

CAPÍTULO 2. SÍNTESIS METODOLÓGICA

A continuación, se resumen los métodos, las técnicas y los indicadores empleados por parte del equipo interdisciplinario de investigación, para dar seguimiento a los siguientes instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH en materia de no discriminación:

- Recomendación General 23/2015 Sobre el matrimonio igualitario. (2015)
- Informe Especial. Sobre el caso de discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza. (2008)
- Informe Especial. Sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos Cometidos por Homofobia. (2010)

En suma, se buscó:

- Conocer los alcances de las propuestas incluidas en los instrumentos referidos.
- Analizar los cambios en la legislación federal y estatal en el marco normativo que regula la materia de no discriminación en el país, a partir de la emisión de los instrumentos.
- Evaluar el comportamiento de las quejas que ha recibido la CNDH, a partir de la emisión de los instrumentos de posicionamiento y las violaciones señaladas en cada uno.
- Formular observaciones y propuestas de personas expertas en la materia para delinear mejoras en la metodología, el contenido y la difusión de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en materia de no discriminación.

2.1 OBJETIVO

Objetivo general

- 1. Articular un análisis transversal interdisciplinario de seguimiento a tres instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH antes referidos.

Objetivos específicos

1. Dar seguimiento a las propuestas incluidas en cada instrumento de posicionamiento y sistematizar las respuestas a las solicitudes de información de las autoridades involucradas, con un semáforo de cumplimiento y respaldo de implementación.
2. Analizar los cambios legislativos a nivel federal y estatal posteriores a cada instrumento.
3. Contrastar información de las temáticas específicas.
4. Analizar la presencia de los instrumentos de posicionamiento en medios impresos y recursos académicos.
5. Registrar las acciones específicas de cada una de las instituciones involucradas, a partir de las propuestas de los instrumentos.

6. Sistematizar posibles sanciones penales y administrativas que en su caso hubieran inducido la emisión de los instrumentos enlistados.
7. Rastrear puntualmente, a través de informes espejo posteriores de OSC y organismos internacionales, desde la emisión de cada instrumento hasta la actualidad, la evolución de:
 - El matrimonio igualitario;
 - Participación política de mujeres indígenas;
 - Violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia.
8. Llevar a cabo un análisis longitudinal de las quejas sobre violaciones a derechos humanos, referidas en cada instrumento de posicionamiento analizado.
9. Recoger propuestas de personas expertas para que la CNDH fortalezca futuros instrumentos de posicionamiento y su influencia en materia del respeto al derecho a la no discriminación.
10. Proponer temáticas y acciones que mejoren la incidencia de futuras recomendaciones e informes de la CNDH en la materia.

2.2 METODOLOGÍA, TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN E INDICADORES

A partir de los objetivos de la investigación, se diseñó una metodología mixta, en la que convergen técnicas jurídicas, cualitativas y cuantitativas, las cuales en su conjunto —desde una perspectiva interdisciplinaria— permitió cumplir con los objetivos específicos de la investigación. Es decir, alimentar un seguimiento transversal y longitudinal de las recomendaciones generales y los informes especiales emitidos por la CNDH en materia no discriminación.

2.2.1 Análisis cualitativo

El análisis cualitativo involucró:

1. Análisis documental del contenido de los instrumentos de posicionamiento referidos.
2. Revisión de los documentos históricos que posee la Cuarta Visitaduría, respecto de la recomendación e informes emitidos.
3. Definición de la estructura de variables de la investigación.
4. Diseño de una guía de entrevista a informantes clave.
5. Aplicación de tres entrevistas a informantes clave.
6. Diseño de una guía de grupos de enfoque.
7. Logística y aplicación de siete grupos de enfoque con expertos de gobierno, academia, OSC y de la CNDH.
8. Transcripción de entrevistas y grupos de enfoque.
9. Análisis de entrevistas y grupos de enfoque con software MAXQDA.
10. Búsqueda y análisis de contenido de aparición en medios impresos y recursos académicos de cada uno de los instrumentos de posicionamiento a partir de su emisión hasta abril de 2018.

