Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

II. METODOLOGÍA Y ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

Análisis interdisciplinario con Perspectiva de Género (PEG)

A partir de la transversalización en el análisis de la perspectiva de género, se plantea una metodología para la realización de un diagnóstico sobre la trascendencia y el grado de cumplimiento de los contenidos abordados por la Recomendación General número 3 y por los cinco informes especiales emitidos por la CNDH en el tema de mujeres. A través de este análisis y de la valoración del sistema existente, es decir, del examen en profundidad y de la valoración del contenido de los informes, dicha metodología contempla las pluralidades de los temas abordados, los diferentes contextos en que éstos se ubican y los actores involucrados.

La evaluación consiste en dos fases: diagnóstico y pronóstico. Se entiende por diagnóstico la descripción y representación discursiva del problema. Sólo cuando se analiza la forma en que se construye la representación del problema, se puede entender su estructura lógica y, por lo tanto, evidenciar, por un lado, sus elementos de fuerzas y debilidades y, por el otro, el proceso que lleva a definir las diferentes propuestas para intentar solucionar el problema. Entendemos por pronóstico las propuestas de acción solicitadas a las autoridades para detener y/o reparar violaciones a derechos humanos, es decir, las propuestas específicas para resolver el problema y el análisis de las mismas para evaluar su eficacia y su capacidad de impacto y/o incidencia.

Se subraya que la elaboración y la aplicación de esta metodología es en sí un primer avance para generar propuestas que permitan establecer mejoras, ya que la misma ofrece una herramienta operativa, con vocación de permanencia y de carácter integral, para dar seguimiento a los avances y detectar las posibles fallas de los instrumentos de posicionamiento a analizar, permitiendo integrar la perspectiva de género de manera estratégica y central.

Características principales de la metodología

En la literatura contemporánea de las ciencias sociales y jurídicas no hay suficientes estudios que se ocupen de evaluar el impacto de determinadas medidas en contextos territoriales específicos. A raíz de esta consideración y al analizar trabajos nacionales e internacionales, se elaboró una metodología con perspectiva de género y enfoque interdisciplinario para la realización de un diagnóstico sobre la trascendencia y/o impacto, los alcances y el grado de cumplimiento de una recomendación general, cinco informes especiales y dos evaluaciones integrales emitidas por la CNDH en el tema de mujeres. La mayor parte de las técnicas específicas elaboradas tienen como punto de referencia las herramientas que proporciona la ciencia política con perspectiva de género en el campo de conocimiento científico que hasta hoy se ha ocupado de la creación de métodos para la elaboración de diagnósticos y evaluación de impacto de políticas públicas. Aunque los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH no son

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

precisamente políticas públicas, el campo teórico al que se hace referencia brinda elementos útiles para su análisis.

Desde estas perspectivas, una de las formas de medir el impacto es la evaluación de sus efectos. Lo anterior se pretende llevar a cabo en dos sentidos: 1) análisis de los instrumentos en sí mismos en cuanto a sus contenidos, procesos y efectos; 2) generar información para sustentarlos. Por ello es necesario tomar en cuenta el sistema político y sus cambios, el cual posee una estructura donde muchos de sus componentes están relacionados por lo que es imposible pretender un modelo lineal de causalidades simples (Molina y Cabrera, 2008:9)[8].

Por lo tanto, el análisis en profundidad del diagnóstico y del pronóstico consiste en examinar cómo fueron diseñadas las acciones propuestas por la CNDH tanto en la recomendación general como en cada uno de los informes especiales con los siguientes objetivos:

1. Analizar si hubo impacto o trascendencia de las medidas propuestas por la CNDH a través de los instrumentos de posicionamiento aquí estudiados;
2. Los alcances de estos instrumentos en la política pública en el tema de mujeres;
3. Aunque de manera limitada, la manera en que la CNDH posicionó y legitimó en los medios de comunicación los temas de la Recomendación e informes especiales;
4. Conocer si se efectuaron o no, cambios en la legislación nacional y estatal, a partir de la emisión de la Recomendación General 03 y de los informes especiales mencionados;
5. Elaborar propuestas que permitan a la CNDH establecer mejoras en el contenido de sus recomendaciones generales e informes especiales y, en su caso, propuestas de cambios en la normatividad interna de la CNDH para establecer mecanismos jurídicos que permitan dar seguimiento a sus recomendaciones;
6. Medir la frecuencia de las nuevas quejas que se presentan sobre el mismo tema luego de la emisión de los instrumentos de posicionamiento.

