



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL **ESTADO DE MÉXICO**

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM ZUMPANGO

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**MATRIMONIO IGUALITARIO, AVANCES Y
RETROCESOS EN EL CASO MEXICANO. UNA
ÓPTICA DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

BRENDA BERENICE RODRÍGUEZ CASTILLO

ASESOR: Dr. en A.P. José Juan Sánchez González

ZUMPANGO, ESTADO DE MÉXICO A ABRIL 2022

ÍNDICE

RESUMEN	6
SUMMARY	8
INTRODUCCIÓN	10
I. APROXIMACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	13
II. AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AGENDA SOCIAL Y AGENDA GUBERNAMENTAL.....	28
III. POLÍTICA PÚBLICA DE MATRIMONIOS DEL MISMO SEXO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.....	40
IV. CONSECUENCIAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL MATRIMONIO DEL MISMO SEXO A NIVEL NACIONAL.....	56
CONCLUSIONES	70
ANEXO	74
BIBLIOGRAFÍA	75
CIBERGRAFÍA	77

Matrimonio Igualitario, avances y retrocesos en el caso mexicano. Una óptica desde las Políticas Públicas.

Brenda Berenice Rodríguez Castillo

RESUMEN

El presente ensayo tiene como objetivo reconocer los avances y retrocesos sobre los diferentes casos del matrimonio igualitario, su evolución en México y la necesidad de fortalecer nuevas políticas públicas encaminadas a este sector poblacional desde el enfoque de la agenda gubernamental y las políticas públicas.

Cabe destacar que, en la última década, los derechos de las personas de la comunidad LGBTTTTI (lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersexuales) han estado cada vez más en el centro del debate público debido a que esta minoría ha sido discriminada al no tener sus derechos garantizados en materia de matrimonio, seguridad social, entre otros.

El complejo tema de la discriminación que sufre esta comunidad y la carencia de derechos tienen diferentes variables que necesitan ser observadas desde distintos puntos de vista, tanto políticos como sociales, para una mejor valoración en el plano de justicia social e igualdad.

El nacimiento del problema público nace como consecuencia de años de lucha de esta minoría, buscando principalmente reconocimiento en materia de matrimonio y de su inclusión en la agenda social y gubernamental, creando con ello nuevos modelos de políticas públicas, analizando los avances y retrocesos para impulsar los matrimonios entre personas del mismo sexo.

Con ayuda y presión de los medios de comunicación, organizaciones civiles y públicas, el problema que únicamente afectaba a la comunidad LGBTTTTI se volvió un problema público, debido a que logra tener una visibilidad, difusión y aceptación más ampliamente reconocidas en todos los estratos de la sociedad.

Pero la lucha por el reconocimiento del problema no buscaba solamente la visibilidad del mismo, sino que alentaba un debate en el escenario gubernamental, por lo que también esta discusión se llevó a la agenda pública. Es decir, por medio del debate y comprensión del problema, se logró la conformación de una política pública acorde a las necesidades y demandas.

Es necesario tomar en consideración la importancia del presente tema para reformular la visión y capacidad de decisión en la construcción de la agenda pública que pueda abarcar a todos y todas sin excluir ni discriminar a algún individuo.

El matrimonio homosexual y todos los derechos que derivan, no encuentra respuesta en la agenda social debido a que no puede ser resuelto por una organización privada. Necesita ser debatido y respaldado por el Estado, en un diálogo cercano a la comunidad que exige la política.

PALABRAS CLAVE: Matrimonio homosexual, agenda pública, agenda social, políticas públicas, problema público, igualdad, discriminación.

SUMMARY

The objective of this essay is to recognize the advances and setbacks on the different cases of equal marriage, its evolution in Mexico and the need to strengthen new public policies aimed at this population sector from the perspective of public policies and the government agenda.

It should be noted that, in the last decade, the rights of people of the LGBTTTI community (lesbians, gay, bisexuals, transvestites, transsexuals, transgender and intersex) have been increasingly at the center of public debate because this minority has been discriminated against for not having their rights guaranteed in matters of marriage, social security, among others.

The complex issue of discrimination suffered by this community and the lack of rights has different variables that need to be observed from different points of view, both political and social, for a better assessment in the field of social justice and equality.

The birth of the public problem is born as a result of years of struggle of this minority, mainly seeking recognition in matters of marriage and its inclusion in the social and government agenda, thereby creating new models of public policies, analyzing progress and setbacks to promote same-sex marriages.

With the help and pressure of the media, civil and public organizations, the problem that only affected the LGBTTTI community became a public problem, because it manages to have a more widely recognized visibility, dissemination and acceptance in all strata of the society.

But the struggle for recognition of the problem was not only seeking visibility, but it encouraged a debate on the government stage, so this discussion was also brought to the public agenda. In other words, through debate and understanding of the problem, the creation of a public policy according to the needs and demands was achieved.

It is necessary to take into account the importance of this topic to reformulate the vision and decision-making capacity in the construction of the public agenda that can encompass everyone without excluding or discriminating against any individual

Gay marriage and all the rights that derive, find no response in the social agenda because it cannot be resolved by a private organization. It needs to be debated and backed by the State, in a dialogue close to the community that politics demands.

KEY WORDS: *Gay marriage, public agenda, social agenda, public policies, public problem, equality, discrimination.*

INTRODUCCIÓN

El matrimonio entre personas del mismo sexo es un tema de complejidad social, política y cultural, debido a que representa la discusión de temas “nuevos”, además de tener el reto de integrar dicho asunto en la agenda social y gubernamental. Los derechos de las parejas del mismo sexo es un tema que requiere un análisis exhaustivo para lograr cerrar la brecha en la igualdad de derechos sociales.

La homosexualidad genera debate y polémica en la discusión pública y social. Debido a la cultura de cada nación, puede llegar a ser considerada como una enfermedad y en otros casos como un delito. Aunque, por otra parte, diversas naciones han aceptado a la preferencia homosexual como algo no negativo, que no afecta a la vida personal ni a la convivencia social. Es en estos casos que se puede llegar a otorgar un reconocimiento jurídico a los matrimonios entre las personas del mismo sexo, para que las parejas homosexuales puedan disfrutar de las mismas condiciones y derechos que las parejas heterosexuales.

México es un país multicultural donde personas y/o grupos minoritarios son víctimas de la discriminación por sus características físicas, forma de vida, origen étnico, sexo, edad, condición social o económica, lengua, religión, opiniones y preferencias sexuales, entre las más relevantes.

Uno de los grupos que más ha visto vulnerados sus derechos es el LGBTTTI, ya que por sus preferencias sexuales han sido víctimas de discriminación en materia de derecho nupcial, específicamente cuando se les niega el matrimonio por ser personas del mismo sexo. Esta negativa de parte del Estado en el reconocimiento de un matrimonio homosexual trae consigo consecuencias negativas, desde una falta de cobertura de la seguridad social, como el no reconocimiento a la figura paternal para poder hacerse cargo legalmente de un hijo.

En la mayoría de los sistemas jurídicos existentes en el mundo, el matrimonio está consagrado como la unión de un hombre y una mujer, de la que derivan una serie de derechos y obligaciones como efecto de ese régimen legal de conveniencia.

Con lo anterior, se consideran las consecuencias jurídicas que dicho estado civil genera y que se traducen en un marco de protección para los convivientes. Es importante analizar si el Estado podría privar de tal derecho a las personas debido a su preferencia u orientación sexual.

La orientación sexual e identidad de género siguen siendo, en muchos países, un tabú social que implica rechazo, discriminación y abuso hacia las personas que ven vulnerados sus derechos humanos en ámbitos como la educación, el empleo o la salud, e incluso en la seguridad, fortaleciendo de esta manera la óptica de este tema dentro de la agenda pública gubernamental (Altamirano Dimas, 2017).

El objetivo del presente trabajo es analizar la evolución de los matrimonios del mismo sexo en México partiendo desde el caso de la Ciudad de México, y la necesidad de reconocer este derecho en todos los ámbitos de la vida social. De igual forma, se estudia el fortalecimiento de las políticas públicas necesarias para permitir la inclusión e igualdad para este grupo minoritario.

La evolución de este fenómeno es materia de análisis. La discriminación que sufren las personas que buscan un reconocimiento sobre los matrimonios del mismo sexo representa una afrenta a los problemas públicos modernos.

Dicho tema ha ido ganando terreno en la agenda pública en gran medida por el activismo de la comunidad LGTBTTTI analizando de manera precisa desde una óptica de políticas públicas así como la visión social de la evolución de los matrimonios entre personas del mismo sexo.

