDHH como mandatos institucionales, como una norma en sí, una ley o lineamientos que deben atenderse. Son tareas que resultan de una línea de trabajo o indicación de la autoridad y no derechos de todas las personas, que deben cuidarse y atenderse.

Para el presente ensayo se considera fundamental el papel de las burocracias de DDHH —aquellas que tienen un vínculo importante con el gobierno central y que carecen de autonomía. Se les considera como un elemento de mediación entre las propias alternativas sociales, sus representantes y el Estado: Se abordan las escalas de invisibilización de personas en situaciones vulnerables en la CDMX; se reflexiona y analiza el ejercicio de los brazos burocráticos de DDHH del gobierno, encargados de velar y materializar la transversalización del enfoque de DDHH en las acciones y programas gubernamentales. La evidencia de avances es limitada, mientras que, desde una mirada que prioriza las situaciones que se padecen en el territorio, puede constatarse que la desigualdad, la vulnerabilidad social¹⁷ y la pobreza muestran una aceleración, en particular por el empobrecimiento que dejó la pandemia por el virus Sars-Cov-2.

Aquí vale la pena aclarar que mi reflexión se centra en la burocracia, pero encuentro en las organizaciones y sujetos políticos una alternativa si se vuelven referente para el Estado; por ejemplo, como lo hizo la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDH —actualmente IESIDH—, que al principio de sus labores incluyó a organizaciones y a personas con diversos perfiles, además de abogadas y abogados.

¹⁶ Serrano, S. y Vázquez, D. (2014), p. 22.

¹⁷ Se sugiere consultar: Ruiz Rivera, N. (2011). La vulnerabilidad social se refiere a la capacidad de grupos o poblaciones en situaciones vulnerables para enfrentar situaciones críticas o emergencias sociales, por ejemplo, la pandemia por la enfermedad Covid-19.

De forma particular, en sus inicios, la creación de la burocracia de DDHH en la CDMX fue un proyecto en el que se integraron organizaciones de la sociedad civil, academia, entes públicos y organismos de DDHH internacionales. Lo que aportó a que esa burocracia se configurara con perfiles distintos a los usuales; no sólo participaron abogadas y abogados de formación lejana a los DDHH y cercana a los ejercicios legalistas de procuradurías y fiscalías, sino personas defensoras de DDHH y de disciplinas de las ciencias sociales y humanidades que en su formación abordaron problemáticas sociales de forma histórica y contextual y que, a pesar de las luchas internas en la propia burocracia, en ese momento específico lograron posicionar el hecho de que las personas, todas, son sujetas de DDHH y que el Estado es responsable de que sean respetados e implementados. Me refiero en concreto al proceso organizativo, como antecedente fundamental, que impulsó la elaboración del primer diagnóstico de DDHH del Distrito Federal y la construcción del primer Programa de DDHH de la ciudad, insumos que fundamentaron la creación de la Secretaría Ejecutiva (SE) del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE) del Programa de Derechos Humanos (PDH) del Distrito Federal, institución encargada de hacer un seguimiento a la implementación de DDHH en el territorio.

La *invisibilización* como categoría utilizada en el campo de los DDHH se refiere, de forma generalizada, a poblaciones en situaciones vulnerables y grupos de atención prioritaria no identificados o excluidos por el Estado. Empero, desde un análisis sociológico, dicha invisibilización requiere de una reclasificación, que en su práctica y como discurso tiene contenidos y alcances distintos según el lugar en donde sucede o se le nombra, y según los objetivos sociales o institucionales planteados como parte del habitus del espacio específico de origen; por ejemplo, desde la burocracia. En otras palabras, requiere de una mirada más compleja, interseccional, y también más sensible y empática.

Por tanto, más allá de que la categoría invisibilización es ampliamente pronunciada en los últimos tiempos con un sentido político (que debe ser observado y tomado en cuenta) así como en contextos diversos y con sus significados subyacentes, en este documento reflexiono sobre ella y la caracterizo desde la perspectiva sociológica. Decidí centrarme en la invisibilización que ocurre en el ámbito gubernamental de la CDMX, en manos de su burocracia, específicamente la de DDHH que, justo por mandato y por su aparente especialización en DDHH y sus obligaciones con las personas en la ciudad —las gobernadas y en situaciones vulnerables— debe marcar una diferencia sustancial con la

burocracia añeja, para incluir personas empobrecidas y colocarlas como prioridad en el centro de toda acción gubernamental.

Los conceptos campo y habitus del sociólogo Pierre Bourdieu son las herramientas que encontré adecuadas para caracterizar a la burocracia de DDHH. Considero que el acto burocrático que invisibiliza a poblaciones y personas en situaciones vulnerables es despersonalizado, al tiempo que lo ejecutan personas servidoras públicas y funcionarias como los “dientes y ruedas del engranaje que mantiene en funcionamiento la administración” (Arendt, H., 2003, p. 59). Invisibilizar personas empobrecidas y sus contextos, sin duda, es un reflejo del habitus del campo burocrático; resulta de actos burocráticos equiparables a lo que Hana Arendt plasma en los hallazgos de la *Responsabilidad personal frente a una dictadura*, como actos de colaboración, carentes de responsabilidad y juicio personal. Actos, por ende, lejanos a la estupidez, enfermedad mental o a la obediencia.¹⁸ La invisibilización burocrática responde al hecho de que la burocracia suele ser *la forma menos humana y más cruel de gobierno*, aún aquella que tiene la obligación de implementar los DDHH.

Cabe señalar que en la burocracia de DDHH en la CDMX existen mandatos y lineamientos que establecen la creación de metodologías para posicionar a las personas sujetas de DDHH como referente para el diseño e implementación de toda acción y programa gubernamental, así como para la elaboración de cualquier criterio que sirva de orientación a otras instancias de la administración pública para implementar DDHH. Es decir, se han estructurado y alineado para operar de forma coherente con los tratados internacionales y han reconocido los derechos de grupos de atención prioritaria en instrumentos normativos nacionales y locales sin que tales avances signifiquen la materialización de dichos DDHH.

La reflexión sobre la burocracia de DDHH es posible desde su caracterización como un campo con un habitus específico. Esto permite trazar escalas de invisibilización de personas y poblaciones en situaciones vulnerables. Ninguna de ellas significa ausencias o, dicho de otro modo, invisibilizaciones absolutas.

¹⁸ Arendt (2003) menciona que “en asuntos de política y moral no existe eso que llamamos «obediencia». El único ámbito en el que podría acaso aplicarse a adultos no esclavos es el de la religión, en que la gente dice que obedece a la palabra o a los mandatos de Dios porque la relación entre Dios y el hombre puede considerarse correctamente similar a la relación entre un adulto y un niño” (p. 73).

Actualmente hay reconocimiento internacional de poblaciones empobrecidas y en contextos de desigualdad; el Estado mexicano no sólo ha firmado tratados internacionales en este sentido; su Constitución Política, en el artículo 1º, coloca a los DDHH en el mismo nivel que cualquier ley, y a las Convenciones en la materia como referente que debe de ser utilizado para materializar el principio *pro-persona*¹⁹.

En el caso de la CDMX, su Constitución Política, publicada en la Gaceta Oficial el 5 de febrero de 2017, es también ejemplo de dicho avance en materia de DDHH. En su Artículo 11º. Ciudad incluyente reconoce que existen grupos de atención prioritaria. Éstos son, aquellos “que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales” (p. 42). No obstante, cómo se representan en la realidad, y cómo en los imaginarios de las personas burócratas; en qué medida su pura enumeración visibiliza a las personas y permite dimensionar sus realidades complejas y las intersecciones de sus condiciones de vida; en qué medida esas personas continúan invisibilizadas.

Las líneas siguientes buscan, fundamentalmente, poner sobre la mesa el hecho de que la burocracia de DDHH formaliza la desigualdad y la discriminación desde su propio reconocimiento. Ahí están los actos burocráticos que invisibilizan. Los mandatos para *hacer el bien* no se concretan en la realidad. Esa burocracia sigue respondiendo a la estructura institucional y a su engranaje histórico en una sociedad como la mexicana, sostenida por relaciones desiguales, de clase y raciales de las que pocas personas servidoras públicas pueden separarse o tomar postura. Por tanto, la burocracia de DDHH, a pesar de sus luchas internas, de su reconocimiento de la desigualdad, no ha logrado priorizar a las personas sujetas de derechos; en ella domina el habitus del campo burocrático añejo, de carácter poco humanizado y con pocas posibilidades de moverse de lugar por su falta de autonomía gubernamental y de contacto directo con personas y grupos de atención prioritaria. La invisibilización es una categoría que utilizo aquí de manera general, pero no sólo; es el acto burocrático que descobija y posibilita actos de crueldad, porque al tiempo que reconoce grupos, invisibiliza particularidades que son también contextos que provocan crueldades.

¹⁹ Se sugiere consultar Castañeda, M. (2014).

El Estado y los DDHH

El 28 de enero de 1992, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó el apartado B del artículo 102, para dotar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) con rango constitucional y “bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos”.²⁰

Para avanzar en este camino también fue fundamental que el gobierno mexicano normara la obligación de promover, respetar y garantizar los DDHH de las personas ciudadanas y el mandato de incorporar su enfoque en toda acción gubernamental. Lo anterior no sucedió de un día a otro; se trató de un proceso internacional que impactó en el territorio nacional. Fue también un hecho lógico; se crearon instituciones con el mandato de evaluar el ejercicio del gobierno en la materia, porque poco sirve una defensoría del pueblo si las personas servidoras públicas pueden seguir violando DDHH sin responsabilidades administrativas o penales y reproduciendo las mismas estructuras de exclusión y desprecio que pagan las personas gobernadas.

En el propio origen de la CNDH se situaron contradicciones enormes entre su discurso de DDHH y su aparato burocrático, lo que provocó la invisibilización de personas y ocultó o medió crímenes de lesa humanidad. Su primera dirección se ubicó en 1989 en la Secretaría de Gobernación y en una situación de dependencia en relación con dicha secretaría; un año después, el 6 de junio de 1990, cuando Carlos Salinas de Gortari fue presidente, “nació por decreto presidencial la institución Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), constituyéndose como un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría”.²¹ Lo que en términos prácticos y cotidianos significó que agentes de gobernación activos durante la Guerra sucia²² participaran o tuvieron una relación

²⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (s/f). *Antecedentes CNDH*.

²¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (s/f). *Creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*.

²² La llamada *Guerra sucia* fue un periodo en el que se reprimió brutalmente a personas jóvenes y a las que participaron en organizaciones sociales y guerrillas que declararon la guerra al Estado. Es la “represión gubernamental, fuera de los marcos legales, brutal y sanguinaria, a opositores políticos y personas cercanas a estos, no se limita a desapariciones y ejecuciones extrajudiciales, sino también al encubrimiento que desde diversos órganos del Estado se les proporcionó a las corporaciones militares y

cercana con la CNDH de aquel momento como una institución de nueva creación y carente de autonomía.

Justo en 1990, como David Cilia relata en su libro, *Carpizo y la CNDH. La otra cara de la guerra sucia*, la CNDH comenzó una investigación sobre más de 500 personas presuntas desaparecidas por motivos políticos y que fueron detenidas por el Ejército o por instituciones de seguridad pública que participaron en la guerra sucia, la Dirección Federal de Seguridad²³ (DFS) y la Dirección para la Investigación y Prevención de la Delincuencia. La investigación de la CNDH consistió en el envío de oficios a distintas instancias públicas para que indicaran si tenían algún registro de las 500 personas mencionadas; por ejemplo, la CNDH preguntó si dichas personas tenían número de seguridad social, registro de identificaciones como licencias, cédulas profesionales o si aparecían sus nombres en las listas de población penitenciaria. Los trabajos de campo consistieron en buscar a las personas de los registros reportados, en su mayoría homónimos de personas que no estaban desaparecidas y que nunca lo estuvieron. En algunos casos, personal de la CNDH se encontró a familiares a quienes, en hoteles de lujo, como indica Cilia, les mencionaron que no existía evidencia o avance en la investigación, y preguntaron si querían seguir con la búsqueda o preferían desistirse de su queja. La espera de las familias, el discurso conciliador, hizo que muchas se desistieran, y con esto la CNDH dio por concluidos expedientes que tendrían que haberse investigado, alimentado y hacerse públicos. La tortura, la desaparición forzada y el asesinato extrajudicial son delitos que no prescriben.

A lo anterior se suma que el “resto del trabajo de ‘investigación’ lo realizaban 14 agentes de la Procuraduría General de la República (PGR) y al menos un comandante policiaco —el comandante ‘Pato’— que había pertenecido a la DFS y que se había destacado en el secuestro, tortura y desaparición de los detenidos que ahora pretendía ‘encontrar’ como parte de la CNDH” (Cilia, 2021, p. 4).

policíacas desaparecedoras, siendo, por acción u omisión, la CNDH hasta hace relativamente poco tiempo parte de este encubrimiento”. En Cilia Olmos, D. (2021).

²³ Institución de seguridad pública dependiente de la Secretaría de Gobernación, creada en 1942 y con funciones de contrainsurgencia, formó parte de la Brigada Especial Antiguerrillas, también conocida como Brigada Blanca.

Las deudas pendientes del Estado mexicano con las personas sobrevivientes y con las familias de las víctimas de la llamada Guerra Sucia y de la desaparición forzada de los estudiantes normalistas de Ayotzinapa, entre otros crímenes de lesa humanidad, están desbordadas. En cada uno de los casos, la impunidad y la espera de las madres y padres por saber qué pasó con sus hijos e hijas están administradas por la burocracia. Muchas de ellas y ellos ya fallecieron, esperando. La exigencia de verdad y justicia la heredaron las hijas e hijos que nacieron durante la Guerra Sucia.²⁴ En otros casos los procesos burocráticos y la falta de evidencias sobre el paradero de las personas desaparecidas provocaron que las familias perdieran la confianza en el Estado, después de décadas: un efecto de la impunidad, de las *verdades* oficiales partidas y de la administración burocrática del tiempo y la justicia.

El contexto social actual se caracteriza por una crisis constante y prolongada. En éste sobresalen las guerras internas e internacionales de variada intensidad, así como el incremento global de la desigualdad, al que se agregan los efectos del virus Sars-Cov-2 y sus secuelas: más violencia y empobrecimiento. Son realidades que hacen urgente el estudio de la visibilización de poblaciones y personas sujetas de derechos fundamentales, especialmente la de aquellas que se encuentran en situaciones vulnerables. Y esto no sólo mediante una referencia al marco jurídico que las ampara y a su inclusión grupal en el diseño de políticas públicas, sino principalmente a través del análisis sociológico transversalizado del discurso burocrático de DDHH y sus efectos materiales al diseñar una estructura de realidad específica; en este caso de personas en situaciones vulnerables, que define idealmente quiénes existen, cuáles son las problemáticas que padecen, para incluirles en programas y acciones gubernamentales. Adicionalmente, para distinguir los patrones burocráticos que sirven para nombrar desigualdades y a sus protagonistas.

Los DDHH se han posicionado y están colocados como discursos y actos de forma diversa y en distintos espacios sociales. Aun siendo un sistema o campo que refuerza alternativas sociales, con objetivos definidos y reglas específicas, su existencia y desarrollo están determinados por su materialidad, por su capacidad de hacerse reales en interacciones sociales y de poder. Las problemáticas de implementar DDHH resultan de la variedad de usos y discursos que se emiten en

²⁴ Se sugiere consultar el siguiente documento, CIDH (2019). En este informe se describe la desaparición forzada de Roberto Antonio Gallangos Cruz y Carmen Vargas Pérez, quienes procrearon a Lucio Antonio y Aleida Gallangos Vargas, que de pequeños fueron separados de su familia después de la detención de su mamá y papá.

su nombre, siempre con múltiples contradicciones —esperadas por las desigualdades que se padecen en el mundo y en el propio territorio. En este sentido, cabe señalar que los rezagos en su implementación no son problemáticas exclusivas del Estado.

A grandes rasgos pueden distinguirse dos grandes adopciones y praxis del discurso de los DDHH, ninguna es absoluta y por lo general se expresan emitiendo nuevas contradicciones. La primera es crítica y puede ser una herramienta que alimente procesos legítimos de lucha frente al Estado y con fundamentos legales. La segunda acrítica, equiparable a un dogma y hecho abstracto que sirve como tipo ideal que no se lleva a la práctica y opera en sentido opuesto a la garantía de derechos, en ocasiones como método para contener o demeritar la protesta social, en otras para dejar estáticas las relaciones sociales imperantes y grupos dominantes, mientras se aparenta, discursivamente, que toda persona está protegida por el Estado y en lo concreto se invisibiliza a las personas y poblaciones en situaciones vulnerables.