Para llevar a cabo estos objetivos es preciso entender e interpretar cómo se produce un resultado determinado, contemplar a los actores involucrados, los grupos, objetivos y beneficiarios finales. Al mismo tiempo es necesario contar con un marco interpretativo que permitirá comprender cada tema de acuerdo con la especificidad, causalidad y dimensión del problema. Por tal motivo, aquí se definen tanto las recomendaciones como los informes especiales emitidos como "unidades de análisis" cuya estructura se encuentra constituida en dos partículas básicas, como ya se mencionó, diagnóstico y pronóstico. En cuanto al primero, se denomina así en virtud de que abarca los antecedentes de la problemática, la narrativa, los hechos investigados o analizados, las acciones y las observaciones hechas por la CNDH, constituyendo la diagnosis de una situación generalizada de violaciones a derechos humanos. El segundo, es decir, el

8 De esa manera el análisis aquí planteado exige la combinación de metodologías y marcos conceptuales precisos y necesarios, pues la evaluación tiene efectos prácticos en la toma de decisiones. En ese sentido, Molina y Cabrera (2008:13) afirman que "la evaluación de las políticas apunta a reconocer las capacidades sociales aprendidas, organizadas, coordinadas y adquiridas por un conjunto de actores en la realización de un trabajo colectivo y su utilidad depende de la credibilidad y legitimidad del enfoque utilizado por los actores sociales involucrados".

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

pronóstico, se denominó de tal manera ya que en éste se proyectan planteamientos de acción hacia las autoridades, se trata de recomendaciones o propuestas de recomendación, según sea el caso.

1. Diagnóstico. Para este apartado es necesario considerar al menos cuatro puntos:
   1. Definición del problema.
   2. Descripción de los múltiples actores del tema abordado, como las mujeres víctimas de violencia cuya situación de violación de derechos humanos es contextualizada en cada informe, las autoridades públicas a las que están dirigidas las recomendaciones generales (RG) e informes especiales (IE).
   3. Objetivos que se propone cada unidad de análisis.
   4. Indicadores que se usan en cada unidad de análisis.
2. Pronóstico. Para este apartado es necesario considerar:
   1. Análisis de los derechos violentados que se mencionan y las recomendaciones o propuestas, según sea el caso, presentes en cada unidad de análisis para evaluar su real capacidad de impacto y eficacia.
   2. Implementación y seguimiento (cuando sea posible observarlas).

Marco interpretativo

El marco interpretativo que se toma como eje central del análisis es el de "igualdad de género", según el cual la violencia contra las mujeres se relaciona con la desigualdad de género y se considera como forma de discriminación y reflejo de las relaciones desiguales de poder, desde la familia hasta la sociedad. En este marco la violencia se considera como universal, cruza todas las clases y las etnias. Una de las ventajas de usar este marco es la posibilidad de encontrar un componente de empoderamiento[9] de las mujeres.

Herramientas metodológicas: preguntas guía y análisis comparativos

Para llevar a cabo el análisis del diagnóstico y del pronóstico se plantean preguntas guía que cuestionan distintos aspectos de ambas partículas, por ejemplo, nos ayudan a examinar las problemáticas principales por cada tema y sus respuestas nos arrojan información suficiente como para comprender la lógica sistémica de la construcción de los textos. Además, permiten crear codificadores comunes para el análisis comparativo entre las unidades de análisis. Las preguntas-guía no siempre se utilizan para analizar cada tema, tampoco son preguntas que aparezcan de manera sistemática y explícita en el análisis. Las preguntas guía no implican un

9 En este análisis retomamos el concepto de "empoderamiento" con una finalidad meramente operativa, en palabras de Sen, G. (1997): "Empowerment is, first and foremost, about power, changing power relations in favor of those who previously exercised little power over their own lives. Batliwala (1993) defines power as having two central aspects —control over resources— (physical, human, intellectual, financial and the self), and control over ideology (beliefs, values and attitudes). If power means control, then empowerment therefore is the process of gaining control".

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

sistema esquemático de preguntas/respuestas; son, principalmente, lentes analíticos que se recomienda tener presente para examinar críticamente y en profundidad los documentos.