Cabe destacar una importante aclaración por términos de delimitación conceptual. Cuando se analiza la figura del matrimonio desde el principio de

igualdad y no discriminación, el fondo del asunto es que cualquier persona independientemente de su orientación sexual tenga acceso a los mismos derechos en igualdad de circunstancias. Basta con el hecho que dos personas quieran unir sus vidas desde el ámbito jurídico para compartir una vida en común. No se trata entonces de un matrimonio "gay" distinto del matrimonio "heterosexual". Se trata, pues, de matrimonio para todos y todas en igualdad de circunstancias (Quintana Osuna, 2015).

Por ello es importante reconocer el fenómeno de discriminación en diferentes niveles, el reconocimiento de los matrimonios entre personas del mismo sexo presupone un antecedente para garantizar el estricto apego a la normatividad y por ende su completo reconocimiento de esta hacia los individuos. Validar estas acciones garantizan igualdad para cualquier individuo sin distinción alguna ya sea por su preferencia sexual en este sentido.

I. APROXIMACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el siguiente apartado se analizará de manera general el concepto de políticas públicas, así como también los argumentos referentes a estas, se retomarán temas como las dimensiones para la toma de decisiones, elementos para el desarrollo de una política, clasificación, proceso y ciclo de las políticas, así como la diferencia que existe entre estas dos últimas.

El origen de las políticas públicas data a mediados del siglo XX, precisamente con los estudios llevados a cabo por *Harold Lasswell*, los cuáles explicaban una base teórica referente a lo que es una política de gobierno con la finalidad de mejorar el desempeño de la administración pública y el papel del Estado para resolver problemas públicos.

Después de medio siglo de avances en el análisis de la estructura de políticas públicas, estas entran en la rama de la administración pública donde se encaminan al perfeccionamiento del actuar gubernamental, las políticas públicas pasan a ser las acciones del gobierno, que tienen como finalidad realizar el interés social y que logran los objetivos con eficiencia y eficacia. (Aguilar, 2012: 17)

A partir de que las políticas públicas son acciones del gobierno, surge la definición que se considera clásica: “la *policy* pública es aquello que opta o no hacer el gobierno” (Guerrero, 1995:90)

Con la anterior definición, de manera general, se indica que una política pública es toda acción de gobierno que tenga de fondo los objetivos de interés público. Esto quiere decir que todas las decisiones deberán estar sustentadas y respaldadas en un proceso de diagnóstico y análisis por parte del Estado previo a la acción, para englobar las necesidades y problemas sociales.

Dichos conflictos que están dentro del carácter público a los que el Estado trata de dar respuesta y solución por medio de una política pública, pueden ser atendida por medio de un programa, institución o ley.

De acuerdo a las anteriores definiciones de política pública (PP), se entiende que son “un conjunto de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema” (Aguilar, 2012: 29)

De la anterior definición, se parte que la PP no solo es una acción del gobierno efímera en respuesta a los problemas o demandas sociales actuales, sino que va a estar orientada hacia los objetivos e intereses de lo público, es aquí donde entra la participación ciudadana junto con el gobierno, van a desarrollar una política acorde los objetivos, instrumentos y acciones que les favorezcan a los dos actores. La finalidad del procedimiento de estructura de una PP es integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas, que van a representar el modo en que el gobierno realiza de forma permanente acciones y atiende los problemas.

Para el autor *Joan Subirats* una PP es una norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática, así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto. Mientras que para la autora *María Gracías Rúa* van a ser el conjunto de acciones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencias de sus interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por el carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.

El autor *Wayne Parsons*, ofrece que la definición de políticas, “tiene que ver con la manera en que las situaciones y problemas se definen y construyen, así como el modo en que tales definiciones se acomodan en la política y en la agenda de las políticas. Pero también es el estudio del cómo, por qué, y con qué efectos el gobierno sigue determinados cursos de acción e inacción”. (Parsons, 2007: 41)

En suma, con las definiciones anteriormente citadas se concluye que las políticas públicas son todas aquellas decisiones y acciones del gobierno, que definen los problemas públicos a solucionar, y todos los mecanismos específicos a utilizar; además de esto, tanto los objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo el gobierno son para contrarrestar los problemas que se llegan a considerar prioritarios.

Los conceptos de los autores citados tienen en común las siguientes características generales:

La primera es que las decisiones y acciones son llevadas a cabo por autoridades públicas; la segunda es que surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo cual se tiene que resolver con recurso público; en la tercera es que se materializan mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares; y por último es que existe una discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía, respecto de qué debe resolverse, mediante mecanismos precisos y con efectos esperados.

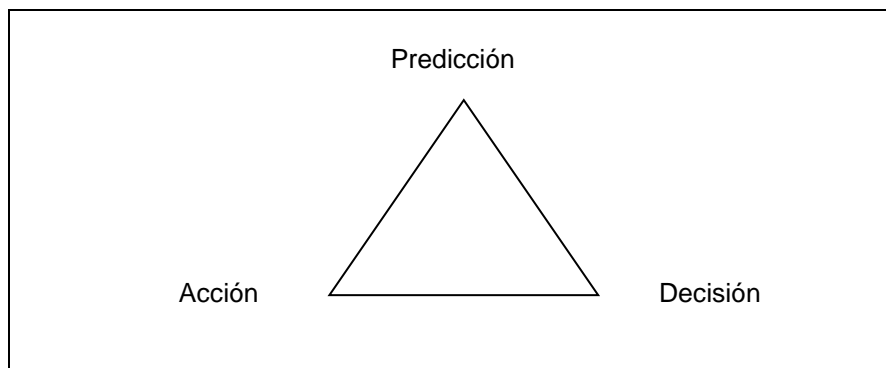
La decisión y acción gubernamental que se toma frente a los problemas públicos está condicionada a dos dimensiones: la temporal y la espacial. La dimensión temporal es el periodo en el cual un conflicto se ubica en un momento determinado, siendo posible una distinción entre una problemática en concreto con otra situación de un diferente momento. Mientras que la dimensión espacial, es el lugar donde ocurre una problemática en específico. Se desarrolla ya que las PP varían de un lugar a otro, lo que permite analizar de esta manera comportamientos de índole económico, político, social y cultural en diferentes regiones.

Estas dos dimensiones son importantes para la formulación de alternativas y posteriormente la toma de decisiones, ya que la implementación de una política no va a ser la misma que se desarrolla en el norte del país como en el centro, ya que varía dependiendo del tiempo y el espacio donde se desarrolle la solución sobre las demandas de la población, además de que dos problemas que puedan

parecer iguales no se van a solucionar de igual manera, se tiene que tener en cuenta el lugar donde se originó el conflicto, las demandas y los contratiempos que la solución vaya a resolver.

Así como existen dos dimensiones que delimitan a una política pública, también existen tres elementos que no se tienen que dejar de lado; estos son básicos para la toma de alternativas y decisiones dentro de una política pública. Véase figura 1.

Figura No. 1 Elementos básicos de una política pública



FUENTE: Elaboración propia. Información tomada del libro *"Políticas públicas"* del autor Carlos Salazar Vargas.

El primer elemento es la predicción, en él se integra todo lo que se quiere o espera lograr dentro de una PP; el segundo es la decisión, la principal preocupación de una política se centra en decidir, en cómo hacerlo y los procedimientos para llegar a una alternativa, en este elemento se escogerá una opción entre las posibles soluciones. Y por último se encuentra la acción, esta es la finalidad de una política ya que es el hecho que se ejecuta o se realiza, en otras palabras, es donde se concreta una política.

Estos elementos que debe de tener una PP, son muy importantes, ya que plasma todo lo que sigue una política para llegar a una acción, en la cual se solucionará la problemática social. Es decir, una problemática al pasar por una predicción se comienza a observar y analizar las distintas alternativas, para posteriormente llegar a una decisión que es donde se eligen las soluciones más

adecuadas hacia la respuesta de una demanda y, por último, se desarrolla e implementa una acción; una vez que se cumplen los tres elementos se alcanzan los objetivos y tareas para las que fueron creadas.

Estos elementos son importantes ya que “las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) a través de mediadores”; de esta manera los elementos aportan puntos importantes ya que se enfocan en la naturaleza de la política pública. (Subirats, 2008: 36)

Además de los elementos anteriormente señalados que explican de manera general cómo se crea una política pública, es importante explicar las diversas clasificaciones que existen dentro de una PP, ya que es una herramienta que permite saber cuál es la naturaleza de la política, hacia dónde se dirige y qué tipo de metodología o instrumentos se necesitan usar.