Las contradicciones

La contradicción entre la esencia normativa y discursiva de los DDHH y sus efectos materiales es amplia y ocurre en distintos campos.²⁵ Asegurar que el Estado, sus gobiernos y burocracias actúan en todo momento para evadir su responsabilidad en la implementación de DDHH supone desconocimiento de las luchas internas entre organismos dependientes, desconcentrados y autónomos de gobiernos centrales; por supuesto, también entre las posturas de las personas servidoras públicas que conforman la administración, algunas sin formación y que provienen de instituciones de seguridad pública o que se formaron en derecho y cargan consigo marcos de referencia limitados (las que utilizan argumentos como “así funciona la administración pública” para evadir responsabilidades y ocultar la deficiencia de sus perfiles), frente a otras que con formación o sin ella, tienen la apertura para mirar a las personas sujetas de DDHH más allá de su mandato y abonan en modificar tanto la cultura organizacional de su institución como el servicio que brindan a la ciudadanía.²⁶

En el campo de las organizaciones y en sus luchas internas también hay contradicciones. Éstas se expresan al enunciar y poner en práctica los principios de los DDHH; algunas de esas organizaciones son lideradas por hombres que reproducen desigualdades, especialmente de género o exclusiones de poblaciones vulnerables, provocadas por sus agendas y compromisos en la política o la búsqueda de capital político en algún campo específico. Hechos que se reproducen de igual forma en los movimientos sociales, en sus principios y con expresiones que pueden demeritar la lucha de otros movimientos o invisibilizar situaciones de injusticia y a las personas que las padecen.

La doctrina jurídica y la positivación²⁷ de DDHH son sólo dos de los tantos elementos que conforman *el mundo de los derechos humanos* que, como sistema complejo, ha logrado un avance fundamental,

²⁵ Vale la pena distinguir al sistema complejo que puede constituir el mundo de los DDHH, en distintas dimensiones y planos, que van de lo global a lo nacional y lo local, de los posibles campos, como el de la burocracia de los DDHH. Este trabajo, si bien se centra en el campo antes descrito, no se acota a ninguna de las dos perspectivas, sino que observan y analizan los discursos en distintos niveles, teniendo en consideración que se trata de un sistema complejo, con características, funciones y consecuencias distintas en distintos niveles y campos.

²⁶ La llamada lucha de posiciones en los campos, según Bourdieu. Son luchas internas que permiten que el campo prevalezca, como sistema que crea sus propias condiciones de existencia y mediaciones.

²⁷ La *positivización de derechos humanos* se refiere al hecho de incorporarlos en un sistema jurídico y que no sólo se les identifique como principios morales; es decir, que sean derechos estrictos y plasmados

que actualmente incluye a la dignidad como premisa de sus discursos, pero también y primordialmente *se constituye como una herramienta cotidiana que puede usarse para situar y nombrar a personas en condiciones vulnerables y para poner en evidencia las acciones y/o las omisiones estatales que reproducen la desigualdad, el desprecio y las situaciones que padece toda persona excluida de derechos*. Esto último, desde los movimientos sociales y prácticas lejanas al legalismo clásico y con los estándares más altos de DDHH.

No obstante, el Estado no sólo requiere de autonomía para actuar en su territorio sin que en otros países se decida lo que debe o no ocurrir en el propio territorio. Se requieren además instituciones autónomas que dentro del Estado tengan la posibilidad de visibilizar problemáticas importantes. Este fue el sentido cuando se decidió crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Locales, autónomas. Se requiere que de verdad exista una observancia de las necesidades de las personas sin el peso estatal y sus prácticas de vigilancia y poder.

como ley o norma de otro orden, pero derechos humanos jurídicos. Actualmente los derechos humanos son internacionales y son una obligatoriedad estatal a nivel global. Dicho mandato se observa en el vínculo de los aparatos normativos internacionales, nacionales y locales.

Las personas y los DDHH

Son conocidas las historias de mujeres que denuncian a sus parejas por violencia, que anuncian riesgos de feminicidio y no son escuchadas. Usualmente, en espacios como las fiscalías la primera atención es de otra mujer que además de ser servidora pública está inmersa en un ambiente de violencias; también podría suceder, por las características de dichos espacios, que sea una mujer que padece o es testigo de algún tipo de violencia normalizada en el propio ámbito de la administración pública y por más capacitaciones recibidas no alcanza a identificar las implicaciones de la violencia de género. Estas situaciones permiten violaciones a los DDHH y sesgos importantes en las informaciones producidas por las burocracias. La normalización de la violencia en la burocracia impacta en el ejercicio de los DDHH, pero también en los registros que se llevan sobre problemáticas sociales.

Aunado a lo anterior, en la CDMX, el reconocimiento de grupos de atención prioritaria opera para agrupar a poblaciones en situaciones vulnerables; no se ha concluido con la generalización de problemas y la elección de poblaciones objetivo en programas y acciones gubernamentales que sean coherentes, por lo menos con los grupos de atención reconocidos en la Constitución Política de la Ciudad de México.

En este sentido, a continuación se incluye información relevante y contextual en materia de DDHH y sobre personas en situaciones vulnerables; y para analizar de forma simultánea los discursos que contiene, entre otros documentos, se analiza el contenido del Diagnóstico del Consejo de Evaluación de la Ciudad de México, conocido como EVALÚA, sobre desigualdad socio territorial, para extraer los datos relevantes e identificar qué grupos de atención prioritaria se enuncian y de qué forma. Cabe señalar que las bases de datos son del año 2018; es decir que no incluyen el contexto de la pandemia por SARS-Cov2.

El primer documento analizado es fundamental. Se trata de un diagnóstico elaborado por el EVALÚA sobre desigualdad socio territorial. En su introducción anuncia que sus contenidos explican las desigualdades socio territoriales en la CDMX. Abarca el análisis de las características demográficas de las personas habitantes, además de ser un “esfuerzo por construir una ‘fotografía’ reciente sobre

los problemas identificados en las dimensiones del bienestar” (EVALÚA, 2020, p. 6). No obstante, los insumos para la elaboración de indicadores y del propio diagnóstico provienen de las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI). Probablemente una de las encuestas más adecuadas para identificar personas sujetas de derechos y problemáticas derivadas de la desigualdad es la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)²⁸. Sin embargo, en ella hay una sección, la VI. *Victimización en el Hogar*²⁹, que procura hablar de sucesos de violencia, pero con un título y un enfoque bastante limitados, pues metodológicamente se determina como prioritario el análisis de la victimización por delincuencia. Este hecho muestra la dificultad que tiene la burocracia para nombrar las violencias de género o a la pobreza como variables fundamentales y como origen de otras problemáticas que tendrían que considerarse de forma preponderante, antes que la misma delincuencia. Esto con el objetivo de identificar ampliamente a las víctimas de la violencia en el hogar, que son mayormente mujeres, niñas y niños, además de otros grupos de atención prioritaria.

La perspectiva de género nos conduce a entender cómo las personas nos convertimos en hombres y mujeres. La premisa principal del género es reconocer que la desigualdad no se deriva de las diferencias genitales, sino de la construcción social del significado atribuido a la feminidad y la masculinidad.³⁰

No obstante, en este como otros documentos gubernamentales, la perspectiva de género se intenta incluir en un análisis posterior a la recolección de datos o, si se integra de forma previa, se limita a indicar cuántas mujeres fueron entrevistadas. Es decir, las metodologías no están considerando de inicio la inclusión de enfoques de derechos básicos. Lo que significa un sesgo importante para la identificación de grupos de atención prioritaria, tanto en la recolección de datos como en los análisis posteriores. Sin embargo, el EVALÚA tiene como atribución definir y medir la desigualdad y pobreza en la CDMX, así como el cumplimiento de los DDHH.³¹

En la metodología de la ENVIPE sólo se enuncia la palabra *género* en cuatro ocasiones; sólo una de ellas se refiere a la categoría *perspectiva de género* y se utiliza sólo para vincularla con una

²⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021-1).

²⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021-2).

³⁰ Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2008).

³¹ Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA) (2021).

clasificación internacional de delitos y con fines estadísticos. Este es uno de varios antecedentes que enmarcan la elaboración del diagnóstico 2021 sobre desigualdad socio territorial del EVALÚA; un diagnóstico que tendría que identificar y nombrar a las personas y grupos de atención prioritaria que en la CDMX padecen situaciones de pobreza. Si la Constitución Política de la Ciudad de México reconoce a diversos grupos de atención prioritaria y mandata la materialización de sus derechos, por ende, debía implicar un trabajo institucional para su correcta visibilización, localización espacial y la descripción y caracterización eficiente de las desigualdades que padecen en el territorio.

Cuando se intenta encontrar en el diagnóstico del EVALÚA alguna referencia a grupos de atención prioritaria, el resultado es nulo; no se nombran una sola vez. Lo que de principio marca un desfase con los mandatos normativos y las categorías de análisis jurídicas establecidas. Únicamente se señalan situaciones que requieren atención prioritaria y grupos de atención particularmente vulnerables: población perteneciente a pueblos indígenas, con alguna discapacidad y las personas que residen en la calle, mientras que se invisibiliza a otros grupos y las problemáticas que padecen. Además de que la forma de reconocer a las personas en situaciones vulnerables puede implicar un sesgo e incurrir en actos discriminatorios por desconocimiento del contexto de dichas personas o por desprecio al referirse a ellas:

Si bien, las personas que viven en situación de calle construyen sus espacios colectivos y hacen uso del espacio público como una alternativa, el fenómeno es expresión de la pobreza extrema en el ámbito urbano. Cabe señalar que esta población no aparece en las estadísticas de pobreza en México, porque el organismo encargado de su medición, el Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social (Coneval) se basa en encuestas en hogares, generadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Por otro lado, como ejemplo, en uno de los tabulados especiales del Cuestionario Básico Censo de Población y Vivienda 2010, el INEGI aporta un número de personas en situación de calle o población callejera (desagregados por delegación). La cifra está conformada por la suma de los rubros: población en albergue o dormitorio público, población en locales no construidos para habitación, población en refugios y población sin vivienda.³²

³² COPRED (s/f). *Personas en situación de calle*.

Lo anterior significa, de nueva cuenta, un tratamiento de datos sin perspectiva de derechos, que va desde el propio levantamiento de la información hasta su sistematización. Es en este sentido que se evidencia una estructura que de origen provoca la invisibilización, la discriminación y la exclusión de personas pobres y en extrema pobreza, en este caso, en situación de calle.

Además, en prácticamente todos los censos realizados existen profundas dificultades metodológicas para tener un número aproximado, agregando a lo anterior que se utiliza un mismo método para identificar por igual a niños trabajadores y niños callejeros, es decir que no existe una definición clara ni homologada para esta población³³

Cabe señalar que existen evidencias que dan cuenta de población que ya suma generaciones naciendo y viviendo en calle. “Existe una tercera generación: se trata de niños que nacen en la calle porque sus padres siempre vivieron ahí, quienes a su vez son hijos de personas que también radicaron en sitios públicos. Es el modo de vida que conocen” (Ruiz, 2020). Esta situación ocurre de forma sistemática con otros grupos y poblaciones en situaciones vulnerables: la herencia de contextos empobrecidos a hijas e hijos.³⁴

En este sentido y por lo descrito en párrafos anteriores, se considera que el documento diagnóstico del EVALÚA sobre desigualdad socio territorial no alcanza a describir esos sótanos sociales en los que habitan las personas más pobres. El desconocimiento de derechos humanos y sus estándares tiene efectos amplios en el diseño de las encuestas e instrumentos para la recolección de información. En sí misma, la forma tradicional y legalista de hacer estudios demográficos es una vulneración de DDHH, porque el Estado omite el reconocimiento de situaciones culturales, etarias, materiales y *categorías sospechosas de discriminación*³⁵ que van alejando de forma progresiva, por invisibilización, a las personas del acceso y el ejercicio de sus derechos.

³³ Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de las Mujeres, Sistema Nacional de Protección Integral de niñas, Niños y Adolescentes, (noviembre de 2021), p, 13.

³⁴ Cabe señalar que se detectó una metodología distinta para la medición de personas en situación de calle o callejeras. En 2019 la SIBISO diseñó una metodología aplicada en cuatro momentos distintos, con el objetivo de tener distintas mediciones con una misma metodología para contar con una mucho más real y actualizada sobre el tamaño de la población y con datos comparables en el tiempo, como número aproximado de personas, perfil y características de puntos de concentración (cercanía de unidades económicas, equipamiento urbano y orografía).

³⁵ Por lo menos son las reconocidas en la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo quinto del artículo primero, pero se trataría de hacer un ejercicio profundo que no limite las situaciones

La burocracia de DDHH de la CDMX carece de los medios y la sensibilización suficiente para usar o establecer estándares de DDHH y sentar precedentes que permitan su garantía en el territorio; carece de sistemas demográficos con enfoque de derechos y de género que visibilicen espacialmente a las personas empobrecidas, categorías sospechosas e intersecciones. En este sentido, la implementación de acciones gubernamentales en materia de DDHH es un ejercicio meramente discursivo y que replica las desigualdades existentes, en tanto carece de insumos que identifiquen personas y contextos mínimos.

Por tanto, en la práctica sucede que los DDHH como discurso emitido por el Estado y ejecutado por la burocracia de la CDMX formalizan la lucha de clases y los efectos de la desigualdad tales como la explotación, la represión, el despojo y el desprecio.³⁶ Se trata de un discurso que reconoce un estado de barbarie para contenerlo.

En gran medida, lo que impide la transversalización del enfoque de DDHH en las acciones gubernamentales, es el entramado burocrático de procesos, presupuestos y el desconocimiento de personas servidoras públicas en la materia: el habitus de estructurar acciones priorizando mandatos y leyes, insumo suficiente para justificar el hecho del funcionamiento de la administración pública, al tiempo que la desigualdad y sus efectos ocupan la vida de más poblaciones. Prevalece, así, la omisión estatal y permisión de problemas públicos y delitos graves.

Aunado a lo anterior, el feminicidio, la trata de personas y demás atrocidades y fenómenos derivados de la violencia estructural, se suelen explicar socialmente —no sólo en el Estado, gobierno y burocracias—, como situaciones de responsabilidad familiar, privada o del llamado crimen organizado³⁷, sin que aún se permee en la sociedad que el Estado es responsable de lo que sucede

a dichos conceptos: “el 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.”

³⁶ Se sugiere consultar a Riva Palacio, E. (2011).

³⁷ Son discursos sociales que se engranan al burocrático de DDHH y son un reflejo de la desigualdad social en el acceso a DDHH. Se trata de un mecanismo cultural de dominación y mantenimiento del desconocimiento social sobre mecanismos de exigibilidad de DDHH.

en su territorio, especialmente en materia de DDHH. En este sentido, para las personas gobernadas, los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales son lejanos.

En la CDMX, en donde la desaparición de personas parecería una problemática menor, la Comisión de Búsqueda (2022) tiene un registro preocupante: hasta mayo de 2022 contaron “un total de 2465 personas que han sido registradas como desaparecidas [...] 965 continúan en búsqueda, mientras que 1500 ya fueron localizadas. Cabe resaltar que de las 1500 personas localizadas, 1354 fueron localizadas con vida y 128 sin vida” (pp. 1-2). Aunado a esto, en el resto del país se han encontrado fosas clandestinas con cadáveres y restos óseos. Efectos graves por la incipiente puesta de límites estatales al crimen organizado.

El hallazgo de fosas clandestinas localizadas en territorio nacional que, de conformidad con las cifras oficiales correspondientes al periodo de 1 de enero de 2007 al 30 de septiembre de 2016, dadas a conocer a la CNDH por los órganos de procuración de justicia locales, ascienden a 855 fosas clandestinas, de cuyo interior, fueron exhumados 1,548 cadáveres y 35,958 restos óseos y/o humanos. Muchas de estas fosas fueron localizadas por miembros de la sociedad civil, quienes en su labor incansable por encontrar a sus seres queridos y ante la falta de respuesta adecuada y oportuna de las autoridades de seguridad pública y procuración de justicia, se ven obligados a hacer lo que en principio le corresponde a la autoridad.³⁸

La implementación de DDHH es un trabajo que tendría que asumirse en distintos niveles y escalas gubernamentales, para evitar las repercusiones de la desigualdad en el acceso y ejercicio de DDHH. El desconocimiento sistemático en las burocracias de DDHH trasciende en la producción de insumos demográficos y otras mediciones sobre la desigualdad, que nombran a la pobreza sin reconocer a las personas pobres y en situaciones vulnerables; por tanto, es un desconocimiento que abona en gran medida en la invisibilización de personas y contextos. Transformar esta cultura organizacional y legalista podría constituir la posibilidad de una implementación real de los DDHH.