Preguntas guía

- ¿Quiénes tienen el problema (actores principales)?
- ¿Quiénes deben solucionarlo?
- ¿Cómo se define el problema?
- ¿En qué medida está relacionada la desigualdad de género con violaciones específicas de derechos humanos, así como con el problema y el planteamiento de realizar determinadas acciones por parte de la autoridad que se considera responsable?
- ¿Cuáles son las causas del problema y los medios para solucionarlo?
- ¿Qué actores tienen voz o están excluidos/as a la hora de definir el problema y la solución?
- ¿Qué situaciones concretas no se contemplan a la hora de definir el problema y sus recomendaciones u observaciones?
- ¿Qué mecanismos contribuyen a perpetuar el problema de la desigualdad de género y la violación de derechos humanos?
- ¿Existe algo en el texto que se analiza como un 'no problema' y si es así por qué no se le considera problemático?
- ¿Cuáles son las acciones que se recomiendan o proponen?
- ¿Qué estrategias y/o instrumentos/medidas se proponen para alcanzar los objetivos establecidos?
- ¿Qué derechos humanos violentados se mencionaron y cuáles no?

Además, hacer énfasis con base en la información y los datos existentes:

- ¿Qué cambios institucionales, normativos y administrativos provocó la emisión de los instrumentos de posicionamiento?
- ¿Cuánto tiempo transcurrió entre la emisión de los instrumentos de posicionamiento y la implementación de los puntos recomendatorios?
- ¿Las instituciones o autoridades a quienes se dirigió el instrumento de posicionamiento repitieron argumentos o violaron después los mismos derechos señalados en dicho instrumento?
- ¿Aumentó o disminuyó el número de mujeres afectadas por la violación de los mismos derechos y por la misma autoridad?
- ¿De la emisión de la recomendación general o de los informes especiales derivaron propuestas de armonización o se armonizó el marco normativo?

Al final, los resultados del análisis de cada unidad a través de las preguntas guía se resumen en lo que definimos como súper texto. Se trata de un resumen crítico y estructurado de cada unidad de análisis, que, incluso, puede ser entendido por alguien que no conozca el instrumento de posicionamiento original. Se trata pues, de un análisis crítico comparativo entre diagnóstico y

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

pronóstico basado en elementos comunes de codificación los cuales se concentran en lo que denominamos súper textos. Cada uno incluye:

1. Introducción general del tema y del contexto. Para su elaboración se tomó en cuenta: quién/enes redacta/n el texto; a qué conceptos de género y palabras claves se recurre en el texto; a qué actores/as políticos se hace referencia en el texto, si son federales, locales o internacionales; qué documentos se citan en el texto, por ejemplo, la Convención de Belem do Pará.
2. Resúmenes de las principales dimensiones de las preguntas-guía.

A continuación, se exponen los elementos del diagnóstico y del pronóstico. La metodología que se presenta pretende ser viable, aplicable y replicable para diferentes temas y contextos. Cada diagnóstico y pronóstico puede incluir todos o sólo algunos de los elementos de análisis, según las necesidades específicas que se vayan detectando.

En el diagnóstico, los elementos fundamentales de análisis son:

- Representación del problema y su relación con la desigualdad de género.
- Explicación de cuál/cuáles es/son la/s causa/s del problema.
- Normas y símbolos reproductores de las desigualdades de género presentes en cada unidad de análisis (por ejemplo, los hombres como cabezas de familia es una norma social que según algunos textos es el problema y según otros se da por hecho).

Es fundamental visibilizar las normas y los símbolos de un sistema sexo-genérico que sigue reproduciendo el binomio *subordinación femenina-dominación masculina*. Los sistemas de género/sexo se definen como:

> conjuntos de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anátomo-fisiológica y que dan sentido a la satisfacción de los impulsos sexuales, a la reproducción de la especie humana y en general al relacionamiento entre las personas. En términos de Durkheim, son las tramas de relaciones sociales que determinan las relaciones de los seres humanos en tanto personas sexuadas. Los sistemas de sexo/género son, por lo tanto, el objeto de estudio más amplio para comprender y explicar el par subordinación femenina-dominación masculina (De Barbieri 1993).
>
> · Instituciones. El texto puede hacer referencia a instituciones relacionadas con la desigualdad de género (por ejemplo, la familia o la iglesia).
>
> · Interseccionalidad. Si en el problema político considerado, el género se cruza con otras dimensiones como clase, etnia, raza, edad, orientación sexual o discapacidad, etcétera.