Solicitudes de información

Previa elaboración de las solicitudes de información por parte del equipo de investigación, la CNDH se encargó de gestionar dichas solicitudes a las autoridades responsables señaladas en cada instrumento de posicionamiento en el mes de junio de 2018. Las solicitudes de información recogieron lo siguiente:

1. Un informe sobre las acciones específicas realizadas para cada una de las recomendaciones/ propuestas contenidas en los pronunciamientos, implementadas por la autoridad, en el ámbito de su competencia, a partir de su emisión.
2. Un registro de las posibles sanciones penales y administrativas a servidores y funcionarios que, en su caso, la emisión de los instrumentos de posicionamiento hubiera provocado.
3. Documentación de soporte al informe rendido.

Análisis de las respuestas a solicitudes de información

El análisis de contenido de las respuestas a las solicitudes de información permitió identificar el grado de cumplimiento, al cruzar directamente las recomendaciones/propuestas específicas, que se incluyen en cada uno de los instrumentos de posicionamiento, con las respuestas de las autoridades, en el ámbito de su competencia.

Los oficios recibidos en formato digital se organizaron y están incluidos en el anexo digital correspondiente de la investigación.

Clasificación de la información

Una vez sistematizada la información, se realizó un primer análisis de contenido de las respuestas brindadas por las diferentes autoridades, con el cual se generaron las categorías para agrupar las acciones, por ejemplo:³⁴

- Cambio legislativo estatal
- Cambio legislativo federal
- Campañas de difusión
- Capacitación de servidores públicos (formación continua, cursos, talleres, conferencias)
- Colaboración con OSC, organismos internacionales y academia

Posteriormente, se realizó el cruce con las recomendaciones/propuestas, para distinguir aquellas acciones reportadas por las autoridades *vinculadas directamente al instrumento*, y otras que fueron referidas por estar *relacionadas con el tema*, pero que no responden específicamente a lo planteado por la recomendación o el informe.

³⁴ La categorización se ajustó a los contenidos de las respuestas a las solicitudes de información.

Semáforo de cumplimiento

El presente *Semáforo de cumplimiento* se diseñó con el objetivo de identificar el grado de cumplimiento de cada una de las propuestas dirigidas a las autoridades. De esta forma, se realizó el cruce entre las recomendaciones/propuestas de cada instrumento de posicionamiento, con las respuestas a las solicitudes de información.

El Semáforo agrupa los tipos de respuesta en cuatro niveles de cumplimiento. Estas categorías fueron retomadas y ajustadas a partir del modelo de *Clasificación de comunicaciones sobre denuncias de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias* del Relator Especial de las Naciones Unidas, Philip Alston.³⁵

Tabla. Semáforo de cumplimiento

Semáforo de cumplimiento	Análisis de Respuesta
	a) Respuesta satisfactoria: respuesta que atiende toda la propuesta/recomendación. Se informa de las acciones implementadas y se comprueban con documentación.
	b) Respuesta cooperativa pero incompleta: respuesta que atiende de forma parcial la recomendación/propuesta dirigida. Se informa sobre otro tipo de acciones relacionadas con la administración y procuración de justicia y el punto recomendatorio.
	c) Respuesta sin argumentación suficiente: respuesta que informa de otras acciones que no se relacionan con lo recomendado.
	d) Respuesta rechazada: respuesta que señala no tener información al respecto, y sugiere remitirse a otra dependencia.
	e) Acuse de recibo: respuesta que reconoce que la solicitud fue recibida pero no ofrece información requerida.
	f) Sin respuesta: La institución no remitió informe con acciones implementadas, ni documentación de evidencia.
	h) Sin facultades/atribuciones: la institución no cuenta con las facultades y/o atribuciones para dar cumplimiento a la propuesta/recomendación que le fue dirigida.
	i) Sin evaluación/no aplica: la institución no puede dar cumplimiento por condiciones contextuales u operativas ajenas a su responsabilidad.

FUENTE: Elaboración propia a partir de ACNUDH (2012:59).

De esta forma, los resultados de los semáforos permitieron evaluar, por un lado, el cumplimiento particular de las propuestas de cada instrumento y, por el otro, el de las instituciones estatales y federales en general. Cabe subrayar que los puntos recomendatorios evaluados en azul están excluidos en todo cálculo de porcentajes de semáforos e índices de cumplimiento de la presente investigación, por las razones referidas en la tabla anterior.

³⁵ ACNUDH, *op. cit.*, p. 59.