La comisión de delitos graves y la inacción del Estado mexicano son otros de los elementos que impiden la materialización de DDHH. Por supuesto, en esta afirmación no me refiero a que el Estado

³⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos (2022). *Informe de actividades 2021*.

debe privar de la libertad a más personas para evitar delitos. Los centros penitenciarios del país no han logrado la reinserción social de las personas que atentaron contra alguna ley o norma social, o bien, que su existencia disminuyera los peligros y delitos que ocurren cotidianamente.

La comisión de delitos graves y no graves es un asunto propiciado por una estructura de desigualdades, en la que de nueva cuenta se identifica al Estado como responsable de fincar las condiciones del delito; pero no sólo, sino que el hecho de que sucedan y exista un patrón, por ejemplo, la desaparición de personas a raíz de la Guerra contra el crimen organizado y otros fenómenos, como el feminicidio con secuelas sociales contundentes, son evidencia de la constante violación a los DDHH: En México se puede matar y desaparecer a personas, especialmente a mujeres en cualquier rango etario, sin que pase nada.

Ejemplos cotidianos de lo anterior son muchos y lamentables. Ocurren también en la CDMX como centro en el que se reproducen las mismas situaciones que en los Estados, o porque las protestas que se organizan por violaciones a DDHH en otros espacios geográficos se sitúan en este centro político. No obstante, en la ciudad también se cuentan espacios que son una verdadera barbarie y a poca distancia de colonias de clase media y alta: las zonas de tolerancia, donde se conoce que suceden delitos como la trata de personas, la explotación de niños, niñas y adolescentes.

En 2017, la Quinta Visitaduría de la CNDH y su Programa contra la trata de personas publicaron un informe sobre dicho delito. Debido a que el acceso a la información sobre este tema es limitado, el método fue documental y consistió en el ejercicio de monitorear notas periodísticas digitales y físicas, con el objetivo de sistematizar la información contenida en ellas sobre la trata de personas. El periodo revisado fue del 1 de enero de 2015 al 31 de julio de 2017.

De las 4,482 notas revisadas y sistematizadas se identificaron 4,036 específicamente sobre trata de personas, de las cuales 2,993 son del ámbito estatal (2,942 corresponden a notas por una entidad federativa y 51 corresponden a dos o más entidades federativas) y 1,037 del nacional. La entidad federativa con mayor número de notas periodísticas monitoreadas fue la Ciudad de México con 690.³⁹

³⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019).

Como se lee, en la historia reciente de México encontramos eventos que han marcado profundamente a las personas y a los grupos en situaciones vulnerables. Las guerras internas y su especialización con distintas intensidades en contra de las poblaciones y personas más empobrecidas, las que protestan, algunas de ellas ya despojadas de su territorio o de sus propios cuerpos, las que son ilegales y transitan donde pueden y en las peores condiciones.

En México existen más de 500 conflictos socioambientales. El origen de los conflictos en los que se han registrado defensores ambientales asesinados son: forestal (53), despojo del territorio (37), minería (24), proyectos energéticos relacionados con obras como gasoductos, eólicas e hidroeléctricas (18), proyectos hidráulicos y políticas públicas de privatización del agua (7), denuncias (3), protección ambiental (1), proyectos turísticos (1) y proyectos minero-forestales (1)⁴⁰

En estas situaciones *la guerra es omisión e invisibilización estatal*, validada socialmente y sobre otros hechos que también son evidentes pero que no se quieren mirar: muertes por hambre, enfermedades curables y de violencia sin consecuencias para las personas responsables.

En otro nivel y de forma contundente contra quienes son pobres y protestan, la guerra se declara abiertamente y para la dominación y contención se usa el método de construir enemigos y enemigas internas con base en prejuicios e ideologías que estigmatizan la pobreza como peligrosa de las clases más favorecidas y de las buenas costumbres del privilegio o de su añoranza. Dichas situaciones se observan en la guerra contra personas migrantes, indígenas, en situación de calle, privadas de la libertad y de forma constante contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes en distintas escalas. En esta guerra el Estado invisibiliza situaciones de riesgo, permite o produce grupos armados institucionalizados o paramilitares que realizan las guerras (el claro ejemplo está en la posibilidad de asesinar defensores ambientalistas y de derechos humanos, periodistas, mujeres y personas migrantes sin consecuencias) con los objetivos de terminar con protestas y con la incomodidad y miedo que la pobreza produce a las élites. Se suma el trabajo sucio, como la contención de personas migrantes dentro del territorio para que no crucen la frontera; dicha contención es también

⁴⁰ Velázquez Hernández, L. (2020), p. 42.

represión, implica la violación de sus derechos por medio de grupos armados que por omisión o participación estatal —en manos de sus brazos de seguridad— roban, violan y desaparecen personas con fines de esclavitud llegando a la trata de personas y demás horrores que padecen las personas extranjeras en extremo empobrecimiento. Lo anterior como ofrenda a las grandes potencias, como Estados Unidos, que no desean que las personas migrantes lleguen a su territorio.

Las guerras internas que se nombran ocurren en un contexto neoliberal, aunque pueden tener antecedentes históricos de larga data. En México se constatan en distintos momentos. Uno de los ejemplos más contundentes es la invisibilización de personas indígenas, a las que históricamente se les ha explotado o exterminado, al ser un obstáculo para el avance del capitalismo sobre sus territorios, que son reservas de recursos y en ocasiones de mano de obra, aunque casi nunca o en menor medida de mercados, por lo que se requiere su ocupación y transformación en beneficio del capital. En dichos espacios suelen habitar pueblos indígenas. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se levantó en armas en 1994 y puso esto en evidencia con una respuesta ejemplar. Sin embargo, existe una continuidad de dichas guerras hasta la actualidad, en que se padecen las consecuencias de la guerra declarada contra el crimen organizado, pero ejercida contra la población llamada excedente o desechable⁴¹; en que se enuncian acciones de carácter humanitario, pero se operan como políticas contrainsurgentes.

El orden imperante impone como necesario el modelo neoliberal; aplica como moral el humanitarismo y como justicia expediciones punitivas que combinan la ayuda caritativa, la guerra contra el narcotráfico, la defensa de los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo. Con el empleo de las armas más avanzadas afirma de una manera primitiva que representa la lucha del “Bien” contra el “Mal”. Y de una manera realista sostiene que va a ser la tarea de por lo menos una generación. En cuanto a los desastres ecológicos se desentiende de ellos y contribuye sin sonrojo a su incremento, violando abiertamente todos los compromisos para detenerlos.⁴²

⁴¹ Canseco, K. (28 de abril de 2022).

⁴² González Casanova, P. (2004), p. 150.

La globalización económica, la lógica del mercado neoliberal —y la propia lógica del privilegio de la acumulación capitalista—, y la industria de la guerra, ampliada en intensidades y niveles, se contraponen en los hechos con el discurso y la práctica de los DDHH.

Sin embargo, ocurre un evento que no se había visto antes. La protección de la dignidad de las personas trascendió a otro plano; se ha comenzado a nombrar a los colectivos, a las personas y a considerarlos/las como sujetos/as de derechos. La enunciación de derechos avanzó en la descripción e identificación de sus protagonistas.

No obstante, la exigencia de justicia y reparación del daño está restringida si se estructura únicamente mediante la ponderación de las personas o grupos como “víctimas de violaciones a los derechos humanos o de la comisión de delitos”. La misma atención gubernamental de estos fenómenos requiere de una representación amplia y, por supuesto, de la ubicación de los fenómenos que provocan que sigan sucediendo estos delitos; esto, si el objetivo es su no repetición y el Estado, en este caso el mexicano, es congruente con las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los DDHH, que en este país se establecieron como mandato desde la reforma constitucional del año 2011.

Es amplia la distancia que existe entre el reconocimiento Estatal de DDHH y la visibilización de personas en situaciones vulnerables y la realización de sus derechos; y se demuestra en la continuidad y acrecentamiento de las desigualdades que van de lo global a lo local; por supuesto, también en la evidencia de la limitada visualización de personas empobrecidas y de las problemáticas que padecen.

La burocracia de DDHH en la CDMX

La burocracia se determina de forma cotidiana por su estructura institucional, por las relaciones sociales implicadas en ella, entre personas funcionarias y servidoras públicas obligadas a reproducir patrones y procedimientos, muchas veces lejanos a las propias leyes y a los mandatos institucionales, que no enuncian o reconocen verdaderamente a las personas. Lo anterior se observa en sus productos y sus formas de dar seguimiento al tema en cuestión.

Como cualquier espacio de dominación, a la burocracia se le conoce de cerca, en su propio engranaje. Es hermética para las personas que requieren de un servicio público y no conocen los entramados burocráticos para acceder a éste; por ejemplo, se complica para quienes desconocen las distintas atribuciones institucionales, las implicaciones de lo local y lo federal y necesitan concluir con un trámite o denunciar alguna problemática importante en su colonia o en su hogar. En estos casos es insufrible la espera hasta alcanzar la autorización o información puntual de algún burócrata. Cabe señalar que no sólo sucede en trámites menores; estos letargos pueden referirse a denuncias de violencia, que no son admitidas porque no se acudió a la institución adecuada. Lo absurdo de los procedimientos para el acceso a un servicio público también se demuestra en los requerimientos exacerbados, formatos específicos, documentos identitarios —que usualmente carecen las personas en situaciones vulnerables— y, lo fundamental, para las personas lejanas a los modos y el lenguaje burocrático su trámite queda en el limbo; cualquiera de sus peticiones significa una espera indeterminada. Curiosamente, la burocracia es el ámbito de gobierno más cercano a las personas gobernadas, y el que menos reconoce particularidades sociales y subjetivas. Lo que repercute a la vez en el servicio público y en las propias personas burócratas.

La burocracia es impenetrable para las víctimas del Estado, especialmente para aquellas que exigen verdad, justicia y la reparación integral del daño provocado por violaciones graves a DDHH.⁴³ Si bien es cierto que la burocracia se amplió en otros ámbitos, como el de los DDHH, y que al tiempo se le limitó, por lo menos públicamente, en sus prácticas de sordera y de exclusión de personas que

⁴³ Cabe señalar que las violaciones a DDHH siempre son cometidas por el Estado, ya sea de forma directa o por omisiones. Se sugiere consultar Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2019). *Catálogo para la calificación de violaciones a Derechos humanos*.

requieren servicios públicos y reconocimiento estatal, la creación de instituciones especializadas para atender temas de DDHH, su pura existencia, no ha significado verdad y justicia para las personas sobrevivientes de guerras de contrainsurgencia, de tortura y desaparición forzada; tampoco para sus familias, las víctimas en segundo grado.

Es decir, las Comisiones de la verdad —las que acompañan y atienden a las víctimas— son insuficientes. El carácter de la burocracia para la dominación de los tiempos, de las problemáticas y de las mismas personas a las que moldea en función de sus atribuciones, de sus registros y procesos, permite que sucedan violaciones graves a DDHH y delitos con dimensiones impensables.

Considérese que no es la primera vez que la burocracia y una institución de DDHH demerita el reconocimiento de personas y el acceso a DDHH con efectos sociales graves. No me refiero a casos aislados o a situaciones del pasado, sino a una constante de la burocracia que es actual y ocurre también en instituciones públicas de DDHH. “Las principales instituciones de la modernidad cumplen primordialmente una función de control y vigilancia y, en el marco de relaciones específicas de poder, producen discursos (éticos, científicos, jurídicos) que dominan la vida social y la moldean” (Castro, 2014).

Los DDHH como mandatos burocráticos siguen acotados a los patrones usuales de la burocracia. El registro y la sistematización de información se dan en función de la norma, no de las personas sujetas de DDHH. En la elaboración de los diagnósticos sobre la implementación de DDHH la prioridad es corroborar que las acciones y programas gubernamentales se ajusten a la norma. Este procedimiento carece de un análisis contextual de grupos de atención prioritaria.

El antecedente esencial para que en la CDMX se construyera una instancia responsable de diseñar y elaborar un Programa de DDHH y una metodología para el seguimiento de su implementación fue la publicación del Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México,⁴⁴ por parte de la representación en México de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), en el año 2003; un documento que dio fundamento al Programa Nacional Federal de 2004.

⁴⁴ Kompass, Anders, *Op. cit.*

A raíz de dicho programa, las entidades federativas se comprometieron a elaborar diagnósticos y programas locales de DDHH, con el objetivo de obtener herramientas efectivas que condujeran al cumplimiento de las obligaciones internacionales, a impulsar la armonización de la legislación local con base en los estándares internacionales de DDHH.⁴⁵

Un compromiso que en la hoy CDMX derivó en la elaboración de Diagnósticos de DDHH y dos tipos de Programas de DDHH para que las burocracias de la ciudad iniciaran su implementación en el territorio. El gobierno del Distrito Federal fue pionero en este sentido.

El gobierno mediante la Administración Pública establece el primer contacto con la población de la ciudad y es a través de su burocracia que cumplimenta sus obligaciones en materia de derechos humanos, lo que hace trascendente que las acciones de la instancia Ejecutora se orienten para que de forma progresiva incorporen conceptos y preceptos que trasciendan a la gestión pública y se envista de una visión garantista que no sólo satisfaga sus necesidades sino que represente una transformación positiva para el ejercicio de sus derechos humanos.⁴⁶

La Instancia Ejecutora mencionada en la cita anterior es la institución operativa del llamado Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México, burocracia fundamental, de reciente creación y que transitó de *Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, a *Sistema Integral de Derechos Humanos*, y cuyas obligaciones son velar que el enfoque de DDHH sea sustento de la planeación del desarrollo en la CDMX. Una de las funciones del Sistema Integral de Derechos Humanos (SIDH) es elaborar diagnósticos y un Programa de DDHH. Así se establece en el artículo 15 de la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos.⁴⁷

⁴⁵ Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008-1).

⁴⁶ Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México (IESIDH) (s/f). *Acciones de orientación en materia de derechos humanos*.

⁴⁷ Artículo 15. El Sistema Integral contará con las siguientes atribuciones: IV. Elaborar y actualizar el Programa y V. Elaborar diagnósticos que sustenten los contenidos del Programa. Ley del sistema integral de derechos humanos. Gaceta Oficial de la CDMX. (2 de diciembre de 2019).

Actualmente se cuentan dos PDH. La creación del MSyE del PDH implicó la elaboración del primer diagnóstico de DDHH del Distrito Federal en 2008.⁴⁸ Un documento y referente histórico de aquel momento, en el que organizaciones de la sociedad civil, academia y gobierno hicieron un trabajo conjunto que derivó en la elaboración del primer PDH⁴⁹ y en su seguimiento para la implementación de DDHH por entes públicos del Distrito Federal. Dicho programa incluye indicadores pensados en la medición de los DDHH.

La Parte IV presenta lo relativo al mecanismo de seguimiento y evaluación del presente Programa, donde se proponen los criterios para la composición y mandato de dicho mecanismo, la metodología de elaboración de los indicadores de derechos humanos que contiene este Programa, así como los retos de cara a su implementación.⁵⁰

A partir del 2 de enero del 2020, la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México transitó a la Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México (IESIDH), para cumplir con el mandato de la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos, que fue publicada en la Gaceta Oficial, el día 2 de diciembre del 2019.

Sin embargo, es abrumador el trabajo de coordinación mandatado a la IESIDH. La Constitución Política de la Ciudad de México establece la creación de dos sistemas interdependientes: el Sistema Integral de Derechos Humanos y el Sistema de Planeación del Desarrollo de la Ciudad de México. La Constitución prevé que se articulen para la creación de un sistema de indicadores con enfoque de DDHH para el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y los instrumentos de planeación, mediante el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva, la IESIDH y el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (EVALUA), así como las instituciones o áreas responsables de la planeación y programación presupuestal.⁵¹

⁴⁸ Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008-1).

⁴⁹ Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008-2).

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México (IESIDH) (2020-2).

No obstante, los análisis y las producciones discursivas de la burocracia suelen ser lineales, se priorizan las estructuras normativas y no las personas; por ende, las valoraciones de los avances en la implementación de DDHH se siguen buscando en la creación de nuevas leyes y responsabilidades administrativas; en los contrastes de acciones de gobierno con tratados y estándares internacionales de DDHH y en su adaptación en los contenidos de estructuras normativas nacionales y locales; asimismo en la congruencia entre los DDHH como mandato y las acciones y programas gubernamentales. Es decir, una labor enmarcada en la disciplina legal, donde las personas sujetas de DDHH y sus contextos quedan relegados a segundos planos.