Como escribe María Caterina La Barbera, este enfoque ha permitido reconocer la complejidad de los procesos formales e informales que generan las desigualdades sociales y revela que estas mismas desigualdades son producidas por las interacciones entre los sistemas de subordinación:

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

la interseccionalidad constituye unas de las mayores contribuciones conceptuales del feminismo en los últimos veinticinco años. La luz que arroja en los estudios de los complejos mecanismos de discriminación ha permitido identificar la diversidad de las interacciones generadas por la subordinación de muy diferentes tipos: por razones de género, orientación sexual, etnia, religión, (dis)capacidad, nivel socio económico y otras (La Barbera 2016).

- Mecanismos que contribuyen a perpetuar el problema de la desigualdad de género. Estos mecanismos pueden estar relacionados con el acceso a los recursos (por ejemplo, a igual trabajo a las mujeres no le corresponde igual salario que a los hombres) o con el uso de las normas legislativas (por ejemplo, una determinada norma legislativa puede presuponer, y perpetuar, el rol de mujeres como madres).
- Localización del problema, es decir, cuál es su origen y su posible solución.
- Legitimación de la no existencia de un problema(s). Por ejemplo, la violencia feminicida puede ser un problema infravalorado o un "no-problema".

Para el pronóstico, los elementos fundamentales del resumen son:[10]

- Las acciones propuestas y su justificación.
- Prioridad establecida en los objetivos.
- Normas y símbolos presentes en cada unidad de análisis.
- Instituciones: el texto puede hacer referencia a instituciones relacionadas con la desigualdad de género (por ejemplo, la familia o la iglesia).
- Interseccionalidad.
- Mecanismos que contribuyen a perpetuar el problema de la desigualdad de género.
- Localización del problema, es decir, cuál es su origen y su posibilidad de solución.
- Legitimación de la no existencia de un problema(s). Por ejemplo, la violencia feminicida puede ser un problema infravalorado o un "no-problema".

Equilibrio

Existe una coherencia interna entre el diagnóstico y el pronóstico del problema de la desigualdad de género en concatenación con violaciones de derechos humanos en el ámbito que se esté tratando. Por ejemplo, los textos que tratan el tema de la desigualdad de las mujeres en política pueden estar desequilibrados hacia las recomendaciones y/o observaciones y tener un diagnóstico poco elaborado. Asimismo, los textos pueden tener una incoherencia si las acciones propuestas no corresponden al problema diagnosticado, sino que contribuyen a perpetuar la violación de derechos humanos y/o el reparto tradicional de los roles de género.

El posicionamiento público de los temas abordados por la CNDH a través de medios de comunicación

10 Algunos de los elementos necesariamente se repiten en el diagnóstico y en el pronóstico.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Para examinar cómo la CNDH logra posicionarse a nivel público y legitimar políticamente los temas abordados en sus recomendaciones e informes especiales, se plantean dos entrevistas piloto a expertas o expertos de la academia o del periodismo en movimientos sociales y en medios de comunicación. Además del análisis del material recopilado por el área de comunicación social de la CNDH y que se encuentra relacionado con cada uno de los temas de los instrumentos de posicionamiento objeto del presente estudio.

Los indicadores y sus características básicas

Los organismos internacionales y agencias de cooperación internacional como el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Agencia de EEUU (USAID), alemana (GTZ) y canadiense de cooperación, o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), empiezan a desplegar indicadores de género aplicándolos, en particular, a las áreas del desarrollo. Inicialmente, la preocupación se centraba en la creación de indicadores cuantitativos, pero progresivamente se ha venido señalando la necesidad de combinar indicadores cuantitativos y cualitativos, y de usar instrumentos de medición precisos para lograr elaborar indicadores numéricos (como registros estadísticos o encuestas) e indicadores cualitativos (entrevistas, historias de vida, grupos de discusión).