2.2.2 Análisis cuantitativo

Índices de Cumplimiento

Para sintetizar los resultados de la evaluación a partir de los semáforos, se calcularon dos índices de cumplimiento. El Índice de Cumplimiento A, sintetiza la evaluación de las respuestas de todas las autoridades a las que se dirigió el instrumento de posicionamiento. Este índice da un panorama del cumplimiento de instituciones federales y estatales, incluyendo aquéllas que no respondieron a la solicitud, por lo que es más preciso para un balance global del impacto de los instrumentos de posicionamiento.

Por su parte, el Índice de Cumplimiento B sintetiza únicamente la evaluación de las autoridades que enviaron respuestas a la solicitud de información. Por lo que, a diferencia del Índice de Cumplimiento A, excluye aquellas autoridades con semáforo Gris/Sin respuesta. Lo anterior permitió resumir la calidad y correspondencia de las acciones llevadas a cabo por las autoridades que respondieron, en relación con las propuestas de los instrumentos de posicionamiento.

Índice de Cumplimiento A. Sintetiza el grado de cumplimiento de las recomendaciones y propuestas emitidas en los instrumentos de posicionamiento. Su diseño toma en cuenta todos los posibles resultados del semáforo para cada una de las propuestas emitidas.³⁶ Para su cálculo se utilizó la siguiente fórmula:

$$ICA = \sum_{i=1}^4 x_i f_x(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_x(x_i) = \begin{cases} TSR/TP, x_i = \text{Propuesta sin respuesta} = 0 \\ TR/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, x_i = \text{Propuesta con respuesta satisfactoria} = 1 \\ x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1] \end{cases}$$

Donde:

ICA = Índice de Cumplimiento A

TSR = Total de propuestas sin respuesta

TR = Total de propuestas con respuesta rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas con respuestas cooperativas pero Incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

³⁶ Nota: Para el cálculo del índice se excluyeron los semáforos evaluados en azul: que incluye propuestas y recomendaciones que rebasan las facultades y/o atribuciones de las instituciones.

El valor final del Índice de Cumplimiento A (ICA) está en un intervalo entre 0 y 1, donde 0 es el valor más bajo, en el caso que todos los puntos recomendatorios son ignorados o con respuesta evaluada como rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo; y 1 el valor más alto, en el cual todos los puntos recomendatorios son evaluados con respuesta satisfactoria.

Índice de Cumplimiento B. Sintetiza únicamente el grado de cumplimiento de las autoridades que enviaron respuesta a la solicitud de información. Para realizar dicho cálculo se utilizó la siguiente fórmula:

$$ICB = \sum_{i=1}^3 x_i f_x(x_i)$$

$$\text{Donde: } f_x(x_i) = \begin{cases} TR/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta rechazada} = 0 \\ TI/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta incompleta} = 0.5 \\ TS/TP, & x_i = \text{Propuesta con respuesta aceptada} = 1 \end{cases}$$

$$x_i \in \{0, 0.5, 1\} \quad IC \in [0,1]$$

Donde:

ICB = Índice de Cumplimiento B

TR = Total de propuestas con respuestas rechazadas, sin argumentación suficiente o acuse de recibo

TI = Total de propuestas cooperativas pero incompletas

TS = Total de propuestas con respuestas satisfactorias

TP = Total de propuestas

El valor final del Índice de Cumplimiento B (ICB) está en un intervalo entre 0 y 1, donde 0 es el valor más bajo, en el caso que todos los puntos recomendatorios cuentan con respuesta evaluada como rechazada, sin argumentación suficiente o acuse de recibo; y 1 el valor más alto, en el cual todos los puntos recomendatorios son evaluados con respuesta satisfactoria.

Análisis de bases de datos del Registro General de Quejas de la CNDH

La estrategia cuantitativa involucró también el análisis estadístico longitudinal de las quejas presentadas desde diciembre de 2007 a julio de 2018, vinculadas con las violaciones de derechos humanos explícitamente incluidas en los instrumentos de posicionamiento. Los derechos analizados fueron los siguientes:

2008. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
<ul style="list-style-type: none"> H. Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca Gobierno del Estado de Oaxaca 	<ul style="list-style-type: none"> Derecho a la no discriminación Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres Derecho a la participación política