Lo anterior puede observarse en las tareas que realiza la IESIDH, así como en sus análisis y discursos; por ejemplo, en los recientes Diagnósticos de DDHH de la CDMX que la elaboró dicha instancia, para observar las atenciones gubernamentales durante la pandemia por el virus SARS-Cov-2.

En la burocracia de DDHH de la CDMX se agrupan instituciones no autónomas, desconcentradas, descentralizadas y con la obligación de implementar DDHH en el territorio. Entre los fines de la burocracia encargada de implementar DDHH en la CDMX está la justificación de sus acciones, plasmadas en políticas públicas y en procesos de participación, que en lo cotidiano significan la formalización de procesos de desigualdad y discriminación; precisamente, contrarios a los mandatos normativos tanto de la Constitución Política de México, de la Constitución Política de la Ciudad de México y de las Convenciones firmadas por el Estado mexicano.

Las burocracias de DDHH en la CDMX tienen la responsabilidad de trabajar directamente para personas en situaciones vulnerables, y/o de crear mecanismos participativos para detectar sus necesidades en la materia y generar insumos de viva voz de las personas sujetas de derechos. Los diagnósticos que pretenden evaluar los DDHH, si no incluyen métodos inclusivos de la percepción de las personas a las que están nombrando, no son, en realidad, diagnósticos de DDHH.

Un diagnóstico de la situación de derechos humanos debe, por lo tanto, señalar la situación de no satisfacción de los derechos y su desigual distribución según poblaciones y grupos sociales particularmente en desventaja, sobre todo aquellos históricamente discriminados, según trayectorias de vida, región geográfica u otro criterio significativo de desagregación.

Pero debe también evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado, esto es, el diagnóstico del cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y garantía⁵².

La Comisión Ejecutiva del Sistema de Atención a Víctimas de la CDMX (CEAVI), se enfoca en personas víctimas de delitos y de violaciones a DDHH; el Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de DDHH y Periodistas de la CDMX (MPI), como su nombre lo indica, labora en la protección de personas que exigen DDHH en la CDMX. Finalmente, otra de las burocracias que conforma los brazos de DDHH de la Secretaría de Gobierno de la CDMX es la IESIDH, su labor es elaborar criterios orientadores, diagnósticos y programas de DDHH.

Como ya se mencionó, las burocracias de DDHH pertenecen a instituciones adscritas al gobierno central. Sus patrones se enmarcan en la fundamentación constante de su existencia por medio de la entrega de resultados cuantificables en modo burocrático; que por sí mismos no significan avances en materia de DDHH: contar atenciones, mesas, capacitaciones, servicios y usar los datos directos de censos, que agrupan poblaciones y no retratan grupos de atención prioritaria.

Por ejemplo, en el informe anual 2021 de la Comisión de DDHH de la Ciudad de México se informa que uno de sus trabajos consistió en la atención adecuada de personas víctimas en la CDMX:

364 gestiones para orientar, acompañar y apoyar a 231 víctimas en sus trámites ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México (CEAVI) con la finalidad de impulsar su incorporación al Registro de Víctimas de la Ciudad de México y posibilitar que se lleven a cabo medidas de reparación a su favor mediante la elaboración del plan individual de reparación correspondiente.⁵³

Se trata de una gestión de “colaboración” que debió resolver la misma CEAVI, que finalmente fue creada para esas atenciones. Este tipo de situaciones son constantes en las burocracias. Las responsabilidades, por más lineamientos que se elaboren, están difuminadas; se justifican en las capacidades de la institución, pero de fondo ocurre que las situaciones concretas de las víctimas no se alcanzan a resolver por los marcos legales y las atribuciones institucionales. Los tiempos jurídicos

⁵² Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Ministerio de Desarrollo Social (2019), p. 21.

⁵³ Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2021), p. 13.

son tratos indignos de las realidades de las personas en situaciones vulnerables. Considérese, además, que las gestiones colaborativas mencionadas son únicamente para incluir los nombres de personas desaparecidas en un registro común.

El grupo de instituciones de DDHH requiere estar en sintonía con todas las demás burocracias de la administración pública, en términos de comunicación y un lenguaje común, o por lo menos semejante; así como un sentido común burocrático. Es aquí en donde pueden detectarse contradicciones sustanciales que impiden a las burocracias de DDHH actuar verdaderamente en favor de los DDHH, especialmente cuando se trata de hacer coincidir las normativas.

Desde el año 2008, cuando se elaboró el primer Programa de Derechos Humanos (PDH) del (entonces) Distrito Federal, y hasta 2019 cuando concluyó el seguimiento a la implementación del segundo PDH (ya como CDMX), la realización de DDHH en la CDMX fue evaluada sólo por la institución encargada de su seguimiento, la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento e Implementación de DDHH en la CDMX, que documentó en sus informes que únicamente se alcanzó el cumplimiento del 11 por ciento de las 586 estrategias que incluyen el PDH, mismas que debían ser resueltas y cumplidas por las distintas instituciones del gobierno de la ciudad.

Aunado a lo anterior, al hacer una revisión puntual del diseño del seguimiento para la implementación de DDHH en el territorio, del propio PDH y de los diagnósticos que lo sostienen, es evidente que desde el año 2008 se han priorizado los marcos normativos como referente primordial para una *medición* de la realización de los DDHH; se añaden elementos de capacitación de personas servidoras públicas o la difusión de los propios DDHH entre la ciudadanía, pero no existe, en diagnóstico alguno, ni en el propio PDH, una mirada real e inclusiva de las personas y grupos sujetos de DDHH en la CDMX.

Todas estas instituciones comparten características semejantes, en tanto son de reciente creación, carecen de autonomía simbólica o materialmente, sus obligaciones no corresponden con su capacidad estructural; coinciden en la herencia de patrones burocráticos de antaño, como las relaciones de los cargos, el lenguaje legalista y los marcos normativos que constriñen a la institución y a las personas servidoras públicas que la conforman, elementos que otorgan un sentido común

burocrático con respecto a los DDHH, normalizador de violencias sistemáticas a personas trabajadoras.

Las personas burócratas que ahí laboran, primordialmente quienes ocupan direcciones y cargos medios, han cumplido algún tiempo trabajando en la burocracia, usualmente provienen de instituciones de seguridad pública; además, estudiaron en escuelas de derecho; su formación es legalista y sumamente positivista. Su mirada tiene más relación con su experiencia como burócratas que como personas defensoras de DDHH.

Como ocurre de forma generalizada en la administración pública, los recursos humanos son reducidos, lo que incluye a las burocracias de DDHH y provoca que las personas burócratas carguen con horas de trabajo excesivas, que el trabajo se vuelva una carga sin sentido, pues se reduce al cumplimiento de aquellas labores que se encuentran dentro de los límites de lo exigible, cuyo desacato puede generar sanciones; de normas, formatos y plazos. A esta condición se suma, en los casos de personas trabajadoras de confianza y honorarios asimilados a salarios, la amenaza de perder el empleo debido a los cambios del partido político en el gobierno y de las personas funcionarias que, en sintonía con esto, ocupen los cargos directivos.

De forma particular, las personas burócratas de DDHH cargan con un incremento en la inseguridad laboral, derivado del tipo de relación que asumen en el contrato que firman —usualmente cada uno o tres meses—, de honorarios asimilados a salarios; lo que significa que están contratadas por proyecto y que carecen de seguridad social y prestaciones laborales. Se trata de situaciones que han sido normalizadas en la administración pública, pero resultan, en lo concreto, formas de control y ejercicio de violencia y dominio. En el campo de los DDHH dichas situaciones se consideran violaciones a los DDHH laborales y al trabajo, pero suceden en la burocracia de DDHH, a pesar de su reciente creación y con mayor precarización para las personas que ahí laboran. Siendo además que, idealmente, se buscaba que en ellas se adquirieran otras formas y lenguajes, respetuosos de las personas y de sus DDHH.

En las burocracias de DDHH carentes de autonomía y con obligaciones de resultados frente al gobierno central, en este caso de la CDMX, es común que los puestos directivos y medios los obtengan personas que se han formado en derecho y provienen de burocracias que,

significativamente, son señaladas por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México con la mayor cantidad de quejas registradas por presuntas violaciones a DDHH.

En cuanto a las autoridades más señaladas en los expedientes de queja se encuentran la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (FGJCDMX), seguida de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (SSC-CDMX), la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México (SGCDMX), la Secretaría de Salud (SEDESA) y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CEJUR). Los derechos humanos más mencionados fueron a la seguridad jurídica, a la integridad personal, a la salud, a la libertad y seguridad personales y al debido proceso en relación con la persona ofendida, víctima del delito.⁵⁴

Lo que implica que esas personas servidoras públicas, usualmente en altos cargos, no necesariamente tienen conocimientos en DDHH, capacidad para la planeación de proyectos de investigación sobre personas en situaciones vulnerables en el territorio y, especialmente, un verdadero interés en la defensa de los DDHH. Y no sólo por su participación en burocracias con patrones poco sensibles y humanos; también por sus procesos formativos en facultades y escuelas de derecho, incluidas las universidades públicas.

Son pocas las personas servidoras públicas en estas burocracias que provienen de organizaciones de la sociedad civil o que se consideran defensoras de DDHH. Y suelen ser quienes, por su propia experiencia, están mejor capacitadas en temas de género y enfoque de DDHH. Esta situación en muchos casos se traduce en desconocimientos profundos, en elecciones que priorizan leyes, reglamentos y códigos, pero no a los grupos de atención prioritaria; además, de que se posibilita la reproducción de las violencias y las contradicciones que suceden en las burocracias de antaño, entre las personas trabajadoras y de forma aparentemente justificada por un entramado social que normaliza las desigualdades internas y que se reflejan en frases típicas y constantemente repetidas, como: *así funciona la administración pública*⁵⁵. Cuando en realidad, es así como se banaliza la carencia de acceso a DDHH en las propias instituciones; la vulneración a los derechos laborales y al

⁵⁴ Comisión de los Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM). (2022). *Informe anual 2021*, p. 9.

⁵⁵ Bourdieu señala que el análisis crítico del discurso ayuda a identificar la ideología dominante que lo produce y que es, además, insumo para interpretar el discurso. El discurso, a su vez, refleja el habitus del sujeto que lo produce y su pertenencia a un grupo social específico, en este caso, la persona servidora pública, con una experiencia social condicionada por su pertenencia a la burocracia.

trabajo —porque no necesariamente se contrata a las personas con conocimientos suficientes, sino a las conocidas, a las leales y a las que comparten la mirada legalista que dificulta la defensa de DDHH.

En el ámbito burocrático, aún en instituciones de DDHH, los marcos normativos pesan más que las personas y sus percepciones; es decir, para éstas, la creación de leyes o el hecho de que la CDMX tenga su propia Constitución representa un avance de DDHH en sí mismo, sin que dichas estructuras alcancen a identificar problemáticas sociales y materialicen la dignificación de la vida de las personas.

En lo cotidiano perdura la idea de que las personas burócratas son expertas y sus opiniones técnicas retratan mejor la realidad de personas en situaciones vulnerables que las percepciones de las propias protagonistas. Es cierto que el desprecio por el conocimiento en primera persona sucede también en otros ámbitos, la burocracia fuera de la burocracia y la búsqueda de objetividad que trata a los sujetos como objetos. Lo curioso es que en la propia burocracia de DDHH podría esperarse lo contrario. No obstante, en la burocracia no ha sido costumbre mirar a las personas empobrecidas, especialmente a las que suman más de una categoría sospechosa;⁵⁶ por ejemplo, las que además de ser pobres, son mujeres indígenas y lesbianas, ellas tienen menos posibilidades de acceder al ejercicio de sus DDHH que una mujer que sólo es pobre.

Las personas que laboran en la burocracia de DDHH de la CDMX realizan trabajos de acompañamiento a personas en situaciones vulnerables, diagnósticos situacionales, informes y programas para que las instancias públicas de la ciudad implementen DDHH, procuran que las personas en la CDMX conozcan cuáles son sus derechos, y accedan a mecanismos para su exigibilidad.

⁵⁶ Las *categorías sospechosas* son criterios de distinción subjetiva de personas establecidos en el último párrafo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para describir motivos de discriminación, que en la mayoría de los casos se suman y se tendrían que incluir de esta forma en los análisis de las burocracias de derechos humanos: “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” (p. 1). Y, a su vez, que la norma legal analizada tenga una proyección central sobre los derechos humanos garantizados por la Constitución.

Las producciones documentales de la burocracia de DDHH priorizan ejercicios comparativos entre estándares internacionales de DDHH, instrumentos normativos locales y las acciones y programas gubernamentales de la CDMX. Es decir, sus ejercicios analíticos difuminan los contextos de personas sujetas de derechos, y, si incluyen insumos poblacionales, utilizan datos oficiales que hasta el momento no retratan grupos de atención prioritaria, como la población en situación de calle, personas migrantes, afrodescendientes, entre otras; tampoco elementos que indiquen avances o retrocesos en el acceso efectivo a DDHH.

En este sentido, los acercamientos burocráticos a la desigualdad son cuantificables y lineales. Hasta ahora, las personas servidoras públicas con referentes legalistas y formadas en la burocracia añeja, aunque pertenezcan a instancias de DDHH, no han podido reconocer y/o implementar metodologías con enfoque de DDHH, cualitativas y participativas; no alcanzan a mirar la importancia de conocer problemáticas enunciadas por sus protagonistas para trazar alternativas que permitan un verdadero ejercicio de DDHH en el territorio. Lo que está a su alcance es controlar y moldear a las personas sujetas de derecho mediante categorías que agrupan personas en alcaldías, en delitos, en programas sociales. La medida establecida por excelencia, por considerarla universal, es la familia. De esta manera se piensa que se pueden llevar a todas las personas las acciones y programas gubernamentales.

Por lo anterior, no es raro que en la propia producción documental burocrática de DDHH se nombren las limitaciones e insuficientes avances de sus obligaciones en materia de DDHH. Se señalan problemas presupuestales, deficientes sistemas estadísticos y poblacionales, además de insuficiente capacitación de las personas servidoras públicas en toda la burocracia. Empero, las causas son mucho más profundas y desde la sociología se explican de forma distinta. No obstante es importante señalar qué sucede, para después reflexionar por qué.

De forma abrupta aparecen identidades distintas y contextos que no se imaginan y no se pueden mirar desde el ámbito gubernamental, su administración y sus burocracias. Desde identidades y expresiones de género que socialmente aún no se entienden, nuevas discapacidades y los efectos que las personas piden que se reconozcan, hasta niñas, niños y adolescentes planteando desacuerdos como cualquier persona, aunque socialmente se les siga considerando cajas vacías

para llenar. Y con ellas están las víctimas del Estado, de la violencia, de la desigualdad; algunas son reconocidas, otras agrupadas en políticas públicas totalizadoras.

La vida no deja de cambiar, al tiempo que la costumbre burocrática es cuantificar; acotar la realidad, controlarla y probarla para ofrecer hallazgos y posibles soluciones, sin que se logre priorizar la diversidad y colocar a las personas en el centro de todo análisis, más allá del dato estático y del hecho que distinguió el especialista que no se ha vinculado con la población de la que habla. Las personas sobre quienes se emiten análisis y juicios aparecen como opiniones producidas en ámbitos académicos y de la sociedad civil organizada: son estos los insumos especializados, los que se consideran como elementos participativos (y en el mandato metodológico de incluir mecanismos de participación) en sus trabajos sobre DDHH en la CDMX.

Los elementos que consideran cualitativos en sus análisis y que se anuncian en su seguimiento a la implementación de DDHH son las interpretaciones de las personas analistas:

El análisis sobre la implementación del PDHCDMX [Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México] se ha abordado a través de una metodología que consideró variables cuantitativas y cualitativas, trabajo que implicó la observación detallada de lo que han reportado las instancias ejecutoras y de su coherencia con los documentos probatorios y lo establecido en las estrategias del PDHCDMX⁵⁷

Cuando en realidad un ejercicio comparativo entre estrategias y documentos probatorios carece, de nueva cuenta, de la percepción de las personas sujetas de DDHH; se limita a un registro que no requiere de trabajo analítico, mucho menos utiliza insumos que puedan retratar una parte de la realidad de la CDMX, sólo registros burocráticos de eventos como capacitaciones o publicaciones de leyes y lineamientos.

Estos hechos repercuten en la atención a la ciudadanía, de forma incrementada en el caso de grupos en situaciones vulnerables, y afectan las mismas producciones burocráticas en materia de DDHH, debido a que se utilizan únicamente insumos oficiales y con sesgos importantes, relacionados con

⁵⁷ Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la CDMX (2019), p. 9.

las limitaciones que existen para el registro de información fundamental y con enfoque de género y de DDHH. En tanto no se mira a personas y sus problemáticas, la información recopilada de denuncias o necesidades es limitada.