En el año 1995, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Pekín impuso una nueva plataforma estratégica denominada *"Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer"*, que tiene como objetivo principal la planificación y la evaluación, desglosada por sexo, de las necesidades de las mujeres. En el párrafo 206 b se dice:

> Recoger, compilar, analizar y presentar periódicamente datos desglosados por edad, sexo, indicadores socio-económicos y otros pertinentes, incluido el número de la familia a cargo, para utilizarlos en la planificación y aplicación de políticas y programas (par. 206 b)

y añade en el párrafo 208 b:

> Promover el desarrollo ulterior de métodos estadísticos para mejorar los datos relacionados con la mujer en el desarrollo económico, social, cultural y político (par. 208 b)

Sólo recientemente los indicadores de género han empezado a tener presencia en la investigación, por eso la dificultad de generarlos.

En términos generales, podemos definir un indicador como la representación de un fenómeno determinado que muestra total o parcialmente una realidad. Es un señalador, un número, un hecho, una medida o, incluso, una opinión que señala una condición específica, mide cambios y nos proporciona el impacto de acciones e iniciativas.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

La adecuación del indicador al tema que se investiga depende de su capacidad de capturar la información relativa a la realidad que quiere mostrar. Para ello, tiene que tener los siguientes criterios mínimos:

- Validez. Es la característica principal de un indicador. Un indicador es válido cuando muestra las diferencias reales en las características que quiere medir. Se subraya que en la práctica ningún indicador puede ser realmente válido: para describir sistemas de desigualdades complejos, que cambian de acuerdo con el contexto y del tema específico y en los cuales entran en juego diferentes vulnerabilidades, es necesario usar indicadores adicionales que completen la información.
- Fiabilidad. Un indicador es confiable si las diferencias de puntuación en los distintos momentos en los que se mide no son consecuencias de casualidades.
- Sensibilidad. Un indicador es sensible si es capaz de visibilizar en su resultado distinciones particulares que caracterizan el problema que se está analizando.
- Precisión. Un indicador debe ser preciso y lo será en la medida que su margen de error sea aceptable y el mínimo posible.
- Comprensible. Un indicador no tiene que ser un elemento complejo. Se tiene que saber interpretar con facilidad y tiene que ser comprensible también para las personas no expertas en un tema determinado.
- Accesibilidad. Un indicador es accesible si permite su cálculo de manera "económica", es decir, la recogida de información y tratamiento de la información perdería su utilidad si, para generar el mismo indicador, la carga de trabajo fuera demasiado elevada en términos de tiempos y de esfuerzos.

A partir de estos criterios mínimos, desde el final de la década de los noventa, se elaboran indicadores que se enriquecen y complejizan introduciendo en el análisis la transversalidad de género, o sea, el "*mainstreaming* de género". En 1998, el Consejo de Europa define el *mainstreaming* de género como:

> la (re)organización, mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos para incorporar, por parte de los actores involucrados normalmente en dichos procesos, una perspectiva de igualdad de género en todos los niveles y fases de todas las políticas.

Indicadores específicos de género

El *mainstreaming* de género se constituye como el instrumento de consecución de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Este enfoque supone un cambio estratégico porque tiene como objetivo eliminar la brecha de género. Nace así la necesidad de contar con unos indicadores que sirvan para identificar la situación específica de mujeres y hombres.

El uso de indicadores tradicionales desagregados por sexo puede revelar algunas situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres, pero no garantiza que se muestre la complejidad del

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

sistema de desigualdades y las causas principales que perpetúan la desigualdad entre los sexos, la cual se manifiesta, por ejemplo, en las distintas capacidades de acceso a los recursos o en la retribución desigual del trabajo realizado.

La necesidad de generar nuevos indicadores que involucran la perspectiva de género como eje principal parte de la exigencia de que se reflejen y analicen realidades cambiantes o realidades no captadas por los indicadores tradicionales, identificando la tipología de indicadores que son más útiles. Algunos de los retos que los indicadores de género se proponen son registrar los cambios en términos de relaciones de género a lo largo del tiempo y medir si la igualdad de oportunidades está siendo alcanzada a través de la puesta en marcha de acciones planificadas.