2010. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Violaciones a los Derechos Humanos y Delitos Cometidos por Homofobia	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
<p>NOTA: El instrumento de posicionamiento no fue dirigido a ninguna autoridad. El equipo de investigación en acuerdo con la Cuarta Visitaduría decidió trabajar el análisis de seguimiento con las siguientes instituciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación • Secretaría de Educación Pública • Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación 	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la no discriminación • Derecho a la dignidad humana • Derecho a la vida • Derecho al trabajo • Derecho a la educación • Derecho a la salud • Derecho a libertad de asociación • Derecho a libertad de expresión • Derecho a la vida privada
2015. Recomendación General Núm. 23 sobre el Matrimonio Igualitario	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
<p>Titulares de los Poderes Ejecutivos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República • Gobernadores de los estados <p>Órganos legislativos de los diversos órdenes normativos de la República</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cámara de Senadores • Cámara de Diputados • Congreso de la Unión de los Estados 	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la igualdad • Derecho a la no discriminación • Derecho a la protección de la familia • Derecho a la dignidad • Derecho a la justicia

FUENTE: Elaboración propia a partir de interpretación de documentos analizados.

2.2.3 Análisis jurídico

El análisis jurídico tuvo como objetivo rastrear los puentes entre los tres instrumentos de posicionamiento (Recomendaciones Generales e Informes Especiales en materia de discriminación emitidos por la CNDH) y los cambios en el marco normativo vigente. El acercamiento a los cambios legislativos se hace a través de la revisión documental de las normas relevantes de distinto rango, federales y estatales. Para ello, se utilizó la técnica de investigación denominada dogmática jurídica, la cual busca esclarecer qué es lo que dice el derecho vigente y cuál es su sentido. Esto es, describir, a través de la interpretación y sistematización, el derecho positivo vigente.

La metodología³⁷ involucró:

- Identificación de las normas que fundamentan lo señalado en cada uno de los instrumentos de posicionamiento que se están analizando.
- Identificación las normas que el instrumento de posicionamiento en análisis propone revisar, modificar o crear.
- Identificación los cambios (reforma, derogación o promulgación) normativos en la legislación federal y estatal que provocaron los instrumentos de posicionamiento, a partir de la emisión de cada uno, y según lo recomendado. Para tales efectos, se analizaron las exposiciones de motivos de las normas analizadas, con miras a detectar alguna influencia en el cambio legislativo.

³⁷ E. Ortega Velázquez y A. Morales Mena, *op. cit.*

- d) Para determinar los cambios legislativos, se usó el método deductivo. Es decir, de lo general a lo particular, a través de un examen que va de la norma fundante básica del ordenamiento jurídico mexicano —la Constitución— a normas adjetivas o secundarias (*p. ej.* acuerdos o normas oficiales mexicanas). La deducción posibilitará, a través de la argumentación jurídica, dilucidar el impacto que tuvieron los instrumentos de posicionamiento de la CNDH en la legislación actual en la materia.
- e) La revisión de los cambios legislativos se realizó de la fecha de publicación de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH a abril de 2018.
- f) Se analizó la armonización del marco normativo de los instrumentos de posicionamiento con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011.
- g) Se realizó una tabla de síntesis de la normativa federal y local analizada en cada instrumento de posicionamiento. Esta tabla contiene un apartado de incidencia cumplida (sí/no) y otro de armonización con el artículo 1o. constitucional. Ello con el fin de visualizar de forma resumida si los cambios normativos fueron consecuencia de la emisión de los instrumentos de posicionamiento objeto del presente proyecto de investigación y, en dado caso, si tales cambios son acordes con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011.

2.2.4 Análisis de medios impresos y recursos académicos

Análisis de medios impresos

El análisis de medios impresos se concentró en una muestra constituida por los tres principales diarios de circulación nacional: *El Universal*, *Reforma* y *La Jornada*, desde la fecha de emisión del instrumento hasta julio de 2018, período que comprende desde la publicación del primer informe hasta el inicio de esta investigación. Las notas seleccionadas en el análisis son aquellas que exponen contenido que alude directamente a los instrumentos de posicionamiento aquí analizados, y que fueron rastreadas a través de los buscadores electrónicos de cada uno de los diarios seleccionados.

Análisis de recursos académicos

La búsqueda de los artículos académicos se limitó a aquéllos publicados entre 2008 y julio de 2018, y que hacen referencia directa a los instrumentos referidos. Para ello se consultaron las siguientes bases de datos que concentran en sus buscadores las principales publicaciones jurídicas y de ciencias sociales:

- Academic Search Complete
- Jstor
- Periódica
- Latindex
- Dialnet

De esta forma, se contabilizaron el número de artículos en donde han sido referidos cada uno de los instrumentos de posicionamiento analizados y una breve referencia al artículo.