Es significativo que los avances en la implementación de DDHH en la CDMX considerados en el seguimiento burocrático sean, en su mayoría, por “estrategias concluidas” por la publicación Constitución Política de la Ciudad de México. Dichas estrategias están en el último reporte que cierra el seguimiento a la implementación del último Programa de Derechos Humanos (PDH) de la CDMX, debido a que, con la publicación de la Ley del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México en la Gaceta Oficial de la CDMX el 2 de diciembre de 2019,⁵⁸ se concluyó ese proceso de seguimiento y actualmente se está definiendo una metodología para elaborar un nuevo diagnóstico de DDHH y emitir criterios orientadores de DDHH a las instancias ejecutoras⁵⁹ de la Ciudad De México.

Sin embargo, como se observa en el apartado sobre la medición de la desigualdad, hasta la actualidad es imposible una evaluación de la implementación de DDHH, porque requiere, forzosamente, de insumos demográficos organizados y sistematizados de tal forma que los grupos de atención prioritaria puedan dibujarse, localizarse, describirse. Pero no sólo; dicha evaluación de acciones de implementación de DDHH requiere de mecanismos de participación en los que la población objetivo evalúe los resultados de acciones gubernamentales en beneficio de sus DDHH. Tanto los datos demográficos referidos como los mecanismos de participación cualitativa son ideales que no se han alcanzado. En el mismo PDH del Distrito Federal ya se señalaban las problemáticas descritas, y otra contundente:

Cabe destacar que un Programa de derechos humanos sin posibilidad de ser evaluado o sin contar con indicadores de derechos humanos pierde cualquier efectividad. Los planes de acción, como lo es este Programa, necesariamente tienen que contar con herramientas para medir su impacto y el cumplimiento de los derechos humanos en el Distrito Federal.⁶⁰

⁵⁸ Gaceta Oficial de la CDMX. (2 de diciembre de 2019).

⁵⁹ Las instancias ejecutoras son, las instituciones del gobierno de la CDMX encargadas de materializar los Programas de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

⁶⁰ *Op. cit*, p. 81.

Las situaciones anteriores se repiten en los diagnósticos que siguieron y en la elaboración del último PDH de la Ciudad de México 2016-2019.⁶¹ En él se pueden leer las estrategias, metas e indicadores que se determinaron en el momento de su elaboración, como la estructura mínima y necesaria para que en el territorio se hicieran accesibles los DDHH.

Los denominados indicadores de cada una de las estrategias del PDH CDMX son escenarios ideales que las Organizaciones de la Sociedad Civil propusieron y colocaron en cada uno de sus 30 capítulos, sin que la Subdirección de Seguimiento y Evaluación pudiera acompañar las necesidades que se enunciaron, ya no de personas sujetas de DDHH, sino las de organizaciones y sus agendas particulares. Se requería un ejercicio de acompañamiento para la construcción de indicadores de DDHH vinculantes a los grupos en situaciones vulnerables y que sirvieran para medir el avance en la implementación de DDHH en el territorio.

Aunado a lo anterior, el problema fundamental es que la posibilidad de valorar a cabalidad las acciones establecidas en el PDH es remota, especialmente en materia de DDHH, porque el lenguaje y la metodología estadística de la burocracia no permite abordar elementos subjetivos de las poblaciones y grupos de atención prioritaria, mucho menos se consideran insumos participativos⁶². Llevar el ejercicio de la implementación de DDHH más allá de cuantificaciones de capacitaciones a personas servidoras públicas, o bien, de ejercicios para relacionar mandatos institucionales con algún DDHH y señalar instancias responsables, no fue posible.

En este sentido, los indicadores del PDH CDMX tampoco son indicadores en sí, y mucho menos de DDHH. La falta de un sistema de información estadística con enfoque de DDHH y de género hace imposible el seguimiento y evaluación de acciones gubernamentales de DDHH. Cabe señalar, de nueva cuenta, que para la elaboración del segundo PDH se sumó la falta de acompañamiento de especialistas del MSyE a las organizaciones que participaron en su diseño y elaboración. Los ideales de las organizaciones no cupieron en la estructura burocrática de aquel momento —se llegó a plantear el absurdo de que en dicho PDH no se incluyeran grupos poblacionales en situaciones

⁶¹ Dicho diagnóstico se planeó hasta 2021, sin embargo, la entrada de la ley de la IESIDH y su misma creación concluyeron con la vigencia de dicho PDH, así como su seguimiento.

⁶² Si bien, una institución de DDHH está imposibilitada para la evaluación de cada una de las acciones gubernamentales, especialmente con una metodología participativa; los entes públicos deben de realizar dichas evaluaciones e informar resultados pertinentes enunciados por la población objetivo.

vulnerables porque “sería complicado hacer mediciones” —y tampoco existieron mecanismos para entablar un vínculo con las poblaciones que en la CDMX transitaban por situaciones complicadas en materia de DDHH. Desde el diseño de diagnósticos y programas de DDHH de la ciudad, los interlocutores más cercanos a los grupos de atención prioritaria fueron las organizaciones vinculadas con el MSyE, algunas de ellas con experiencias cercanas de acompañamiento, pero no necesariamente especializadas y con conocimientos sobre indicadores de DDHH o las funciones de las instituciones del gobierno, justo, para establecer responsabilidades directas para la implementación de DDHH en el territorio que no sólo fueran modificaciones de leyes o lineamientos.

Es importante mencionar que en dicho momento las personas servidoras públicas y funcionarias — igual que las de organizaciones— estaban en proceso de aprendizaje. La creación de un brazo burocrático de derechos humanos en la CDMX no significó por sí mismo un funcionamiento adecuado y claridad sobre cómo construir una estructura sólida para materializar los DDHH en el territorio. Entonces y en la actualidad, de forma mayoritaria entre los pensadores legalistas tradicionales, existe la percepción de que los obstáculos principales para la implementación de DDHH son aparatos normativos insuficientes. No obstante, la reforma constitucional de 2011 y la propia elaboración de la Constitución Política de la CDMX en 2017 propiciaron un escenario distinto para pensar, más allá de la creación de nuevas leyes y reformas, en el ejercicio de la administración pública.

De forma interna y organizacional, en las propias instancias de DDHH se requiere de personas servidoras públicas con la sensibilidad necesaria para incluir la percepción de personas sujetas de DDHH en sus labores y producciones, entre otros motivos, para la obtención de información y su clasificación vinculante a problemáticas de DDHH. La idea de que la capacitación en materia de DDHH es un elemento primordial para que las personas servidoras públicas sean profesionales, no está funcionando. En su lugar deben considerarse los perfiles idóneos, especialmente para dar atención a personas en temas de violencias de género y acceso a la justicia.

La capacitación por sí sola no modificará inercias previamente establecidas si no viene acompañada de los incentivos institucionales adecuados. De aquí otro punto, si bien la educación en DH es importante, la generación de valores en materia de DH es un

proceso de largo plazo, que seguramente no logrará constituirse en una primera o segunda generación, de aquí que el diseño institucional sea elemental.⁶³

Aunado a lo anterior, es cierto que la implementación de derechos, si bien requiere de un suelo normativo que le dé forma a la administración pública y a su burocracia de DDHH, éste tendría que ser mucho más eficiente en cuanto a las consecuencias de no cumplirse o promover nuevas vulneraciones a DDHH. La misma forma del habitus burocrático, que genera desconocimiento sobre DDHH y la permanencia de relaciones autoritarias y desiguales como efecto de los cargos —de ser el gobierno de los cargos—, también repercute en que no se identifiquen ejercicios violatorios de derechos o no se denuncien por temor al jefe en turno, dentro de la burocracia y fuera de ella. En este sentido, se demerita cualquier hecho que impida una labor en favor de la materialización de DDHH y que vulnere el propio DDHH, y queda sin consecuencias administrativas o penales.

Lo anterior también tiene efectos en la elaboración burocrática de registros y construcción de datos poblacionales. No se reconoce la importancia de los DDHH, ni tampoco su violación. Además de que tendrían que considerarse insumos directos de las personas gobernadas, como las problemáticas que se nombran en las protestas sociales, las agendas de movimientos sociales y sus protagonistas —siendo un método emergente en tanto las instancias demográficas nacionales y locales logren acotar sus concentrados de datos a los requerimientos necesarios para la implementación de DDHH, o por lo menos utilizando como referencia estándares de DDHH para localizar e incluir en las acciones gubernamentales a las poblaciones y grupos en situaciones vulnerables con una mayor cantidad de categorías sospechosas de discriminación y desigualdad.

En este sentido, es importante señalar que la posibilidad de materializar el trabajo interinstitucional que mandata la Constitución Política de la Ciudad de México para la planeación de la ciudad, se podrá realizar y fundamentar siempre y cuando existan insumos suficientes para diseñar políticas públicas con enfoque de derechos humanos, políticas que requiere medirse y evaluarse de forma participativa. Es decir, se necesita construir un lenguaje común y que sirva de medio de comunicación entre el campo burocrático —acostumbrado a poblaciones objetivo someramente identificadas— y el campo de DDHH, que requiere fundamentalmente de la identificación de

⁶³ Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011), p. 48.

particularidades poblacionales, acordes a los tratados DDHH y con características subjetivas que el INEGI aún no considera.

Lo anterior puede ejemplificarse si se comparan los indicadores comunes, elaborados por la burocracia de forma tradicional para evaluar acciones y programas sociales, en contraste con los indicadores de DDHH, que incluyen, además de estándares de DDHH, atributos del derecho, indicadores estructurales, de proceso, de resultados y sobre normas transversales de DDHH.⁶⁴

El proceso que lleva a los derechos humanos desde el establecimiento de normas hasta la realización efectiva depende, en gran medida, de la disponibilidad de instrumentos apropiados para la formulación y la evaluación de las políticas en la materia. Los indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, son uno de esos instrumentos indispensables.⁶⁵

El lenguaje de los indicadores de DDHH es aún desconocido para la burocracia. La universalidad la identifican, por ejemplo, con su capacidad presupuestal para cualquier acción gubernamental. Se tendría que contar con mecanismos efectivos para la identificación y reconocimiento de delitos y violaciones a los DDHH. Por ejemplo, se requieren conteos de personas víctimas de tortura policial o de trata de personas, de todo aquello vinculado a la materialización del derecho a la verdad y justicia.

Además, es imperante la identificación e inclusión en las estadísticas oficiales de personas y poblaciones con características subjetivas, políticas o víctimas de crímenes estatales que la burocracia aún no reconoce: presas y presos políticos privados de la libertad, personas despojadas, desplazadas, niñas y niños huérfanos por las guerras internas en México, o por COVID; mujeres migrantes abusadas sexualmente en su tránsito por México, personas víctimas de asesinatos extrajudiciales; etc. La inclusión de estos conteos significaría un cambio radical en la administración pública, ocurriría en instituciones autónomas y con metodologías participativas de las víctimas del Estado.

⁶⁴ Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas (s.f). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la aplicación y medición.*

⁶⁵ *Op. cit.*, p. III.

La invisibilización

La invisibilización de personas en situaciones vulnerables es una problemática de desconocimiento y negación de principios fundamentales sobre la dignidad de las personas. Situación propia del habitus burocrático y que es reflejo de la ideología dominante y prejuicios sociales que se derivan de ella. Desde la burocracia de DDHH no ha existido una tendencia hacia la materialización de DDHH. Esta situación resulta *ad hoc* a un sistema económico que se sostiene por la explotación y la dominación de personas empobrecidas.

Existen investigaciones sobre la invisibilización de personas en campos tan diversos como la educación o el trabajo, por mencionar algunas, y en donde la noción de *violencia simbólica* de Pierre Bourdieu (que aborda en investigaciones diversas, como la dominación masculina, el campo académico, la educación, el sentido del gusto en la sociedad...) es el punto de partida más común. Manuel Castells ha enfrentado la problemática desde su óptica, en relación con las redes comunicativas.⁶⁶ Sin embargo, el análisis de Bourdieu es el más influyente, ya que además es abordado desde perspectivas políticas y campos del conocimiento distintos, como los que el propio sociólogo francés abarcó, pero también en conjunto con un análisis materialista.⁶⁷

La investigación de Farid Samir Benavides “Sujetos invisibles, pensamiento criminológico y seguridad ciudadana” (2011) se ocupa de la invisibilización de los sujetos sociales como violencia simbólica, en particular en los campos de “la relación entre sexos y seguridad y el de la relación entre jóvenes y seguridad” (p. 1). Ahí por ejemplo señala:

En la elaboración de las políticas públicas, el reto es contar con la participación de las mujeres, que estén en el centro de la intervención. Pero ello debe hacerse reconociendo que se trata de titulares de derechos que son capaces de movilizar y adecuar las instancias de intervención para sus requerimientos (Naredo, 2009:7). Una perspectiva tal, afecta todas las etapas del diseño institucional e incluso la estructura de la ciudad. Es importante señalar que no se trata de evitar la violencia física, sino de eliminar toda forma de violencia,

⁶⁶ Castells, M. (2009).

⁶⁷ Por ejemplo, en Garnier, J. P. (2015).

estructural y simbólica, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.⁶⁸

Lo que deja ver que la invisibilización de personas en la teoría tiene un asidero teórico y metodológico vasto, y que la noción bourdieuana de *violencia simbólica*, como parte de su teoría de los campos y habitus, ha sido no sólo la más recurrente sino —gracias al propio carácter constructivista de la teoría de este sociólogo— compatible con perspectivas teóricas diversas. Y lo que nos permite confirmar su compatibilidad con una perspectiva geográfica, en particular de las urbes, como lo señala Loïc Wacquant (2017), esta problemática ha sido estudiada en extenso por la geografía crítica (desde Fernand Braudel hasta los más recientes Milton Santos, Carlos Walter Porto-Gonçalves, David Harvey, Neil Smith) y desde el urbanismo (por ejemplo, Rojas, L. 2020) lo que permite introducir el concepto de *centro-periferia*, como parte de un diseño urbano desigual (o una *geo-grafía* urbana, como diría Porto-Gonçalves) con intercambios y una distribución de poder (y violencias simbólicas) desiguales. Todo lo que puede ser mirado también desde la óptica de las llamadas *políticas de escalas*, estudiadas por Neil Smith, Graham y Haley, entre otros, que representa “un giro en los estudios territoriales y urbanos hacia un concepto más fluido y relacional del espacio, donde las ciudades, por ejemplo, se analizan no como meros *containers* fijos y sólidos de la vida social sino como lugares complejos y sujetos a múltiples interpretaciones” (González, 2005).

⁶⁸ Benavides, F. (2011).

Las escalas de invisibilización

Las escalas de invisibilización a las que me refiero —que no son absolutas— son *formales*, y se encuentran en estructuras normativas; es decir, son de carácter objetivo, legalizado; ocurren por la práctica del habitus y de las personas servidoras públicas. Son *subjetivas* en tanto responden a las representaciones sociales de la burocracia y personas burócratas promedio y son *ostensibles* en las producciones burocráticas de DDHH, que no son normas o leyes, únicamente son criterios orientadores de DDHH. Las escalas son un ciclo de invisibilización que comienza con la norma, la ley puesta en papel y en tanto, formalizada y reconocida por el Estado; sigue con la representación que de ella hace la burocracia y el/la burócrata; finaliza en la producción documental burocrática, por ejemplo de diagnósticos y Programas de Derechos Humanos que son evidencia de la carencia de inclusión de personas en sus análisis y que son expresión también del habitus burocrático de DDHH.

Las escalas de invisibilización —*formales, subjetivas y ostensibles*— son efecto de las contradicciones burocráticas, que representan la pobreza socialmente en una norma y de manera cuantificable, fuera de análisis históricos y contextuales de las personas. Las invisibilizaciones se caracterizan por ser ominosas; se ocultan en los propios instrumentos normativos, en la objetivación de DDHH de personas en situaciones vulnerables y en las réplicas de sus discursos. Se trata, en este caso, de escalas de invisibilización progresivas que suceden en el ámbito formal. Inician con la invisibilización que ocurre en instrumentos internacionales que no alcanzan a ceñirse específicamente a los contextos latinoamericanos, mexicanos y locales.

Por supuesto que en todo el mundo hay mujeres, niñas y niños, grupos de atención prioritaria, pero lo que determina el estado de vulnerabilidad de dichas personas y grupos ocurre en contextos específicos, materiales, determinados por una clase y la desigualdad, que no comparten el lenguaje lineal y acotado de la estructura normativa. Se trata de una práctica legalista donde el “derecho segmenta, secciona dentro de un continuo” (Bourdieu, 2019). Las escalas de invisibilización ocurren por la carencia de distinciones poblacionales mucho más sutiles, en las representaciones sociales homogeneizadas desde lo internacional, en las adaptaciones que existen en México y en la CDMX, en contraste con la emergencia de sujetos políticos.