Existen diversas maneras de clasificarlas, las más comunes son:

Bajo el enfoque estructuralista, se ofrecen tres tipos de clasificación: las hegemónicas, las transaccionales y las de dominación.

En el primer tipo se encuentran todas aquellas políticas que reflejan los intereses de los proyectos dominantes, en otras palabras, son las que expresan los intereses absolutos de cada momento; es por esto que este grupo se consideran básicas y es aquí donde se encuentra el mayor número de recursos, y esto permite que se puedan desarrollar otras políticas.

El segundo tipo son las políticas transaccionales, estas son producto de negociaciones entre los sectores de poder con los subordinados, se desarrollan dentro del consenso y diálogo entre los dos grupos, para así poder resolver el conflicto de manera conjunta.

Y el último tipo es de dominación, estas políticas se consideran de tipo extremista ya que no existe ninguna forma de consenso o diálogo, es por la falta de estas dos características que se considera una política de represión.

Otra clasificación de las políticas públicas es la propuesta por el autor *Lowi* quien establece categorías manejando el parámetro de coerción, aludiendo que “siempre la acción del Estado pretende influenciar el comportamiento de los individuos, ya sea de manera individual o de manera colectiva”. En este orden de ideas, la coerción puede ser débil o fuerte y su aplicación individual o colectiva. (Salazar, 2010:35)

Se entiende como coerción a una presión que puede venir del Estado a la sociedad o viceversa, se puede ejercer para forzar una conducta o un cambio de voluntad cuya principal finalidad es condicionar un comportamiento ya sea positivo o negativo. Un ejemplo muy común es cuando el Estado regula normas y leyes para condicionar el comportamiento de la sociedad.

En el siguiente cuadro se explica la clasificación de las PP de acuerdo con su tipo de coerción, así como también sus diversas características;

Cuadro No. 1 Clasificación de políticas dependiendo del tipo de coerción

Políticas distributivas	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas
Son todas aquellas políticas donde el Estado presta sus servicios a los ciudadanos de forma individual.	Son fundamentalmente políticas enfocadas al orden público interno.	Son todas aquellas políticas que pretenden redistribuir ingresos de unos sectores o regiones hacia otras.

FUENTE: Elaboración propia, información tomada del libro “*Políticas públicas*” del autor Carlos Salazar Vargas.

A partir del cuadro no. 1, la primera clasificación representa a las políticas distributivas. En este tipo, la coerción es débil, pues se desenvuelve en un área pacífica donde la parte presionada no pone mucha resistencia ante un cambio o aplicación de una política; la segunda está integrada por las políticas reglamentarias, en estas la coerción es más fuerte, donde la parte presionada

soporta más fuerza y tiene más resistencia hacia los cambios y se aplica de manera individual, así como en la primera clasificación; y la última son las políticas redistributivas, estas van a tener una fuerte coerción y son aplicadas de manera generalizada.

Después de la explicación de qué es una política pública, los elementos con los que cuenta, los actores que participan, así como algunas clasificaciones, se pasa a analizar el proceso y posteriormente el ciclo, así como también razonar la diferencia que existe entre estas dos últimas.

Los autores *Harold D. Lasswell, Peter DeLeon y Garry D. Brewer*, hablan sobre un proceso de políticas, integrando elementos como inteligencia, promoción, prescripción, innovación, aplicación, terminación y evaluación; estos elementos son importantes para el desarrollo de las políticas públicas.

Por otro lado, y después de varios años de experiencia en el campo de las políticas, el autor Aguilar Villanueva habla de un proceso enfocado a un seguimiento de pasos para llegar a alternativas, decisiones e implementación de la decisión acordada tanto por el gobierno como por la sociedad para satisfacer la solicitud demandada, es por esto que una política hace más énfasis a un proceso que una acción, este entendido como eslabones para llegar a una cadena decisoria.

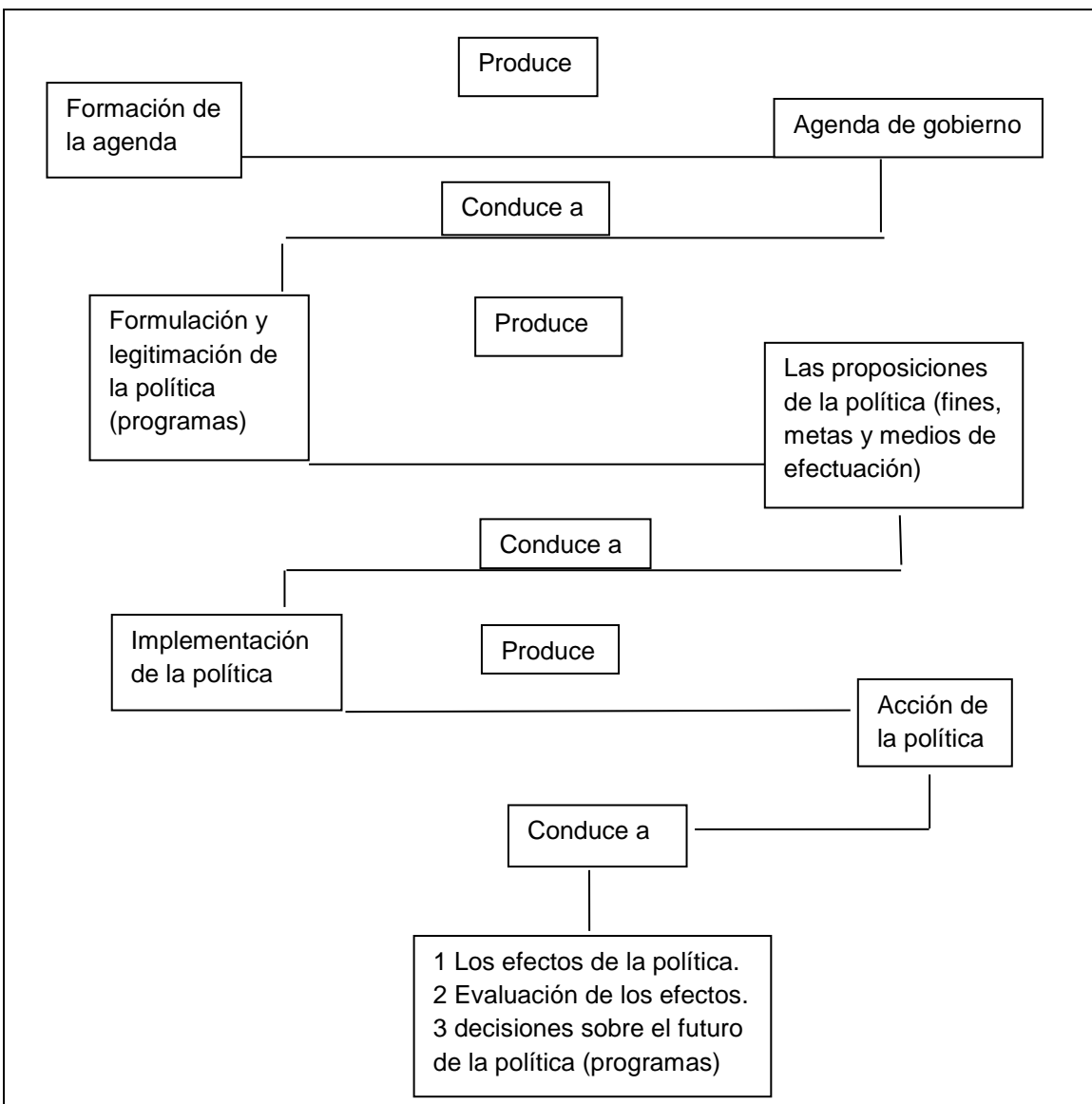
Entonces el proceso de una política “está constituido por un conjunto de actividades anteriores y posteriores a su decisión, que son fundamentales para que la política tome forma y se ejecute. Cada una de las actividades van a aportar un elemento que la política necesita para poder establecerse como una respuesta aceptada y eficaz para dar solución al problema público.” (Aguilar, 2012: 46)

Para el autor *Subirarts* “El proceso de una política pública se ve como un conjunto de decisiones tomadas y de acciones comprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados, orientadas hacia la solución de un problema publico claramente delimitado” (Subirarts, 2008: 13)

El proceso de una PP va a llegar a la solución de problemas y demandas a través de operaciones o pasos hasta alcanzar una alternativa aceptable, para los dos actores, tanto para el gobierno como para la sociedad o grupo demandante.