Generar indicadores específicos de género no implica sólo producir datos desagregados por sexo. Sus características tienen la función especial de:

1. Señalar en qué medida se toman en cuenta las necesidades de las mujeres y si las recomendaciones y las observaciones responden a las mismas;
2. Observar en qué forma se trata o ignora la discriminación de género;
3. Evaluar en qué medida recomendaciones y observaciones afectan a los roles de género y si éstos son cambiantes en el tiempo;

A partir de las características básicas de cualquier indicador (validez, fiabilidad, precisión, sensibilidad, comprensibilidad, accesibilidad), se intentó construir los indicadores de género propios para este análisis, agregando a dichas características cuatro prácticas analíticas:

1. Poner en el centro de la investigación a las sujetas afectadas y sus necesidades;
2. Generar cada indicador según las características específicas del objetivo que queremos medir;
3. Analizar el sistema de desigualdad, teniendo en cuenta que cada sistema se genera en un contexto específico;
4. Fijar las causas prioritarias que conforman cada sistema y que, con el paso del tiempo, lo transforman en un sistema estructural de violaciones de derechos humanos.

Es preciso subrayar en este punto que no siempre se dispone de la información suficiente para poder generar el indicador planteado.

La metodología que se pretende ofrecer es “un instrumento de uso” para la construcción de indicadores específicos de género, capaces de permitir dar seguimiento a las políticas públicas, analizar cambios a nivel legislativo y proponer medidas específicas.

Según la tendencia actual, la construcción de indicadores brinda mayor capacidad de impacto si las personas afectadas por un determinado problema se involucran en las diferentes fases de su elaboración. Compartimos este método de trabajo, pero el tiempo y los recursos humanos disponibles no lo permiten. Mas, para no construir un sistema técnicamente ideal pero no

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

operativo, como hemos explicado en los párrafos anteriores, dividimos el análisis de cada instrumento de posicionamiento en cinco fases:

1. Elaboración de preguntas-guía. Como se explicó anteriormente, las preguntas-guía son lentes analíticas que tendremos siempre presentes de manera implícita para examinar críticamente y en profundidad los documentos. Preguntas que pueden replicarse, o no, según las necesidades detectadas. Por ejemplo, para el análisis de la Recomendación General de 2002 y de los Informes del 2013 y del 2015 sobre mujeres privadas de su libertad, las preguntas guía son: ¿Quiénes tienen el problema (actores principales)? ¿Quiénes son las y los que deberían solucionarlo? ¿Cómo se define el problema? ¿En qué medida está relacionada la desigualdad de género con el problema y las propuestas de acciones? ¿Cuáles son las causas del problema y los medios propuestos para enfrentarlo? ¿Qué actores tienen voz o están excluidas/os a la hora de definir el problema y posibles acciones? ¿Qué mecanismos contribuyen a perpetuar el problema de la desigualdad de género? ¿Existe algo en el texto que se considera como un 'no problema' y si es así por qué no se considera problemático? ¿Cuáles son los objetivos prioritarios de las acciones orientadas a solucionar el problema? ¿Qué estrategias y/o instrumentos/medidas se proponen para alcanzar los objetivos establecidos?

2. Diagnóstico. Por ejemplo, para el análisis de la Recomendación del 2002 y de los informes del 2013 y del 2015 sobre mujeres privadas de su libertad, cada diagnóstico se estructura en cinco partes: objetivo de la unidad de análisis, indicadores detectados, datos sobre sistema penitenciario, derechos mencionados, definición del problema.

3. Pronóstico. Por ejemplo, para el análisis de la Recomendación del 2002 y de los Informes del 2013 y del 2015 sobre mujeres privadas de su libertad, cada pronóstico se estructura en tres partes, dos de ellas que analizan las observaciones y una tercera que analiza las recomendaciones. Observaciones: Violaciones a derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, inobservancia de derechos establecidos en instrumentos internacionales y en leyes secundarias; recomendaciones: Las dirigidas a los gobernadores de las entidades federativas, al jefe de gobierno del Distrito Federal y al secretario de Seguridad Pública Federal.

4. Súper texto, cuya elaboración se divide en tres partes:

a) Síntesis críticas de los elementos detectados en el diagnóstico y en el pronóstico. Dichos elementos derivan de la elaboración de las problemáticas detectadas en todos los documentos.
b) Sistematización, estructuración y comparación de las problemáticas detectadas. Por ejemplo, a través de la comparación entre la problemática descrita en el Informe del año de 2013 y en la del Informe de 2015, entre otros elementos, se apreció, por un lado, que las problemáticas se repiten y, por el otro, que crecen en intensidad.
c) Elaboración y selección de indicadores para medir el impacto de los instrumentos de posicionamiento.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

5. Reagrupación de indicadores. En la cuarta fase del análisis (súper texto) el número de indicadores para analizar el impacto es más amplio, por ejemplo, en el análisis del Informe 2015 sobre mujeres privadas de su libertad, la primera parte del análisis nos llevó a elaborar 22 indicadores. Esta serie amplia nos permite tomar decisiones correctas para establecer prioridades con respecto de las causas que (re) producen vulnerabilidades y violaciones de derechos humanos.