Falta en este campo un análisis de la pobreza y de la desigualdad transversal e interseccional. En toda la existencia de la burocracia se ha clasificado a las personas partiendo de una sola característica subjetiva, o son mujeres o hombres. No se ha considerado que la suma de dichas características es algo que sucede en lo concreto, los factores sociales, la vulnerabilidad social —el género, la etnia y la clase social— que determinan situaciones de empobrecimiento y de riesgos sociales se multiplican, la desigualdad es sistémica, histórica y compleja.

La interseccionalidad

La interseccionalidad, como concepto y método para la detección de situaciones de discriminación y desigualdad en lo más profundo de la lucha de clases, es una alternativa para la transversalización del enfoque de derechos y de género en el ámbito gubernamental y en la administración pública, iniciando con la ubicación espacial de dichas personas y sus situaciones para dar paso a un ejercicio demográfico inclusivo. Dicho proceso permitiría el reconocimiento de personas invisibilizadas y la elaboración de estudios críticos de la desigualdad. En 1989, Kimberlé Williams Crenshaw construyó el concepto interseccionalidad. Ella es una mujer que además de ser especialista en el campo de la teoría crítica de la raza, es negra, académica y con toda la experiencia empírica y científica para reconocer que además de existir poblaciones en situaciones vulnerables, siempre están presentes las intersecciones, las estructuras de clase que colocan a dichas personas en grados más empobrecidos. Se trata de una problemática profunda que no se explica por el conteo de población en albergues —cuando es evidente que hay personas que no acceden a dichos espacios o no los considera por las reglas que ahí se les imponen— o por factores determinados por la propia dinámica de la vida en la calle.

La posibilidad de medir y describir las escalas de desigualdad que se padecen en cualquier territorio requiere de indicadores de DDHH y de insumos demográficos con enfoque de DDHH para su elaboración; es decir, es urgente considerar a las poblaciones en situaciones vulnerables que de forma exponencial padecen mayores situaciones de pobreza. Sólo así se podrían “constatar los avances de cada Estado en el efectivo cumplimiento y dotación de derechos humanos a todas las personas, en especial las acciones que han implementado para el reconocimiento y extensión de tales derechos a aquellas personas pertenecientes a sectores históricamente discriminados” (OEA, 2011, p. 84).

La problemática de obtención de datos con un diseño y procesamiento carente de enfoque de derechos repercute en un sesgo importante para la medición de la desigualdad. Una referencia contenida en el Diagnóstico de DDHH elaborado en 2003 por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos retrata, desde aquel momento, la situación de invisibilización de otra población: las personas privadas de la libertad. “La falta de

información estadística regular sobre la situación penitenciaria y otras formas de detención, representa también un obstáculo para abordar las consecuencias diversas provocadas por la ausencia de un enfoque de género dentro del sistema” (Kompass, 2003, p. 21). Después de 19 años de la publicación del diagnóstico en mención, los esfuerzos por materializar dicho enfoque de derechos y de género siguen pendientes. En la actualidad las estadísticas penitenciarias carecen de un conteo certero de mujeres y mujeres madres de niñas y niños que las acompañan en reclusión.⁶⁹

Un documento del gobierno de la Ciudad de México y del EVALÚA, titulado *Resultados de la medición de la pobreza 2016–2020*⁷⁰ recupera información sobre la pandemia y la pobreza. En él, de igual forma, no se establecen particularidades de cada uno de los grupos de atención prioritaria reconocidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, o población vulnerable, especialmente se carece del enfoque interseccional mencionado; sin embargo, se incluye evidencia sobre el crecimiento de la pobreza en el territorio y señalamientos puntuales acerca de personas indígenas, con alguna discapacidad, mujeres y grupos etarios que incluyen a niñas y niños, adolescentes, personas jóvenes y mayores.⁷¹ La información que sigue la tomé de dicha medición de la pobreza y es relevante; su lectura debe implicar, por sí misma, la certeza de que los grupos en situaciones vulnerables y más empobrecidos son las personas que están en las peores condiciones por todo lo dicho anteriormente.

⁶⁹ Actualmente existe una estadística penitenciaria que indica cuestiones básicas sobre la población privada de la libertad. Básicas porque la ley, de nueva cuenta, impone marcos de observancia limitados que no muestran situaciones importantes, de riesgo y que son fundamentales para retratar problemáticas sociales y públicas que no se encuentran reflejadas en esos números porque no son consistentes con la Ley Nacional de Ejecución Penal; por ejemplo, las niñas y niños de 4 años ya no pueden estar viviendo con sus madres en centros penitenciarios, pero suceden casos en los que aún siguen con ellas porque no hay familiares quienes las y los acojan; a esto se suma que buena parte de las mujeres privadas de la libertad se embarazan y son madres en centros penitenciarios; finalmente, algunas de ellas, también de forma contraria a lo que dicta la ley, son enviadas a centros de reclusión varoniles en los que no se contabiliza su presencia. Se sugiere consultar CNDH (2022-2). Un trabajo elaborado en la 3ª Visitaduría General de la CNDH, elaborado por mujeres con perspectiva de género y enfoque de DDHH, que lograron hacer un análisis cuantitativo y cualitativo importante y que nunca antes se había hecho en la CNDH.

⁷⁰ Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA) (2011).

⁷¹ Dichos agrupamientos etarios no corresponden a un análisis de derechos humanos que considere las temporalidades reconocidas para nombrar a niños, niñas, adolescentes y personas jóvenes.

- 58.8 por ciento de la población de la Ciudad de México se encontraba en pobreza multidimensional, mientras que en el país la población en esta situación representó 72.9 por ciento.⁷²
- Entre 2016 y 2018 la pobreza total aumentó en 3.1 puntos porcentuales. Mientras que entre 2018 y 2020 la pobreza total aumentó de 57.3 a 58.8 por ciento, lo que representa casi 169 mil personas más.⁷³
- Ante el choque económico de la pandemia, los hogares de la CDMX no tuvieron oportunidad de aumentar el uso de la fuerza de trabajo para contrarrestar la caída del ingreso, por lo que se observa un aumento en la carencia por esta dimensión, pero una disminución fuerte de la pobreza de tiempo entre 2018 y 2020. Pero como se constata en los datos, esta tendencia ya se observaba desde 2016.⁷⁴
- Entre 2018 y 2020, los aumentos más notables en el porcentaje de pobreza total se observan en personas que hablan lengua indígena, con discapacidad y en hogares con jefaturas femenina.⁷⁵

La información anterior es fundamental porque muestra cómo las situaciones de pobreza impactan mucho más a grupos en situaciones vulnerables. Si bien no se incluye a la totalidad de ellos, se infiere que este hecho se reproduce en otros grupos. Aunado a lo anterior, el documento incluye datos sobre pobreza multidimensional vinculados con niveles educativos y afiliación a servicios de salud.

Las tablas siguientes son evidencia de que las pobrezas extrema y alta son más recurrentes en las poblaciones que carecen de acceso a derechos básicos como a la educación y a la salud. No es coincidencia que dichos grupos de atención prioritaria sean más pobres que la media poblacional. No obstante, sigue presente la invisibilización de personas en situaciones vulnerables, los datos no alcanzan a incluir los grupos de atención prioritaria y su localización.

⁷² Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALÚA). *Op. cit.*

⁷³ *Op. Cit.*

⁷⁴ *Op. Cit.*

⁷⁵ *Op. Cit.*

Ciudad de México: grupos específicos, 2016, 2018 y 2020.

Población según nivel educativo⁷⁶ por pobreza multidimensional,⁷⁷ 2016, 2018 y 2020

Nivel educativo	Porcentaje			Población (en miles)		
	2016	2018	2020	2016	2018	2020
Sin escolaridad y primaria incompleta	71.8	76.0	75.6	372.0	376.9	362.9
Primaria completa y secundaria incompleta	60.5	71.3	65.3	491.6	614.1	514.3
Secundaria completa y preparatoria/técnico incompleta	64.8	70.0	70.9	993.6	1,001.9	1,097.2
Preparatoria/técnico completa y Educación Superior incompleta	33.5	39.6	45.0	747.2	930.8	1,189.9
Educación Superior completa y más	15.7	16.0	25.8	120.2	146.0	215.1

Fuente: EVALÚA con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y el Sistema de Cuentas Nacionales de México del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2016, 2018 y 2020.

Ciudad de México: grupos específicos, 2016, 2018 y 2020							
Población en pobreza según institución de afiliación a los servicios de salud, 2016, 2018 y 2020							
Institución de afiliación	Porcentaje				Población (en miles)		
	2016	2018	2020		2016	2018	2020
Seguro popular, INSABI ² e IMSS-Prospera o IMSS-Bienestar	81.2	85.3	80.3		1,961.5	1,914.6	1,108.6
IMSS, ISSSTE e ISSSTE Estatal	38.9	42.2	46.9		1,909.1	2,127.2	2,457.2
PEMEX y Seguros privados	16.9	6.6	17.8		35.0	16.4	39.0
Otras instituciones	47.3	29.2	52.5		44.8	55.4	36.0

Fuente: EVALÚA con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares y el Sistema de Cuentas Nacionales de México del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2016, 2018 y 2020.

⁷⁶Se refiere a la población de 25 años y más.

⁷⁷Se refiere a la pobreza total del estrato del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP).

Los diagnósticos y programas de DDHH

La Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos (IESIDH) de la CDMX tiene su antecedente inmediato en el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos (MSyE PDH) de la CDMX. Laboré en ambas instituciones y durante ese tiempo pude presenciar transformaciones importantes, tanto a nivel interno, como gubernamental; por ejemplo, el impacto de la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México, caracterizada por contenidos de avanzada en materia de DDHH, pero lejana al habitus de la burocracia. Por ejemplo, permanece la reducida estructura institucional, que incluye a los recursos humanos con obligaciones de evaluar y guiar la implementación de DDHH en la CDMX: una sola dirección, dos subdirecciones y 20 personas trabajadoras de honorarios asimilados a salarios. Realidad material que abonó en el incremento de contrastes discursivos entre los mandatos institucionales de DDHH y la capacidad cotidiana para orientar a las burocracias del gobierno de la CDMX y guiar la implementación de DDHH.

Cabe señalar, además, que la percepción mayoritaria del personal del MSyE PDH —después en la IESIDH— es que la institución dista ampliamente de las pésimas condiciones laborales en otras burocracias, como las jurisdiccionales; que si bien en el MSyE PDH no se les ofrecían garantías laborales de permanencia o de seguridad social, los tratos se caracterizaban por ser menos violentos y había menos horas de trabajo que en otras instituciones como la Procuraduría General de Justicia de la CDMX (lugar donde buena parte del personal de estructura se formó, los jefes y jefas abogadas del MSyE) donde hay una hora de entrada laboral, pero no de salida.

Por supuesto, el mensaje constante de jefes y jefas formados en escenarios legalistas y lejanos a los DDHH, consistía, fundamentalmente, en que las personas servidoras públicas a su cargo debían de agradecer por su trabajo; una postura común en el pensamiento empresarial y liberal, en donde no se mira que son las personas trabajadoras las que sostienen la estructura y la propia institución; no se consideran las cargas extenuantes de trabajo, su pertenencia a poblaciones en situaciones vulnerables, como las implicaciones de ser mujer y madre responsable de cuidados y trabajos no remunerados; finalmente, lo verdaderamente importante para dicho pensamiento es la institución,

el mandato, así como la noción sobre lo que es el servicio público, la administración y por supuesto, los DDHH desde un plano legalista sin enfoque alguno.

El hábitus de las personas servidoras públicas, atravesadas por las normas institucionales y el marco legalista, es el insumo para el análisis de lo que les rodea, que no sólo radica en la falta de identificación de grupos de atención prioritaria en sus acciones institucionales, también en la propia mirada limitada para identificarse en una situación de indefensión laboral.

Los trabajos que realicé a mi llegada al MSyE PDH fueron de seguimiento a la implementación del PDH de la CDMX —en ese momento ya no era vigente el primer programa de DDHH del Distrito Federal. A mi cargo tenía el seguimiento de algunos de los capítulos de dicho programa. Un ejercicio que consistía en la clasificación y sistematización de los reportes de entes públicos de la CDMX colocados en el Cuestionario SIIMPLE (Seguimiento a la Institucionalización y la Implementación)⁷⁸, cada seis meses, con el objetivo de valorar si daban cumplimiento o no a las acciones mandatadas en las tablas programáticas del PDH CDMX.

⁷⁸ El cuestionario para la recolección de información de instituciones del gobierno de la CDMX sobre las acciones que realizaron para implementar DDHH en el territorio. Se ubicaba en la Plataforma SIIMPLE. La sección 1 del apartado IV correspondía a la implementación de DDHH, con la información ahí recolectada se determinaba el cumplimiento con lo mandado y si, con el paso del tiempo, se detectan avances en la implementación. <https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/concentrado-plataforma-PDHCDMX.xlsx>

Diagnóstico de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2020

En 2020 se publicó el Diagnóstico de Derechos Humanos de la Ciudad de México (DDHCDMX), que fue aprobado por el Comité Coordinador de la IESIDH en su Tercera sesión ordinaria, celebrada el 16 de octubre de 2020; actualmente y hasta tener insumos suficientes para elaborar un próximo Programa de Derechos Humanos, están en construcción otros diagnósticos sobre grupos de atención prioritaria y las acciones gubernamentales efectuadas durante la pandemia por el virus SARS-Cov-2. Los trabajos hasta ahora realizados tienen el objetivo de cumplir con el mandato de elaborar el Programa de Derechos Humanos⁷⁹ para la ciudad.

El Diagnóstico de Derechos Humanos de la Ciudad de México (DDHCDMX) 2020 se diseñó con el objetivo de estudiar DDHH, grupos de atención prioritaria y para detectar problemáticas fundamentales y actuales del derecho en la Ciudad de México; se trata de una investigación que incluye dos momentos y metodologías, la primera es documental, y en ésta se analizaron quejas de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDH CDMX) con el objetivo de abonar con la detección de problemáticas de DDHH que no estuvieran señaladas en el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2021⁸⁰ —insumo principal del apartado documental del DDH CDMX 2020—; la segunda es una metodología catalogada como participativa y procura la inclusión de la perspectiva de organizaciones de la sociedad civil y de la academia especializada en los DDHH y grupos de atención prioritaria diagnosticados en ese apartado.

⁷⁹ Los insumos fundamentales para la elaboración del futuro Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México son, los diagnósticos documentales y participativos elaborados por la Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos; en ellos se pueden consultar los problemas públicos y problemáticas sociales que deben ser atendidas por el gobierno de la Ciudad de México, así como algunas recomendaciones. Los diagnósticos en mención son también un filtro en materia de derechos humanos que servirá para el proceso de diseño de políticas públicas y, por tanto, para enmarcar el actuar gubernamental.

⁸⁰ La instancia que precedió a la IESIDH fue la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (SEMSE) del Programa de Derechos Humanos (PDH). Los instrumentos programáticos de la SEMSE fueron el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHCDMX) —en uso de 2012 y 2016— y el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (PDHCDMX) —en uso de 2016 y al primer semestre de 2019.

Derechos y grupos de atención prioritaria del DDH CDMX 2020	
Diagnósticos documentales	Diagnósticos participativos
Derecho a la alimentación	Mujeres
Derecho a la educación	Niñas, niños, niñez y adolescentes
Derechos culturales	Personas Mayores
Derecho a un medio ambiente sano	Personas en situación de calle
Derecho a la movilidad	Personas Jóvenes
Prevención y reducción de riesgos	Personas con Discapacidad
Derecho a la salud	Personas LGBTTTI (+)
Derecho al trabajo	Migrantes y sujetas de protección internacional
Derecho a la vivienda adecuada	Personas Víctimas de Violencia
Derechos de las mujeres	Pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes

Elaboración propia para la presente investigación 2022.

Las dos partes y métodos que configuran el DDH CDMX 2020 —la documental y participativa— incluyen un análisis de marco lógico. Se trata de una herramienta para detectar las posibles causas, efectos y alternativas de problemáticas de DDHH en cuanto a su ejercicio y la detección de avances en su implementación. Es fundamental señalar que dicha herramienta requiere de un análisis previo importante, que implica conocimientos en la materia y una guía de llenado vinculante con el enfoque de DDHH.