El proceso apartado por los primeros autores en el campo de las políticas y posteriormente por Aguilar Villanueva, ofrece un proceso integrado por cinco fases, que van desde la formación de la agenda hasta la evaluación de la alternativa elegida que posteriormente pasará a ser la política desarrollada por el gobierno, las cuales se explicarán a continuación en la siguiente figura:

Figura No.2 Proceso de las Políticas Públicas



FUENTE: S. C. Patterson, R. H. Davison y R. B. Ripley, *A more Perfect Union: Introduction to American Government*, 3a., Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1995 (Dorsey Series Political Science, 15), p. 465.

El proceso de una PP está integrado por 5 fases que se señalan en el cuadro; las cuales son: la formación de la agenda, definición del problema, construcción de opciones, implementación y evaluación; estos cinco pasos formarán una política, la cual pasará por las diversas etapas para poder implementar la alternativa más acertada.

A continuación, se explica el proceso de una PP de una forma generalizada:

La primera actividad del proceso es la formación de una agenda, esta es el proceso social en el cual un problema es calificado como público, comienza cuando se define la cuestión que será objeto de una política y, por lo tanto, como una realidad que el gobierno tiene que atender. El trabajo en este punto consiste en indagar cuáles fueron los hechos sociales y políticos que se consideraron para pasar de un problema de índole privado a uno público y cómo obtuvo su lugar en la agenda de gobierno. En la formación de la agenda participan grupos de interés, como pueden ser económicos, políticos, sociales y hasta gubernamentales, y con la participación de los anteriores grupos la explicación de los problemas no es neutral, ya que estará influenciado por estos actores.

La segunda actividad es la definición del problema, en esta se abarcan la identificación y delimitación del conflicto, así como la necesidad actual de una comunidad, también se integran todos los elementos distintivos que se presume generó el inconveniente, así como los actores y los fenómenos que ocasionaron su agravamiento. En este punto se necesita conocer el problema de una manera profunda, ya que a partir de esto es posible el diseño de la política, también es posible que se engloben las posibles alternativas para su solución o satisfacción, incluyendo la evaluación de los costos, al igual que los efectos de la política tanto positivos como negativos de cada una de ellas y el establecimiento de prioridades

para los pasos de su futura ejecución, determinar los alcances y limitaciones, su importancia social y el impacto tanto político como económico.

La tercera actividad es la construcción de las opciones, esta tiene la finalidad de considerar las acciones y la alternativa más variable para atacar el problema y comenzar a seleccionar las decisiones que se consideren más apropiadas, además se da a conocer una explicación de la decisión adoptada, sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero. En este punto se van a jerarquizar todas las acciones o decisiones por orden de importancia, la elección de una alternativa adoptada se hace bajo los criterios de los actores que participan en la política, además de esto también se ve influenciada por recursos tecnológicos, materiales y económicos-financieros.

La cuarta actividad es la implementación o ejecución, es el paso más importante y crucial ya que van a estar presentes todo el conjunto de acciones que están destinadas a alcanzar los objetivos propuestos para llegar a la solución del problema, además de que muestra los defectos de la política. En este punto se van a comprender las actividades desarrolladas hasta alcanzar los efectos buscados, se utilizan estructuras institucionales (recursos humanos y económicos) para desarrollar la acción, así como también la disponibilidad de los recursos tecnológicos, materiales y económico-financieros necesarios para iniciar su ejecución.

En esta parte del proceso se toman en cuenta más aspectos como los objetivos específicos de los diversos actores que van a participar, el nivel de ejecución de cada programa o proyecto, el diseño organizacional para la ejecución, seguimiento y evaluación, el diseño de mecanismos de coordinación, la elaboración de los programas o proyectos con indicación de unidades ejecutoras, el establecimiento de las formas de difusión y publicidad que asuman la doble dimensión problemática de la comunicación (Díaz, 1998: 89)

En esta fase también se comienzan a manifestar las discordancias entre lo planificado y el comportamiento real de los hechos, esto ocasiona que se tengan que realizar ajustes o cambios en los planes previstos.

El quinto y último paso es la evaluación. Esta consiste en valorar el desempeño de los operadores, la calidad de los productos (ya sea en servicios u organizaciones) y los resultados sociales de la política con la finalidad de validarla, corregirla o mejorarla. Además de estas características, también se puede determinar en qué medida y cómo se han logrado los objetivos, además de retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases. En este caso, la evaluación consiste en la medición y análisis de los efectos sociales producidos por la política en cuestión, los resultados que se han obtenido y las consecuencias, previstas y no previstas, que hayan tenido lugar.

Existen tres tipos de evaluación: antecesora, intermedia y posterior. Esta última tiene mayor peso en las políticas ya que tiene lugar cuando dicha política ya ha cumplido su meta, o cuando se está considerando la posibilidad de cancelarla y reemplazarla, o en momentos de rendición de cuentas por períodos anuales o de otra duración, en general más o menos prolongada.

La evaluación de una política es de gran importancia porque es frecuente que la realización de los objetivos de esta no solo genere satisfacción, sino que también da lugar a la emergencia de nuevos requerimientos que antes no se manifestaban y que muchas veces no son previstos en el diseño de la política originaria.

La evaluación de la política se complementa con su seguimiento. Este consiste en un proceso sistemático de supervisión de la ejecución de actividades, en sus diversas dimensiones, con el objeto de que los ejecutores responsables de la política tengan información sobre las actividades desarrolladas e introducir ajustes que aseguren el logro de los objetivos. El seguimiento incluye tareas de relevamiento y registro de la información, el control de su calidad, su

procesamiento (con frecuencia, para la elaboración de indicadores) y la puesta a disposición de los decisores.

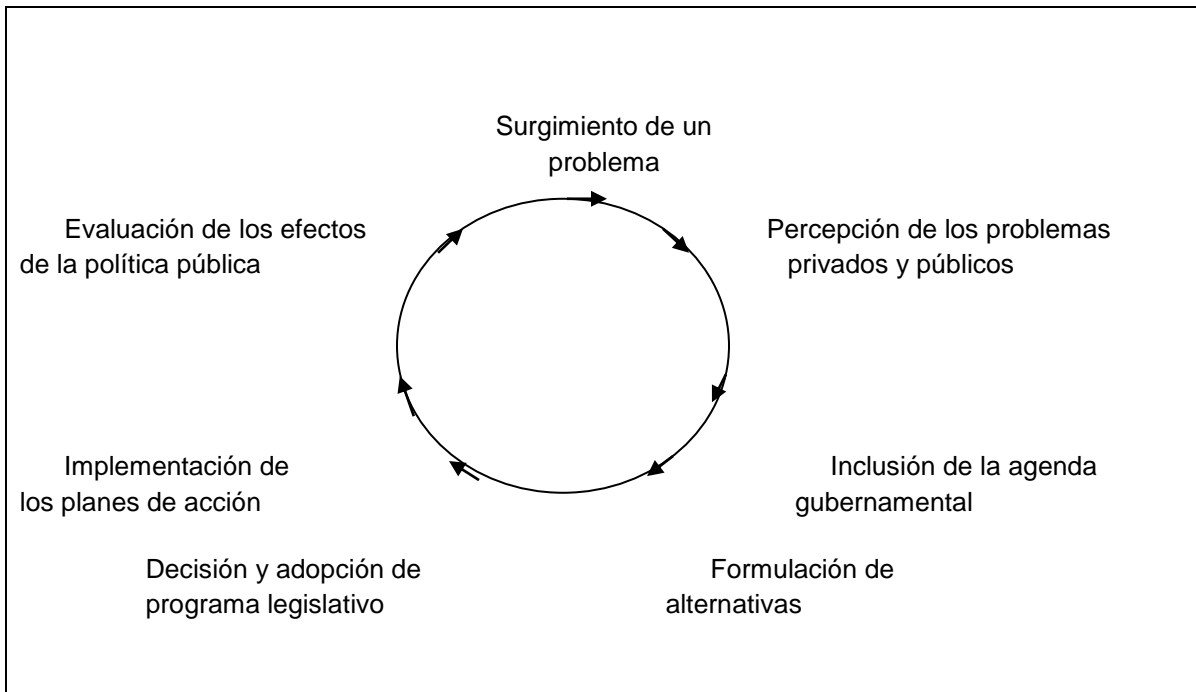
Una vez entendido qué es un proceso, se dará paso a explicar en qué consiste el ciclo de la política pública y posteriormente se aclararán las diferencias que puedan existir entre estas dos.

El estudio del ciclo de la política pública comienza con la autora *Mary Wildavsky* en 1977 y posteriormente continua con autores como *Peter Knoepfel*, *Corinne Larrue*, *Frédéric Varone* y *Joan Subirats*, este último a pesar de que habla sobre el proceso pone mayor énfasis en el ciclo, así como sus colegas anteriormente mencionados.