La operatividad para evaluar requiere elegir una batería reducida de indicadores, así que en la fase 5 se agruparon homogéneamente los indicadores, se seleccionaron los más necesarios y se elaboró una batería de indicadores que sintetizan la realidad y registran los cambios ocurridos a lo largo del tiempo.

Dicha síntesis es necesaria para la medición del impacto de las recomendaciones emitidas por la CNDH en las políticas públicas.

A continuación, se representan esquemáticamente los criterios generales utilizados para la construcción de los indicadores:

Aspectos generales para la construcción de indicadores

1. Análisis llevado a cabo con una perspectiva de género para visibilizar las problemáticas específicas de las mujeres.
2. Identificación de los indicadores más relevantes.
3. Presentación de un número limitado de indicadores.
4. Introducción de indicadores de impacto.

Como se puede apreciar, la metodología está compuesta de dos grandes fases. La primera de ellas es la denominada "análisis al interior".[11] Como su nombre lo indica, ésta tiene como finalidad realizar un análisis sobre la estructura misma de los instrumentos de posicionamiento o unidades de análisis, bajo los criterios descritos anteriormente, lo cual permite generar indicadores que ayudan a la operatividad de la segunda fase. Ésta es el "análisis al exterior", la cual consiste en la búsqueda de algún tipo de impacto o trascendencia de los instrumentos de

11 El análisis al interior es una parte imprescindible no sólo para estudiar en profundidad las especificidades de los instrumentos de posicionamiento de cada tema y el contexto donde éstos se ubican, sino también para detectar las problemáticas principales y, a partir de éstas, crear una batería de indicadores para evaluar el impacto de las recomendaciones de la CNDH. Sin esta parte del análisis, sería imposible comprender los procesos que generan y replican las limitaciones principales que impiden a la CNDH tener un impacto más amplio.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

posicionamiento en los siguientes cuatro ámbitos que se corresponden con los objetivos planteados anteriormente:

- ü Políticas públicas;
- ü Medios de comunicación;
- ü Leyes y reglamentos;
- ü Variabilidad de las quejas.

Cada ámbito se organizó en tres apartados (A, B, C, D). En cada uno se expone la metodología utilizada, así como sus conclusiones y algunas recomendaciones. Para los dos primeros ámbitos se utilizan indicadores reducidos, los cuales también se exponen en cada capítulo. Para el ámbito que corresponde a la revisión de leyes y reglamentos, así como para medir la variabilidad de las quejas, no se utilizaron indicadores, ya que la búsqueda de reformas en los textos jurídicos requería un instrumento acotado que permitiera ubicar con exactitud lo sugerido por las recomendaciones y propuestas emitidas por la CNDH. De ahí que estas últimas fueran sistematizadas, dando como resultado una serie de numerales derivados de cada recomendación y propuesta, por cada instrumento. Este proceso es descrito en cada apartado y en los anexos de las secciones correspondientes.

Las unidades de análisis se agruparon en tres grandes temas. El primero de ellos es sobre mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión en la República Mexicana o tema 1, el cual comprende la Recomendación General 03/2002 y los informes especiales de 2013 y 2015. El segundo está comprendido por el Informe Especial 2003 y por sus dos evaluaciones integrales, de 2005 y 2008, sobre homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua. Finalmente, el tercer tema es sobre el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres que son abordados en los informes especiales de 2007 y 2008.

Debido a que los instrumentos de posicionamiento no contenían características homogéneas (incluso, se analizaron dos evaluaciones del IE2003), la metodología se tuvo que ajustar para cada uno de los temas, aunque nunca se distanció de los criterios básicos aquí presentados. En virtud de lo anterior, al iniciar el análisis de cada capítulo se presenta una somera explicación en la que se detallan los ajustes metodológicos realizados.

Finalmente, es importante apuntar que, en lo que respecta al tema 1, a petición de la CNDH, se añadió en el “análisis al exterior” un quinto apartado que corresponde al “seguimiento vía transparencia” de la Recomendación General 03/2002.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/