En cada uno de los diagnósticos documentales se utilizó como insumo primordial el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México 2016-2019 (PDHCDMX). Documento que contiene diagnósticos de distintos DDHH y que describe las obligaciones del gobierno y las principales problemáticas del derecho hasta 2015, año en que fue elaborado y en la mayoría de los capítulos se incluyen datos poblacionales de aquel año; en la parte final del PDH 2016-2021 se ubica una tabla programática que incluye objetivos, estrategias, metas, indicadores y autoridades responsables de la implementación del derecho. Es decir, se elaboró un diagnósticos en 2020 usando diagnósticos

con información de cinco años atrás. Lo que significa que las situaciones de grupos de atención prioritaria detectadas en 2015 se analizaron de nueva cuenta y con alcances que de inicio contienen un sesgo importante.

En la introducción del diagnóstico de DDHH de 2020 se señala que el objetivo es detectar la permanencia de las problemáticas sobre los derechos diagnosticados en 2016. Se trata de un trabajo relevante porque en la parte documental se incluye un ejercicio analítico importante; no obstante, su metodología se sustenta en el aparato normativo existente para cada derecho y grupo poblacional considerado en el propio DDH CDMX 2016-2019. Cabe señalar que en el DDHCDMX 2020 no existe una actualización de los datos demográficos de aquel entonces, sustentados en el Censo poblacional de 2015 del INEGI, que como se ha mostrado carece de intersecciones adecuadas para la identificación de grupos y subgrupos poblacionales en situaciones vulnerables. Es decir, se trata de un trabajo importante, pero con datos que llevan un sesgo de origen. Incluso este error es reiterado en todos los documentos estudiados.

Diagnósticos de derechos humanos en contexto Covid-19

Un ejemplo. Personas jóvenes

Se trata de una serie de investigaciones documentales que pretenden reconocer algunos grupos de atención prioritaria en la CDMX y algunos de sus contextos de DDHH vinculados con la emergencia sanitaria por el virus Sars-Cov-2.

El objeto de estudio de dichos diagnósticos se expresa de forma distinta en cada uno de sus documentos, algunos de ellos con serias problemáticas para considerar la distancia que existe entre un objeto de estudio y objetivos de investigación. En el Diagnóstico situacional de DDHH de personas jóvenes (2021) en el marco de la pandemia ocasionada por el Sars-Cov-2 se establece que el objeto es “identificar si existe la coincidencia o no de 13 programas/acciones del gobierno de la Ciudad de México y las directrices emitidas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Derechos Humanos (OACNUDH) vinculadas con las situaciones de las personas jóvenes” (p. 3). Se aclara, además, que la selección de acciones gubernamentales son las que se diseñaron en la pandemia de marzo de 2020 a marzo de 2021; es decir, el criterio es temporal sobre acciones de gobierno, no contextual o analítico sobre el tipo de acciones y programas seleccionados como punto de referencia. Aunado a lo anterior, cuando se hace el ejercicio de leer a profundidad el contenido de las acciones y programas sociales vinculados con personas jóvenes e incluidos en el Inventario de Programas y Acciones Sociales ante el COVID-19⁸¹ —y que son además el punto nodal del diagnóstico documental de la IESIDH sobre personas jóvenes en la pandemia—, se hallaron carencias importantes:

Más allá del programa *Los jóvenes unen al barrio*,⁸² las acciones o programas gubernamentales exclusivos para personas jóvenes son inexistentes. La selección que se realizó únicamente incluye a las familias como población objetivo, a personas estudiantes o en procesos formativos para población con rangos etarios diversos, excluyendo a las jóvenes en situaciones de exclusión grave; es decir, a las que carecen de acceso a la educación. Ninguna de las acciones o programas atiende

⁸¹ Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos de la Ciudad de México (IESIDH) (2021).

⁸² Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (2020).

el derecho a la salud de personas jóvenes, sin embargo, se trata de un diagnóstico situacional en la pandemia por la Covid-19.

Las distintas formas de violencia, en especial la de género, fueron fenómenos incrementados durante la pandemia. No obstante, se carece de acciones de prevención y atención en la materia para personas jóvenes, especialmente mujeres. De forma generalizada, las acciones o programas sociales son adaptaciones de los ya existentes en las alcaldías antes de la pandemia y se colocaron en la base de datos de atenciones Covid-19 sin que fueran de nueva creación. Se distinguen aumentos en los presupuestos, adelantos en las ayudas económicas, pero sólo en ese sentido se nombra a personas jóvenes durante la emergencia sanitaria.

Llama la atención que se trata de un diagnóstico de personas jóvenes en el que la prioridad son las acciones y programas gubernamentales, no ellas y sus situaciones. Una de las secciones intenta ser un apartado contextual de las personas en ese rango etario, pero no se encuentra relación entre ese análisis y las acciones y programas seleccionados.

En el propio diagnóstico, es evidente que el derecho a la salud no es accesible para dichas personas y la propia elaboración de la investigación es un ejercicio mandado pero vacío en sí mismo. De la forma en que se le mire, no se trata de un insumo que pueda aportar en algo para la elaboración de un futuro Programa de Derechos Humanos de la CDMX que incluya las situaciones por las que transitan las personas jóvenes.

Aunado a lo anterior, no existen posibilidades de rescatar elementos vinculantes al derecho humano a la salud, se trata de un acercamiento a las medidas que el gobierno de la CDMX estructuró, usando estándares altos establecidos por la OACNUDH, que bien podrían vincularse con situaciones de personas jóvenes en países no periféricos, pero que en México es mucho más complicado implementar. Sin duda, deben de considerarse los estándares más altos en materia de DDHH, para trazar y enunciar la existencia de situaciones que requieren modificarse para el pleno disfrute de los derechos, pero sin omitir las situaciones específicas que ocurrieron en la CDMX y a sus protagonistas.

Acercamiento a personas servidoras públicas de la IESIDH

En un trabajo previo a la elaboración del presente ensayo me acerqué a personas trabajadoras de la IESIDH o que en algún momento lo fueron. Las conozco porque laboré en dicha institución durante tres años y observé las situaciones que relato. A una muestra de 15 personas le compartí un cuestionario con preguntas de seguimiento sobre situaciones muy puntuales, con la finalidad de conocer si se consideran cercanas a algún grupo en situación vulnerable o de atención prioritaria, y sobre los trabajos en materia de DDHH que realizan o que realizaron en algún momento.

Mencionar aquí algunas de las reacciones y resultados de este ejercicio informal aporta algunas características a lo que ya he mencionado sobre la burocracia y sus efectos de invisibilización —no sólo en el llamado servicio público, sino también en un momento previo— en la propia percepción que las personas burócratas y/o servidoras públicas tienen sobre sí mismas como trabajadoras; sobre el reconocimiento de sus propias características subjetivas y con respecto a las labores y producciones burocráticas.

Fundamentalmente, en aquel momento me interesó observar la capacidad de dichas personas trabajadoras para ubicar grupos de atención prioritaria y de incluirse en alguno de ellos; y obtener la percepción de dichas personas especialistas en DDHH de la IESIDH sobre las producciones de la instancia, particularmente en cuanto a la capacidad de identificar personas en situaciones vulnerables y sobre los mecanismos participativos para obtener información relevante de dichas personas.

Me interesó que el cuestionario lo respondiera un grupo de personas que padecieron un despido masivo y otras más que despidieron en otros momentos y de forma discriminatoria. Cabe señalar que el despido masivo sucedió antes, durante y después de un festejo de cumpleaños de una de las personas a la que también despidieron sin algún dejo de conciencia o preocupación por el futuro de dichas personas y sus familias. De ellas, sólo una accedió a responder la entrevista; algunas, además, dejaron de responder mis mensajes, justo después de leer el contenido del cuestionario.

Sin duda, las personas trabajadoras de la IESIDH son un primer filtro sobre la concepción de los derechos humanos al interior de la institución. Sorpresivamente, sólo cinco personas respondieron el cuestionario; ninguna de ellas padeció situaciones de acoso, hostigamiento laboral y sexual, situación que les permitió responder con mayor facilidad; sobre su propia identificación y reconocimiento como personas sujetas de derechos. No obstante, la falta de participación y enunciación de las problemáticas que las personas trabajadoras de la IESIDH padecieron, da cuenta de una burocracia de DDHH coincidente con las formas autoritarias de instituciones añejas, que dominan más allá de las paredes de la institución y de la relación laboral establecida momentáneamente. Los cargos tienen un peso aplastante, especialmente en las personas burócratas en situaciones vulnerables.

De las personas trabajadoras que respondieron el cuestionario, únicamente dos se nombraron mujeres y por esto dijeron pertenecer a un grupo de atención prioritaria. De forma generalizada, las personas que respondieron el cuestionario mencionaron que los alcances de la IESIDH en materia de DDHH y su capacidad para visibilizar personas en situaciones vulnerables son limitados. Una de ellas mencionó puntualmente que existe una desatención del gobierno central sobre la IESIDH y las personas que ahí trabajan, señalando que deberían tener contratos dignos y prestaciones sociales.

Es importante señalar que las trabajadoras de la IESIDH que son madres no respondieron el cuestionario. Sin embargo, durante la planeación del presente ensayo, elaboré una solicitud de información anónima a la IESIDH⁸³ para seleccionar información que pudiera ser útil o guiar mi trabajo de investigación; les cuestioné sobre las condiciones laborales de las personas que ahí trabajan, pregunté si algunas tienen hijos e hijas y si existen algunas que pertenezcan a grupos de atención prioritaria. Es fundamental compartir que dicha institución respondió que formalmente ninguna trabajadora informó pertinentemente que fueran madres, tampoco que se les hubiera informado si alguna de las personas que ahí laboran pertenecen a algún grupo de atención prioritaria. De nueva cuenta, ciñéndose a los marcos normativos, al formalismo burocrático del envío y recepción de oficios, y no a la priorización de personas y sus contextos.

⁸³ Con el folio número 092453722000004, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia.

Sobre los trabajos que realizan las personas de las IESIDH, en la respuesta a la solicitud de información se priorizaron las labores de las burócratas que pertenecen a estructura⁸⁴, se invisibilizaron las realizadas por personas contratadas bajo el régimen de honorarios asimilados a salarios, aquellas que no cuentan con prestaciones y seguridad social, pero que realizan trabajo, por ejemplo, de campo específicamente en el acompañamiento de protestas sociales emblemáticas en la CDMX, aquellas con centenares de asistentes y en las que hay acciones directas, uso de herramientas como martillos y hasta explosivos. En este sentido, una de las personas que respondieron el cuestionario señaló que en uno de los acompañamientos recibió un golpe en la mano con un martillo, sin embargo, demeritó el riesgo de su labor asegurando que personal del ERUM la atendió inmediatamente.

Finalmente, a la IESIDH también le solicité información referente a un ejercicio cotidiano en el monitoreo de protestas, que consiste en que las personas trabajadoras de la IESIDH operen como valla humana entre Palacio Nacional y manifestantes que ejercen su derecho a la protesta y utilizan tácticas de acción directa, poniendo en riesgo inminente a las personas trabajadoras, que además, no cuentan con seguridad médica. La respuesta de la IESIDH fue en el sentido de no contar con información al respecto, aun cuando el derecho a la información es ampliamente conocido en dicha institución y saben sobre sus labores de acompañamiento a protestas sociales desde que se creó la base de derechos humanos coordinada por la IESIDH, misma que reportan también en sus informes anuales y minutas de trabajo⁸⁵; también las personas a las que cuestioné sobre la práctica de la valla humana afirmaron que existe.

⁸⁴ El personal de estructura de la IESIDH es limitado, únicamente se conforma por una dirección y dos subdirecciones, mismas que operan con personal de honorarios. Es imposible que tres personas realicen todos los trabajos de la institución, sin embargo, en la respuesta a la solicitud de información así lo señalaron.

⁸⁵ Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos (2022).

La protesta

En este apartado incluyo un primer cierre de este trabajo. Intenté colocar una propuesta y alternativa que podría motivar relaciones de igualdad con las personas gobernadas y una modificación en las prácticas contradictorias burocráticas que permiten la invisibilización de personas y poblaciones en situaciones vulnerables; y que en otros espacios de avanzada que han logrado colocar a las personas ya no como objetos de estudio sino como sujetos de estudio; con otro habitus científico podría desarrollarse con amplia facilidad.

Se trata de una descripción sencilla sobre la relación entre el reconocimiento formal de los DDHH y la protesta social como el elemento fundamental que impuso en las agendas gubernamentales y en la opinión pública el hecho de que existen desigualdad y hechos de injusticia. Me aboco a poner sobre la mesa que la protesta social y los DDHH son fenómenos inseparables, y se encuentran más allá de los marcos normativos. La protesta es el insumo principal de la materialización de los DDHH. Sus prácticas, su campo y habitus tienen, en sí mismos, los insumos para estudiar las urgencias sociales actuales en espacios referenciados y con la posibilidad de ubicar problemáticas sociales, de acceso a DDHH y a sus protagonistas, personas y poblaciones que no aparecen de forma consistente en los registros y concentrados de datos oficiales, que hasta hoy son el único insumo para el diseño de políticas públicas.

Origen del reconocimiento formal de DDHH

El Holocausto como muestra brutal del drama que padecen las personas excluidas y refugiadas sin protección estatal es el hecho histórico que los Estados reconocen como antecedente de la intención formal de no repetir crímenes de lesa humanidad; es el origen del acuerdo internacional para la objetivación de derechos fundamentales y del reconocimiento de la dignidad de cualquier persona; y un hecho fundamental, que sólo con la protesta y el descontento social permitió, en el proceso amplio de la internacionalización de DDHH, que los Estados se vieran obligados a reconocer que existen condiciones de desigualdad y discriminación que incrementan la falta de acceso a DDHH; por ejemplo, las características subjetivas y contextuales de una persona o poblaciones: sus rasgos físicos y color de piel, su origen y elecciones ideológicas, religiosas, de género, identitarias y las que puedan sumarse, condicionan una mayor exclusión del reconocimiento estatal como personas ciudadanas y del acceso al ejercicio de DDHH.

Desde el Holocausto, los Estados que han firmado instrumentos jurídicos regidos por el derecho internacional —incluido México— están comprometidos en el sentido de no repetición de los horrores del pasado y en cuanto a la materialización de DDHH; pero no sólo, la internalización de los DDHH y su avance al establecer estándares cada vez más altos de DDHH mostraron las incapacidades de los Estados para concluir con la desigualdad y la discriminación y fundamentaron que el Sistema Interamericano de DDHH y sus Cortes ejerzan la observancia constante del actuar estatal con capacidad autónoma y judicial. Estas son situaciones que han empujado la creación de instrumentos normativos locales y nacionales, que en México significan la obligación de garantizar, respetar, promover y proteger los DDHH.

En México

A pesar del reconocimiento de los horrores y crueldades del pasado, permanecen la estigmatización de personas y poblaciones, su discriminación y exclusión del Estado mexicano y de los DDHH; se han complejizado y tejido en otros campos con una atroz especialización de la crueldad. La verdad, la justicia y otros DDHH continúan inaccesibles para las llamadas personas y poblaciones sin Estado;

las sin derechos: las desplazadas, las que protestan, las víctimas de delitos graves como desaparición forzada, tortura, asesinato extrajudicial, trata de personas y otras formas de explotación.

Es importante señalar que en México el reconocimiento de los DDHH y los avances en la construcción de la estructura normativa existente, incluidas las reformas constitucionales y las obligaciones en DDHH del Estado, gobierno, administración pública y sus burocracias, que implican sanciones administrativas y hasta penales para cualquier representante del Estado que viola DDHH, no sólo parten de hechos crueles e inhumanos del pasado en otras geografías, no son logros exclusivos de la internacionalización de los DDHH y de los compromisos que en este sentido ha adquirido el Estado mexicano. Su origen fundamental se ubica en la protesta social y en las luchas por la democracia en México.

El levantamiento armado zapatista de 1994 y los antecedentes directos que se ubican en la lucha estudiantil de los años sesenta y en las guerrillas que le han declarado la guerra al gobierno y/o de forma directa al Estado mexicano; luchas que incluyen de forma fundamental y continua a las Normales —especialmente rurales— y a las personas indígenas y afromexicanas que han resistido al Estado en todas sus formas y regímenes hasta hoy día, son los procesos organizativos que empujaron a que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de aquel momento, cuando aún tenía la presidencia, primero con Carlos Salinas de Gortari y luego con Ernesto Zedillo, reconociera e hiciera público que en México habitan pueblos originarios y personas empobrecidas por desigualdad.

Fue un proceso colectivo de lucha en suma doloroso. Antes de que Zedillo y el PRI se vieran obligados a dejar la presidencia, volvieron a mostrar su desprecio por la vida de personas organizadas, especialmente las indígenas; a su pasado reciente caracterizado por la Guerra sucia y de contrainsurgencia se sumaron las masacres de Aguas Blancas, Acteal y El Charco.