Para el desarrollo de una política pública, esta atraviesa por varias etapas que configuran un ciclo, comenzando con el surgimiento de los problemas y prolongándose hasta la evaluación de los resultados obtenidos. De esta manera las políticas se ven como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que se les tiene que dar sentido.

En la siguiente figura se explica de manera general el ciclo del PP desde la perspectiva del autor *Wayne Parsons*:

Figura No. 3 El ciclo de una Política Pública



FUENTE: Adaptación libre del libro de Parsons (1995: 78-79). Tomado del libro *“Análisis y gestión de políticas públicas”*.

De la anterior figura no. 3 se explica que el ciclo consta de cinco fases:

La primera fase es el surgimiento de los problemas; en primer lugar, se encuentra el surgimiento y conocimiento del problema, asimismo, la identificación de las causas que originaron el conflicto y posteriormente la demanda por parte de la sociedad para que el inconveniente sea resuelto, en otras palabras, debe existir un problema público;

La segunda fase es la inclusión dentro de la agenda, en esta etapa existe un filtro en el cual los problemas más importantes, ya sea que afecten a la mayor parte de la sociedad o un grupo vulnerable, se les reconoce su importancia como objeto de una política, esto quiere decir que el problema o conflicto del que demandan solución pasa a la esfera administrativa-política;

La tercera fase es la formulación y decisión del programa de la política, en esta etapa se va a integrar la formulación del programa de actuación

administrativa-política, surgen la o las soluciones posibles al problema o demanda social, existe un debate entre las soluciones, los medios e instrumentos a utilizar para resolver el problema o demanda social;

En la cuarta fase se desarrolla la implementación de la política, en esta etapa comienza la aplicación de las soluciones seleccionadas, aquí surge el curso de acción por parte del Estado implementado alternativas, opciones y propuestas para enfrentar el problema. Se establecen metas y objetivos a alcanzar para resolver las demandas, además se identifican los costos de las políticas y se desarrollan técnicas para implementar las soluciones.

La fase final es la evaluación de la política, aquí se analizan los posibles efectos de la solución, así como la evaluación de su eficacia y eficiencia y lo más importante, si la implementación de la política contrarrestó el problema para el que fue creado.

Una vez explicado qué es proceso y ciclo, se pasa a analizar las semejanzas y diferencias que guardan entre sí; el proceso de una política pública se enfoca principalmente en una serie de pasos para llegar a alternativas y decisiones tomadas entre la sociedad y el Estado para satisfacer una demanda, en otras palabras, es la acción del Estado para resolver el problema de la sociedad o un determinado grupo.

Por otro lado, el ciclo de las políticas públicas va a ir más enfocado a analizar la definición del problema o conflicto que se quiere resolver, y este puede ir cambiando con la implementación de la política, esto quiere decir que en el ciclo se le pone más atención al problema que se tiene dentro de la sociedad o grupo vulnerable para así poder resolver de manera correcta y acertada el conflicto.

Tanto en el proceso y ciclo hay fases por las que tiene que pasar una política pública para resolver el conflicto para el que fue creado, las dos engloban pasos que van desde la descripción del conflicto analizando sus características

principales hasta la evaluación de una correcta política, así como el seguimiento de la misma política para observar si es eficiente o no.

Entonces la diferencia entre estas dos es que en el proceso se comienza analizando el problema desde una perspectiva de agenda de gobierno, o sea que el gobierno decide si es un problema de índole público o social, mientras que en el ciclo se comienza analizando el problema de forma general y este puede ir cambiando dependiendo de las soluciones o alternativas que desarrolle el gobierno para contrarrestar el conflicto.

II. AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AGENDA SOCIAL Y AGENDA GUBERNAMENTAL

En este apartado se analizará qué es un problema público, para posteriormente, pasar a examinar la agenda social y gubernamental, se estudiará la formación e integración de la política pública dentro de la agenda gubernamental, además se explicará brevemente la importancia que tienen los medios de comunicación y la sociedad para influir en el reconocimiento de una demanda social.

Comencemos este apartado con una definición muy acertada del autor Subirats, ya que en esta se refiere a una política pública: toda política apunta a la resolución de un problema público reconociendo como tal su agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable. (Subirats, 2008: 35)

En la anterior definición, Subirats ofrece el concepto de problema público, pero antes de delimitarlo y abordarlo más a fondo, es importante entender el concepto: este comprende todos los procesos mediante los cuales una cuestión (oportunidad o tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados. (Hagwood y Gunn, 1984: 108)

Un problema público es todo aquel asunto o cuestión que requiere de una solución por parte del Estado. Cuando el conflicto se logra solucionar, el resultado aporta beneficios o apoyo a la sociedad. Estos inconvenientes llegan a ser de carácter público cuando se afecta o amenaza a grupos de la sociedad y se puede lograr una solución cuando existe una relación y consenso entre la sociedad y el Estado.

Cuando no existe armonía entre estos dos agentes, la relación entre la sociedad y el Estado puede ocasionar problemas, y es facultad de este último generar soluciones a las demandas, conflictos y necesidades que se lleguen a dar

de esta dualidad. Pero el Estado no puede resolver todos los conflictos que se vayan presentando dentro de la sociedad ya que estos pueden tener carácter social o público; para que exista una solución gubernamental se tiene que analizar el carácter del conflicto, y es por esto que no todos los problemas van a llamar la atención del Estado y solo los conflictos públicos van a estar entre los asuntos prioritarios del gobierno.

Los problemas se dividen en dos categorías: privados-sociales y públicos, a los primeros también se les conoce como particulares, en estos el interés social es solo para algunas personas, por lo que a un sector reducido de la sociedad les interesa. Estos problemas están integrados por demandas de algún grupo de la población, pero se desvanecen al no lograr una visibilidad, difusión o aceptación de la comunidad política. En cambio, en los problemas públicos la demanda que se genera es de interés colectivo y la mayor parte de la sociedad está interesada en el conflicto, y es por esto que son apoyados por los medios de comunicación, ocasionando el respaldo de algunas instituciones.

A partir de los dos tipos de problemas (privados-sociales y públicos), surge la división de dos agendas: la social y la gubernamental.

La primera se encarga directamente de problemas privados o sociales que no logran acceder a la acción gubernamental. Al no tener un gran impacto en la vida pública, la respuesta que buscan está más enfocada a grupos u organizaciones privadas. Y es por esto que la solución de este conflicto va enfocada a la menor parte de la población.

Por su parte, la agenda gubernamental es el conjunto de problemas que pueden afectar a gran parte de la sociedad, y es por esto que se necesita de un debate público y de la intervención de autoridades públicas. Al tener mayor impacto en la vida social, el Estado les pone mayor atención y se comienza a relacionar con los conflictos, buscando un consenso y solución con la población afectada.

Ambos problemas, tanto sociales como públicos, buscan ser dignos de la atención del gobierno. Sin embargo, existen algunas diferencias entre estos que causan que el Estado no resuelva de manera inmediata sus problemáticas. Por ejemplo, por la complejidad que tiene un conflicto social, al intentar darle solución casi siempre hay más cuestiones que están relacionadas entre sí, mismas que también requieren de una atención detallada, haciendo que se pierda de vista la cuestión de origen. Por su parte, cuando el Estado decide entrar en diálogo con la sociedad para llegar a un consenso en relación a algún problema público, se trata de atacar el asunto de origen.

Para poder comprender el impacto del problema social se debe conocer el origen del conflicto, de esta manera se entenderán las demandas e impactos dentro del sector social que esté solicitando una solución a sus cuestiones.

Cuando los problemas de la agenda social pasan a ser de carácter público al contar con el respaldo de organizaciones importantes (sociales, civiles y públicas, así como medios de comunicación) se vuelven de interés general, y esto causa que entren en las obligaciones constitucionales; en este punto es cuando los problemas pasan a ser parte de la agenda gubernamental. Esta es una prolongación de las demandas sociales que una vez que surgen del interior de la sociedad se debaten en el escenario político-administrativo.

Las etapas para la construcción de una agenda social son las siguientes:

- 1) el surgimiento de un problema social,
- 2) legitimación del problema,
- 3) movilización para actuar,
- 4) diseño de un plan, y
- 5) la implementación del plan.

La agenda social surge cuando se tiene un debate y discusión sobre los temas relevantes de un grupo dentro de la sociedad civil, que intentarán resolver sus problemáticas, conflictos o demandas de un sector minoritario.

La formación de estos problemas no constituye realidades objetivas, sino productos del comportamiento colectivo: los problemas se forman en el proceso de ser visto y definidos por la sociedad. (Parsons, 2007: 133)

Una vez identificada la agenda social, se expone a continuación la transición que esta puede tener hacia una agenda pública, así como en cuáles casos esto es posible y viable, desde la perspectiva del Estado como de la sociedad misma. Así como el cambio de un problema de carácter social a uno con características públicas.

El autor *Garraud* identifica tres condiciones para clasificar un problema social como público: 1) una demanda que surge de grupos sociales determinados; 2) el desarrollo del debate público, y 3) la existencia de un conflicto entre grupos sociales organizados y las autoridades políticas. (Subirats, 2008:131)

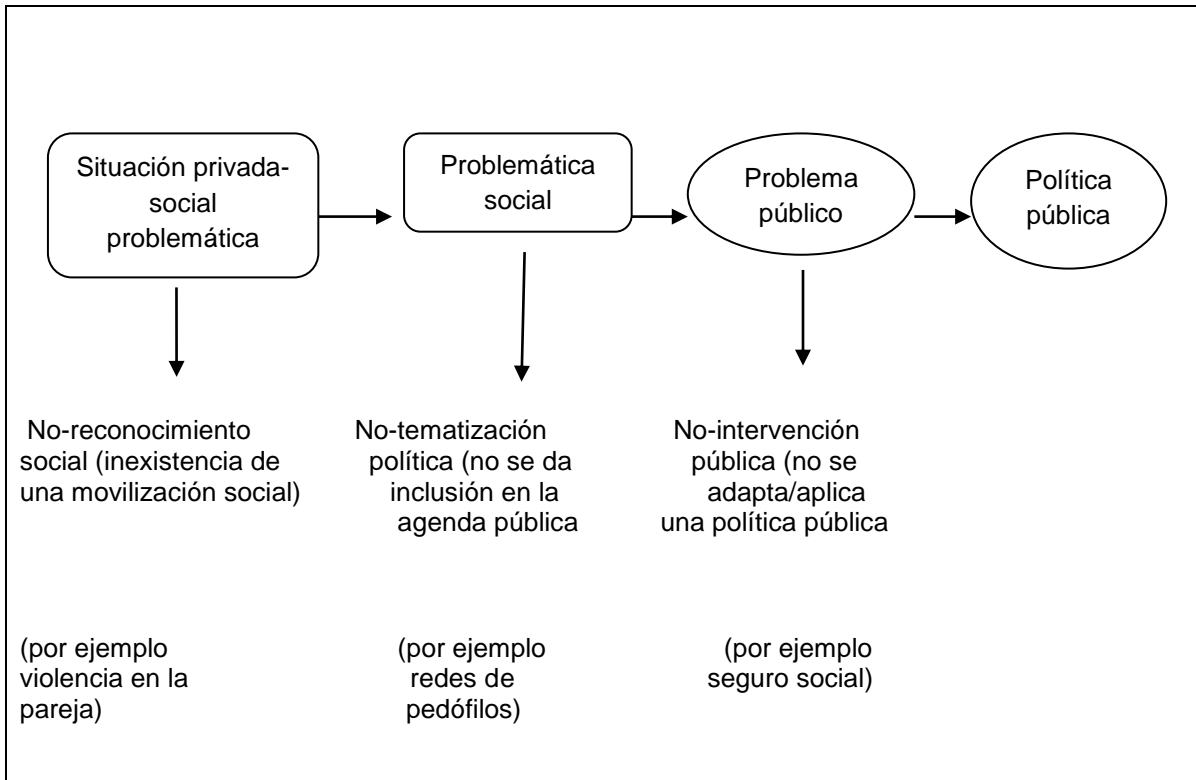
Las condiciones que ofrece el autor *Garraud* generan una mayor facilidad para identificar los problemas sociales que pasan a ser de carácter público, las cuestiones que se transforman necesitan ser atendidas de manera inmediata ya que tienen el respaldo y presión de organizaciones fuertes como medios de comunicación y grupos sociales y políticos que pueden generar un diálogo entre los anteriores con el gobierno para buscar la solución del conflicto.

Al obtener el reconocimiento de la sociedad en general, y al cambiar la característica de un problema social a uno público, este pasa a ser parte de la agenda gubernamental, o sea que se va a desenvolver dentro de la esfera pública y será prioridad del gobierno generar una solución a las demandas.

En este caso los problemas privados que logran atraer la atención de los medios de comunicación, además del apoyo de organizaciones fuertes, el conflicto logra tener el impacto necesario para situarse como un problema público y de esta manera tener un lugar en la acción del gobierno.

Para demostrar mejor el proceso que desarrolla un problema para poder acceder a la agenda de gobierno y posteriormente verse resuelta por una política pública, se explica en la siguiente figura del autor Joan Subirats de manera detallada todo el proceso anteriormente descrito.

Figura No. 4 Proceso de definición de un problema público y sus posibles obstáculos



FUENTE: Knoepfel, Larrue, Varone (2001: 148) Tomado de “Análisis y gestión de políticas públicas”.

De la información aportada en la figura no. 4 se resalta que cuando surge una problemática que solo afecta a una parte de la población no suele contar con un reconocimiento de la sociedad en general, pero cuando esta pasa a ser de carácter social, lo que al principio solo afectaba a poca población, ahora afecta a más personas. O sea, se le da más atención por parte de la sociedad, así como también de los medios de comunicación. Finalmente, cuando el interés está latente en un conflicto de índole social cambia a nivel público, es aquí donde está

presente la acción del gobierno y de esta manera la problemática tratará de resolverse con una política pública.

Aunque “no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental” (Aguilar, 2012: 17). De acuerdo con esto solo las cuestiones públicas que de verdad logren atraer la atención del gobierno lograrán acceder a la agenda pública.

Por ejemplo, algunas veces un problema tiene todos los factores para poder acceder a dicha agenda, pero puede suceder que el conflicto va perdiendo importancia y respaldo de los medios de comunicación y organizaciones que lo apoyaban ocasionando que este pierda fuerza y se tenga que volver al problema de origen, es decir, uno de carácter social. El proceso de elaboración de la agenda que se encarga de los problemas públicos comienza con el momento en que el gobierno decide actuar o intervenir sobre determinado asunto.

El tránsito de un problema particular para situarse en esta agenda gubernamental ocurre cuando el tema o la demanda alcanza una notoriedad pública, y tiene valores o asuntos que estén de moda. Dicha importancia se da cuando existe la atención de los medios de comunicación y el apoyo de organizaciones, así como también de la sociedad. Cuando se cumplen estas características se obtiene la implicación del gobierno, ya que estas organizaciones fuerzan la atención y acción gubernamental.

La agenda gubernamental se puede entender como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetivos de su acción y, más propiamente, como objetivos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. (Aguilar: 2012, 29)

Se puede considerar que la formación de la agenda gubernamental comienza con un proceso tanto social como político, ya que como se mencionaba

anteriormente, para acceder a la acción del gobierno, el problema debe de ser aceptado como público tanto por el Estado como por la sociedad, no sin antes haberse constituido como un problema social que haya ido evolucionando hasta poder integrarse al nivel gubernamental. Para acceder a esta agenda el conflicto debe tener actores (económicos, sociales y políticos), información, evidencias y argumentos, los cuales se van a emplear para convencer a la sociedad de que es un problema de interés público a los que el gobierno les debería de dar solución para evitar problemas mayores.

Para que un asunto tenga acceso a la agenda se necesitan cumplir tres requisitos: 1) que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público; 2) que una buena parte del público considere que requiere de algún tipo de acción, y 3) que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. (Aguilar: 2012, 39)

La agenda es el proceso en el que se incluyen los problemas a los que el gobierno ha decidido prestar atención, o en base a cuáles se siente obligado a actuar; así como también integra las diversas acciones que el gobierno elabora y lleva a cabo para atender los problemas.

Existen cuatro etapas para la inclusión de la agenda gubernamental:

1) *La intensidad del problema.* Se toma en cuenta el grado de importancia y las consecuencias que genera, depende de los actores movilizar la opinión pública y llegar a un debate político;

2) *La extensión del problema.* Se toman en cuenta los efectos negativos del conflicto sobre la sociedad;

3) *La novedad del problema.* Se consideran novedosos los conflictos y acceden a la agenda gubernamental desde su aparición, existe una facilidad para

movilizar la opinión pública y hay una intervención de los actores tanto públicos como privados,

4) *La urgencia del problema*. Un conflicto social se puede percibir como importante, generando que los actores políticos aporten una respuesta inmediatamente siempre y cuando este problema afecte a la mayor parte de la sociedad.