En el año 2000, ya sin PRI en la presidencia, el nuevo régimen promovió la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la institución que formalizó el hecho de que en México se debe resolver la implementación del derecho a la igualdad y no discriminación. Así, entre movilizaciones, levantamientos y la objetivación de DDHH se fue colocando en la opinión

pública la existencia del racismo y discriminación de personas históricamente invisibilizadas, así como su carencia en la accesibilidad a sus DDHH. Es, por supuesto, un avance fundamental.

La burocracia de DDHH y la protesta social tienen coincidencias en tanto sus objetivos son materializar DDHH, en la burocracia como mandato y principio de su existencia; en las protestas sociales como una exigencia de sujetos políticos y una herramienta de lucha para la construcción de alternativas.

En este sentido, los alcances y métodos de ambos campos son distintos, pero complementarios. El reconocimiento de grupos de atención prioritaria no fue una selección burocrática por motu proprio; los mismos grupos han posicionado su visibilización en agendas gubernamentales. Si bien la burocracia no alcanza a materializar DDHH como reflejo de la primacía de su habitus poco humanizado, en la protesta sucede que se visibiliza a las personas, sus problemáticas y se ha logrado posicionar en el conocimiento público que existen violaciones a DDHH, colocar problemáticas sociales y problemas públicos que requieren reconocimiento y atención estatal urgente.

Por tanto, la identificación de problemáticas de DDHH actuales en la Ciudad de México desde la burocracia es posible, utilizando como insumo estándares de DDHH, estudios sociológicos y geográficos sobre la protesta social que incluyan la percepción y emergencia de sujetos políticos que habitan, transitan y que, al protestar, se constituyen como tales.

Conclusiones

En este trabajo me ocupé del análisis de la materialización de aquellas contradicciones burocráticas que invisibilizan a las personas sujetas de DDHH e impactan en su calidad de vida. Sucede que al tiempo que la burocracia de DDHH formaliza la desigualdad y la discriminación, desde su propio reconocimiento objetivado, no trasciende en sus acciones, y la desigualdad y crisis social está en aumento. Y es que la burocracia de DDHH no logra priorizar a las personas y sus DDHH; en ella domina el habitus del campo burocrático, de carácter poco humanizado y con pocas posibilidades de moverse de lugar, por su falta de autonomía gubernamental y de contacto directo e inclusión de la percepción de personas y grupos de atención prioritaria en el diseño de políticas públicas y toda acción gubernamental.

Las escalas de invisibilización son actos burocráticos cíclicos que ocurren en lo formal, en lo subjetivo y en lo ostensible: en las producciones burocráticas que descobijan y posibilitan el incremento de la desigualdad y discriminación, porque al tiempo que se reconocen grupos, se invisibilizan particularidades, que son también contextos que el Estado aún no registra. Es decir, personas y contextos sin Estado.

La burocracia de DDHH de la CDMX, la primacía de su habitus, carece de recursos humanos y metodológicos suficientes que visibilicen espacialmente a las personas empobrecidas, que reconozcan a las categorías sospechosas e intersecciones. Por lo que la implementación de acciones gubernamentales en materia de DDHH resulta un ejercicio meramente discursivo en el que las orientaciones o criterios para el diseño de políticas públicas y su aplicación carecen de enfoque de derechos humanos, replicando las problemáticas existentes, en tanto que invisibilizan personas y contextos; lo que formaliza, como consecuencia, la lucha de clases y los efectos de la desigualdad tales como la explotación, la represión, el despojo y el desprecio.

Las luchas internas en la burocracia de DDHH requieren del equilibrio y mediaciones suficientes para darle sentido a sus mandatos y que su existencia no se demerite o termine absorbida por el habitus del gobierno. Aunado a lo anterior, la implementación de DDHH es un trabajo que debe asumirse

en distintos niveles y escalas gubernamentales, con obligatoriedad, para evitar las repercusiones de la desigualdad en el acceso y ejercicio de DDHH.

Las instituciones involucradas, los brazos del gobierno de la CDMX en materia de DDHH y personas que ahí laboran, requieren autonomía del gobierno central, de profesionalizarse y constituirse con perfiles ad hoc, elaborar metodologías interdisciplinarias, participativas y que incluyan la perspectiva de la protesta social; deben también des-burocratizarse; y en pocas palabras, humanizarse.

Referencias bibliográficas

Arendt, H. (2003) Responsabilidad personal frente a una dictadura. En *Responsabilidad y Juicio* [archivo pdf]. Paidós. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <http://www.bibliopsi.org/docs/carreras/obligatorias/CFP/etica/farina/Arendt%20-%20Responsabilidad%20personal%20bajo%20una%20dictadura.pdf>

Asamblea Constituyente. *Constitución Política de la Ciudad de México* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

Banco Mundial (2021). *Informe anual 2021. De la crisis a la recuperación verde, resiliente e inclusiva* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36067/211778SP.pdf>

Benavides, F. (2011) Sujetos invisibles, pensamiento criminológico y seguridad ciudadana, *Revista Logos, Ciencia y Tecnología*, 1 (3) 149-183. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://revistalogos.policia.edu.co:8443/index.php/rlct/article/view/133/347>

Bourdieu, P. (2019) *Curso de sociología general 1. Conceptos fundamentales*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Canseco, K. (28 de abril de 2022) Excluidos dentro de los excluidos. Análisis sobre la población excedente que carece de derechos. *Gaceta UNAM*. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://www.gaceta.unam.mx/analisis-sobre-la-poblacion-excedente-que-carece-de-derechos/>

Castañeda, M. (2014) *El principio pro-persona. Experiencias y expectativas* [archivo pdf] Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/libro_principioProPersona.pdf

Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza.

Castro, R. (abril-junio de 2014). Génesis y práctica del habitus médico autoritario en México (2014). *Revista mexicana de sociología* 2 (76). IIS-UNAM. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032014000200001

CIDH (2019) *Informe No. 182/19. Petición 308-10. Admisibilidad*. [archivo pdf]. Aprobado por la Comisión el 5 de diciembre de 2019 en San Salvador, El Salvador. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2019/MXAD308-10ES.pdf>

Cilia Olmos, D. (2021) *Carpizo y la CNDH. La otra cara de la guerra sucia*. [archivo pdf] CDMX. Huasipungo. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://editorialhuasipungotierraroja.files.wordpress.com/2015/05/carpizo-la-cndh-y-la-guerra-sucia.pdf>

Comisión de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México (2022). Reporte del registro interno. En *Comisión de búsqueda de personas-Área de Análisis de Contexto y Procesamiento de Información*. [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://comisiondebusqueda.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Reporte%2030%20mayo.pdf>

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (2019). *Catálogo para la calificación de violaciones a Derechos humanos* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de [h.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/serie de documentos oficiales/2019 Catalogo violaciones_DH.pdf](http://h.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/serie_de_documentos_oficiales/2019_Catalogo_violaciones_DH.pdf)

_____ (2021). *Informe anual 2021. Resumen Ejecutivo* [archivo pdf]. CDHCM. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2022/06/Informe_Anual_2021_Resumen_ejecutivo.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2022-1). *Informe de actividades 2021*. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30100>

_____ (2022-2) Informe Diagnóstico sobre las condiciones de vida de mujeres privadas de la libertad desde un enfoque interseccional. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://www.cndh.org.mx/documento/informe-diagnostico-sobre-las-condiciones-de-vida-de-las-mujeres-privadas-de-la-libertad>

_____ (2019). La situación de la trata de personas en México desde otras fuentes de información. En *Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México 2019* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/DIAGNOSTICO-TDP-2019_0.pdf

_____ (s/f). *Antecedentes CNDH* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://www.cndh.org.mx/cndh/antecedentes-cndh>

_____ (s/f). *Creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://www.cndh.org.mx/noticia/creacion-de-la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos>

Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008-1). *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/uploaded-files/diagnosticovf.pdf>

_____ (2008-2). *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://pdh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/PDHCDMX/programa2008.pdf>

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Ministerio de Desarrollo Social (2019). *Propuesta metodológica para el diseño de indicadores con perspectiva de derechos humanos y antidiscriminatoria orientada al ciclo de políticas públicas* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Indicadores_Propuesta%20metodologica_Ax.pdf

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (EVALUA) (2020). *Ciudad de México 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial* Gobierno de la Ciudad de México-EVALUA [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DIES20/ciudad-de-mexico-2020-un-diagnostico-de-la-desigualdad-socio-territorial.pdf>

_____ (2021). *Principales resultados. Medición de la pobreza y desigualdad*. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/medicion-de-la-pobreza-y-desigualdad/resultados-principales>

_____ (2011). *Resultados de la Medición de la Pobreza 2016 a 2020* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2021/estadistica/presentaciondatos/presentacion-pobreza-2020.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) (s/f). *Personas en situación de calle*. [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5a1/ef8/35a/5a1ef835a79ba819774826.pdf>

De Saint-Exupéry, A. (2012). *El Principito* [archivo pdf], Perú, Municipalidad de Lima. el 2 de noviembre de 2022, de <https://www.descubrelima.pe/wp-content/uploads/2020/03/EL-PRINCIPITO.pdf>

Gaceta Oficial de la CDMX. (2 de diciembre de 2019). [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DEL_SISTEMA_INTEGRAL_DE_DERECHOS_HUMANOS_CDMX_1.pdf

Garnier, J. P. (2015). La invisibilización urbana de las clases populares, *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (130), 29-45. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://www.fuhem.es/papeles_articulo/la-invisibilizacion-urbana-de-las-clases-populares/

Gobierno de la Ciudad de México (2021). *Datos abiertos sobre salud pública, acciones sociales y gasto público en la Ciudad de México*. En la *Agencia Digital de Innovación Pública (ADIP)*. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://adip.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/presentan-seccion-covid-19-dentro-del-portal-de-datos-abiertos-de-la-ciudad-de-mexico-para-fortalecer-la-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-en-la-respuesta-la-pandemia>

González Casanova, P. (2009) *De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el siglo XXI* [archivo pdf]. Bogotá. CLACSO-Siglo del hombre editores. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://www.iberopuebla.mx/sites/default/files/bp/documents/de_la_sociologia_del_poder_a_la_sociologia_de_la_explotacion_0.pdf

_____ (2004). *Las nuevas ciencias y la política de las alternativas. De la academia a la política*. CDMX. Anthropos-IIS. UNAM.

González, S. (15 de mayo de 2005). La geografía escalar del capitalismo actual, *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. 189 (10). Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-189.htm>

Human Rights Watch (HRW) (2022). *Informe mundial 2022*. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://www.hrw.org/es/world-report/2022/country-chapters/380709>

Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos (2022). *Acta de la primera sesión ordinaria del comité coordinador del sistema integral de derechos humanos de la ciudad de México*. [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://sidh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Comite/2022/1-Acta_1aOrdinaria_110222.pdf

_____ (2021). *Diagnóstico situacional de derechos humanos de personas jóvenes en el marco de la pandemia ocasionada por el SARS-CoV-2* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://sidh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Docs/Diagnosticos/DIAGNOSTICO-PERSONASJOVENES_SARScov2.pdf

_____ (2020-1). *Diagnóstico de derechos humanos de la Ciudad de México 2020* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://sidh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/IESIDH-PDH/IESIDH_Diagnostico-DerechosHumanos_2020.pdf

_____ (2020-2). *Criterios Orientadores para la construcción del sistema de indicadores con enfoque de derechos humanos de la Ciudad de México* [archivo pdf]. *En Colección #CiudadDeDerechos T.2*. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://sidh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/IESIDH-PDH/Criterios-Orientacion-IESIDH_271120.pdf

_____ (s/f). *Acciones de orientación en materia de derechos humanos*. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://sidh.cdmx.gob.mx/OP-DDHH/acciones-orientacion-DDHH>

Instituto de la Juventud de la Ciudad de México (2020). *Aviso por el que se dan a conocer las modificaciones a las reglas de operación del programa los jóvenes unen al barrio, publicadas en la gaceta oficial de la Ciudad de México el 06 de febrero de 2020, mediante el acuerdo coplade/se/18/07/2020* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://www.injuve.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Documentos/08_ROP_MODIFICACION_Los_jovenes_unen_al_barrio_GAceta.pdf

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de datos personales y Rendición de cuentas de la Ciudad de México. INFOCDMX (2 de septiembre de 2021) *Constitución Política de la Ciudad de México* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021-1). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2021/>

(2021-2). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2021. ENVIPE. Marco conceptual*. [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463902430.pdf

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2008). La perspectiva de género vol. 2. En *Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100973.pdf

Kompass, Anders (coord). (2003) Derechos civiles. En *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* [archivo pdf]. CDMX. OACNUDH. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/ocpi_/documentos/docs/4/2/01/01/01.pdf

Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas (s.f). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la aplicación y medición* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/HRIndicators/Summary_sp.pdf

Noticias ONU (3 de marzo de 2021). Las agencias calificadoras de deuda exacerbaban las crisis, señala experta en derechos humanos *Noticias ONU Mirada global historias humanas*. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://news.un.org/es/story/2021/03/1489002>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (s.f). *Retroceso en los derechos humanos por la pandemia es inaceptable: Guterres*. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <http://www.oacnudh.org/retroceso-en-los-derechos-humanos-por-pandemia-es-inaceptable-guterres/>

- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2011). *Desigualdad e inclusión social en las Américas. 14 ensayos* [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>
- Ornelas Delgado, J. (2001). *El neoliberalismo realmente existente*. Puebla. Benemérita Universidad de Puebla.
- Picarella, L. (2018). Derechos humanos, legitimidad y legalidad: trayectorias y criticidades del conflicto. *Diálogos*, (99), 103–126. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://revistas.upr.edu/index.php/dialogos/article/view/13168>
- Porto Gonçalves, C. (2001) *Geo-grafías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*, CDMX. Siglo XXI.
- Riva Palacio, E. (2011). *Las ruedas de arriba y los pies de abajo. Entre la acumulación por desposesión y la Cuarta guerra mundial* [archivo pdf]. Acta Académica. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://cdsa.aacademica.org/000-034/657.pdf>
- Rojas, L. (2 de enero de 2020). La construcción espacial del sujeto indómito. *Revista Corpo-grafías: Estudios críticos de y desde los cuerpos*, 7 (7), 31-52. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/CORPO>
- Ruíz Coronel, A. (19 de diciembre de 2020). Vivir en la calle, herencia que alcanza a la tercera generación. En *Boletín UNAM-DGCS-1120*. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2020_1120.html
- Ruiz Rivera, N. (abril de 2011). La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. *Revista Investigaciones Geográficas*, (77), 63. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112012000100006
- Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la CDMX (2019). *Informe de seguimiento a Instancias ejecutoras del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México (enero-junio de 2019)*. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiRt6Gfj5n5AhVRIKQIHQCTAw4QFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fpdh.cdmx.gob.mx%2Fstorage%2Fapp%2Fmedia%2F3.%2520Seguimiento%2520y%2520Evaluacion%2F2019-prim_sem%2FInforme-Seguimiento_2019.docx&usg=AOvVaw0yw8TVs-DyTWXtMRjABR04

Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de las Mujeres, Sistema nacional de Protección Integral de niñas, Niños y Adolescentes (noviembre de 2021). Comisión para la Igualdad Sustantiva entre Niñas, Niños y Adolescentes. Estrategia de atención y protección integral a la niñez y adolescencia en situación de calle 2022-2024. [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/704280/NNA_en_Situacion_de_Calle_Estrategia_Atencion_y_Proteccion_Integral.pdf

Serrano, S. y Vázquez, D. (2014) *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. [archivo pdf] FLACSO México. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <http://www.cislp.gob.mx/SEMINARIO/programa/Panel%20IV/Enfoque%20de%20derechos.%20Operacionalizacio%C2%B4n%20de%20esta%C2%B4ndares%20internacionales.pdf>

Svampa, M. (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Argentina, Taurus.

Thwaites Rey, M. (s.f.). El Estado “ampliado” en el pensamiento gramsciano. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://kmarx.wordpress.com/2014/11/21/el-estado-ampliado-en-el-pensamiento-gramsciano/>

Vázquez, D. y Delaplace, D. (junio de 2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. *Sur. Revista de Derechos Humanos* (14) 35-65. [archivo pdf]. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27672.pdf>

Velázquez Hernández, L. (2020). La defensa del ambiente en México, ¿cuestión de vida o muerte? [archivo pdf]. *Diálogos ambientales* 1 (1) (41-46). Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/538902/14_DefensoresD.pdf

Wacquant, L. (2017). Bourdieu viene a la ciudad: pertinencia, principios, aplicaciones. *EURE Santiago*, 129 (43), 279-304. Recuperado el 2 de noviembre de 2022, de <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000200013>