Ya que se analizó el acceso de un problema social a la agenda gubernamental, así como también la definición de esta y las etapas para la inclusión de dicha agenda, se pasa a analizar la división interna que existe en la agenda gubernamental.

Dentro de la agenda gubernamental existe una división interna, de acuerdo al autor *Joan Parsons* son dos:

En primer lugar, la agenda sistemática está compuesta de “todos los temas percibidos por los miembros de la comunidad política como asuntos que merecen la atención pública”. En segundo lugar, está la agenda institucional, esta se define como “la serie de puntos explícitamente señalados para recibir la consideración activa de los tomadores de decisión”, también se puede tratar de un antiguo asunto que se presenta y necesita de una revisión de rutina o puede implicar una preocupación periódica.

Para el autor Aguilar Villanueva también existen dos agendas (de igual manera que para Joan Parsons, la sistémica y la institucional) pero a diferencia, Aguilar le da otros nombres. La agenda sistémica, pública o constitucional y la agenda institucional. La primera está integrada por las cuestiones que los miembros de la comunidad distinguen como merecedoras de atención pública; por su parte, la agenda institucional, formal o gubernamental, está compuesta por asuntos explicativamente aceptados por considerarse seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones, en otras palabras, son asuntos

encargados por cualquier organismo gubernamental que constituyen una agenda institucional.

Para ambos autores, la agenda sistémica se va a integrar por cuestiones generales y globales, busca saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse hasta obtener visibilidad y consenso general. En cambio, la agenda institucional de las dependencias gubernamentales tiende a ser más específica y con una definición más acertada de los problemas, busca saber cómo determinados asuntos o problemas han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad.

La implementación de las políticas públicas son un proceso de orden político donde solo los problemas o demandas que logran captar la atención del gobierno llegan a ser incluidas en la agenda gubernamental.

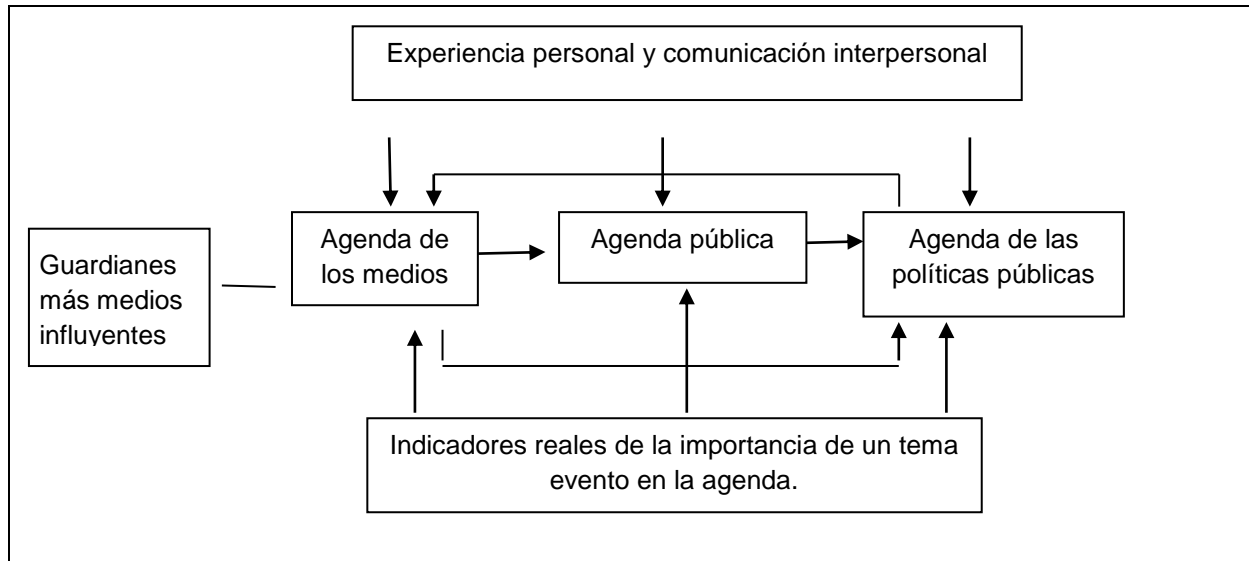
El acceso a la agenda política o gubernamental es la inscripción de un objeto de controversia social y política, son problemas controversiales, y esto depende de la intervención de personas, instituciones, grupos que representan intereses sociales, sectores con influencia y todos aquellos actores que forman, crean o influyen en la opinión pública, para que de esta manera los medios de comunicación se interesen por el tema ocasionando que tenga mayor impacto.

Una vez que el problema público es aceptado dentro de la agenda gubernamental, el gobierno se encargará de construir su propia definición, establecerá los objetivos a lograr, diseñará los instrumentos y programas, así como identificará sus operadores. Además de esto, también se encargará de ordenar y priorizar las demandas.

Los procesos de inclusión en la agenda política se ven afectados e influenciados por el apoyo de los medios de comunicación, de esta manera los medios generan un interés colectivo, opinión pública e integración de instituciones o grupos de poder.

En la siguiente figura se aprecia de manera más detallada la importancia de los medios de comunicación en la integración de problemas públicos a la agenda gubernamental.

Figura No. 5 El modelo del establecimiento de la agenda de *Rogers y Dearing*



FUENTE: Wayne Parsons, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas.* ed., FLACSO (2007) p. 145.

A partir de la figura no. 5 se analiza que los medios de comunicación ponen demasiada atención a un problema de índole privado o social, donde se genera una opinión pública y una atención colectiva por parte de la sociedad, después de la vigilancia y curiosidad sobre el problema o demanda que en este punto ya es de carácter público. Al generar la atención del gobierno se logra acceder a la agenda gubernamental y este dará una respuesta a las demandas para resolver el problema en forma de políticas públicas.

“El papel de los medios de comunicación masiva en el proceso del establecimiento de la agenda a considerar en la construcción de los problemas aborda un tema hasta convertirlo en un gran problema social. Influir en la opinión pública al establecer la agenda pública a partir de un incidente o suceso inesperado”. (Parson,2007:257), entonces se puede decir que los medios de comunicación sirven para manipular los problemas sociales, ya que cuando más

atención se le dedique a determinado tema, más importancia le reconocerá el público como punto de agenda.

A partir de que los medios de comunicación manipulan los problemas privados-sociales al darles más atención de la que necesitan, pueden llegar a obtener la atención del Estado y de la sociedad, pero si el problema no logra atraer la atención de la sociedad, es muy difícil que el Estado decida darle solución a la demanda.

Depende muchas veces que el problema se conserve en la esfera pública para tener la atención de los tres elementos que son prioritarios para acceder a la agenda gubernamental: los medios de comunicación, la sociedad y el Estado. Pero si llegara a perder la atención de los dos primeros, el problema volvería a bajar a la esfera privado-social.

Ya se explicó la influencia que pueden tener los medios de comunicación en la aceptación de un problema social para integrarse a la agenda gubernamental, a continuación, se explica la importancia de la sociedad como un ente de presión hacia el estado con el mismo fin.

La importancia de la sociedad, para que un problema público llegue a la agenda de gobierno, está demostrada por la aportación de *Anthony Dows* con la dinámica del ciclo de atención a las cuestiones, la cual es la manera en cómo la sociedad interactúa con el Estado durante el problema; las fases del ciclo son las siguientes:

- 1) *La etapa anterior al problema*: comienza cuando hay una condición social indeseable, pero todavía no hay demasiada atención pública. (la sociedad o los grupos comienzan a manifestar su inconformidad)
- 2) *El descubrimiento alarmante y el entusiasmo eufórico*: la sociedad o los grupos se dan cuenta del problema y comienza el entusiasmo para intentar resolverlo
- 3) *La precepción del precio del proceso*: la precepción del costo de solucionar el problema es alto.

- 4) *El descenso paulatino de la intensidad del interés del público:* las personas se dan cuenta de que será muy difícil y costoso tratar de resolver el problema. En este punto se dan tres reacciones: las personas comienzan a desanimarse; se sienten amenazadas al reflexionar sobre el problema, y terminan por aburrirse del problema. Se desvanece el deseo público de seguir prestando atención al problema.
- 5) *La etapa posterior al problema:* el problema ya no ocupa el interés principal y pasa a segundo plano, ya que han surgido nuevas instituciones, programas y políticas para intentar resolverlo; estas soluciones casi siempre tienen impacto y son duraderas, pero la atención pública ha pasado a ocuparse de otros temas o problemas.

A partir de que la sociedad comienza a dar atención al conflicto demandado por un grupo en específico (ya sea minoritario o no), la cuestión pasa a tener más apoyo y con esto la sociedad empieza a interesarse y estudiar el conflicto. Dado que en este punto ya se cuenta con la atención, así como también el apoyo de la sociedad, el problema pasa a una esfera pública donde ya cuenta con el respaldo suficiente para que el Estado le intente dar solución.

Con todo lo analizado anteriormente se puede concluir que no todos los problemas llegan a la esfera pública, ni todos los problemas de dicha esfera llegan a obtener la atención del Estado ni mucho menos a resolverse con una política pública.

III. POLÍTICA PÚBLICA DE MATRIMONIOS DEL MISMO SEXO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

En el presente apartado se abordarán temas como la homosexualidad, la integración como grupo minoritario (LGBTTTI), formación e integración del problema público en materia de matrimonio homosexual, demandas al gobierno, así como también la creación e implementación de política pública sobre el matrimonio igualitario en el caso de la Ciudad de México.

Actualmente los temas mencionados anteriormente están en el debate público y político, sin embargo, para entender la importancia actual, es necesario revisar los orígenes del movimiento, así como aclarar los términos y definiciones más recurrentes.

A finales del siglo XIX y durante todo el siglo XX comenzaron los movimientos homosexuales o también llamados gay, estos surgen a partir de que este grupo era víctima de discriminación y falta de aceptación por parte de la sociedad y el gobierno por tener una orientación sexual diferente a la heterosexual. Estos movimientos buscaban una libre orientación sexual y una lucha enfocada principalmente al reconocimiento del Estado y la sociedad y a la búsqueda de igualdad de derechos.

Pero es hasta la década de los setenta del siglo XX que la lucha impulsó a hombres y mujeres a “salir del closet” influenciados por la liberación de las mujeres, la aparición del pensamiento hippie y la búsqueda de una igualdad, ya que todos estos movimientos tenían en común una cosa: tener igualdad de derechos.

La primera lucha que los homosexuales y otras minorías con orientación sexual diferente a la heterosexual consistía en buscar tener aceptación y erradicar los prejuicios, actitudes negativas y rechazos por parte de la sociedad, y después obtener los tan anhelados derechos y reconocimiento por parte del Estado.

Los movimientos de libertad homosexual, aceptación dentro de la sociedad, la búsqueda de derechos de igualdad y la lucha contra la discriminación por parte de las comunidades gay, lesbianas y bisexuales tiene su primer logro cuando a finales del siglo XIX se constituye como concepto la homosexualidad y deja de lado la idea errónea de que en todas las personas hay componentes masculinos y femeninos. (Vázquez,1994: 227)

La homosexualidad consiste en tener un fuerte componente de atracción erótica, sexual, romántica y emocional hacia personas del mismo sexo. A veces se llega a pensar que los homosexuales o lesbianas tienen problemas de identidad sexual, esto quiere decir que se sienten hombres o mujeres, pero en realidad solo es una atracción erótica hacia las personas de su mismo sexo.

Los gays son hombres homosexuales que se relacionan erótica y afectivamente con otros hombres; las lesbianas son mujeres homosexuales que se relacionan erótica y afectivamente con otras mujeres. Y los bisexuales son personas de cualquiera de los dos sexos que se relacionan erótica y afectivamente con hombres y mujeres.

Con la aceptación del concepto de homosexualidad se consigue otro gran logro para este grupo minoritario, en el año 1973 la comunidad lésbico-gay-bisexual consigue que la homosexualidad se deje de ver como una enfermedad. Este hecho ocasiona que se abandonen los prejuicios dentro del ámbito médico, y la homosexualidad deja de ser vista como enfermedad mental y una perversión sexual. (Lantigua, 2005: 2)

Con lo anterior, esta minoría buscaba eliminar toda legislación discriminatoria contra gays y lesbianas, o sea que, al dejar de considerarse como enfermedad mental, ya no estaría el prejuicio de que sus preferencias sexuales eran una alteración de la conducta y se dejan de practicar tratamientos para intentar curar la homosexualidad.

Con estos primeros logros se comienza a marcar el cambio dentro de los grupos lésbico-gay-bisexual, y se incorporan los travestis, transexuales, transgénero e intersexuales, juntos empiezan su lucha para buscar eliminar los prejuicios más fuertes que atacaban a esta comunidad. Aunque ya se habían alcanzado algunos logros, aún faltaban prejuicios sociales por erradicar, así como buscar más tolerancia y aceptación hacia la diversidad sexual.

En el párrafo anterior se indica la ampliación de un primer grupo sexual minoritario, es decir, además de las personas homosexuales (lesbianas, gays y bisexuales), también existen las personas denominadas travestis, transexuales, transgénero e intersexuales.

Los travestis son aquellas personas que modifican su expresión de género (forma de vestir, uso de accesorios, modo de hablar, entre otros) en ocasiones, pero vive el resto de su vida con su sexo y género, no buscando cambiar este último permanentemente, un travesti no necesariamente es homosexual. En cambio, los transexuales son personas que modifican permanentemente tanto su identidad y expresión de género (nombre, forma de vestir y forma de relacionarse con la sociedad) como su cuerpo a través del uso de hormonas, cirugías u otros métodos. Un transexual no tiene que modificar forzosamente sus órganos genitales para ser reconocido como tal.

Una persona transgénero hace referencia a los individuos cuyas identidades de género son diferentes del sexo que se le asignó al nacer, representan discordancia entre dicha identidad de un individuo a través de roles sociales, paraciencia y comportamientos. Una persona intersexual tiene una discrepancia en sus órganos genitales internos y externos, es decir, un individuo intersexual puede tener los cromosomas y ovarios de una mujer, pero tener los genitales externos de un hombre. También puede ser el caso en el que un hombre tiene cromosomas y órganos internos masculinos, pero puede tener órganos femeninos exteriores.

En México, este grupo minoritario se le reconoce como comunidad LGBTTTI, siendo formada por lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero e intersexuales. Esta comunidad nace en la década de los años noventa, se establece con la finalidad de que la sociedad respete la diversidad sexual, dando espacio a los gays, lesbianas y bisexuales, posteriormente se unen los grupos anteriormente mencionados, así conformando la comunidad como actualmente se conoce; se crea fundamentalmente a partir de la exclusión, discriminación y negación al pleno acceso de sus derechos.

La diversidad sexual es la variedad que se encuentra en todas las personas relacionadas con el deseo de relacionarse erótica y sexualmente, (Secretaria de Salud:2016,1) también se considera como la gama de orientaciones sexuales e identidades de género que forman parte de la vida cotidiana de las personas.

De todos estos grupos de la diversidad sexual, los que han tenido más impacto, ya sea porque son más conocidos o porque son víctimas de mayor discriminación, son los homosexuales. A modo de un mejor entendimiento, se considera a un gay y una lesbiana como homosexual. Este grupo está presente desde la antigüedad pasando por sociedades que lo veían normal hasta sociedades donde era visto como algo repulsivo; y es esta repulsión la que sigue vigente, pero gracias a los logros de los grupos que integran la diversidad sexual, la sociedad va dejando poco a poco los prejuicios que giran alrededor de estos grupos. Sin embargo, es conveniente entender cuáles son las principales causas del rechazo y discriminación hacia los homosexuales.

La intolerancia hacia los homosexuales surge principalmente como rechazo de parte de la sociedad a todo lo que se considera diferente o fuera de lo común en el ámbito de preferencias sexuales y relaciones hetero-efectivas, y junto con los prejuicios sociales, las personas llegan a la persecución, ultraje, agresión, insulto, burla o infamia. Lo descrito anteriormente genera una discriminación, donde la sociedad no reconoce la diversidad sexual y no acepta que además de los

heterosexuales, también se encuentran los homosexuales, lesbianas, bisexuales, transexuales, travestis, entre otros.

Estos grupos se han visto envueltos en situaciones de discriminación y exclusión de la sociedad por sus preferencias sexuales. Es por esto y por la exclusión de derechos sociales por lo que este grupo se considera como una minoría marginada.

La comunidad LGBTTTTI busca tener un reconocimiento social y evitar que sean descalificadas o discriminadas por sus preferencias sexuales. Con el movimiento homosexual por una libre orientación sexual comienzan las nuevas demandas y la lucha por erradicar de la sociedad los prejuicios y rechazos para las personas con orientación sexual diferente, la finalidad de estos movimientos era y es conseguir una igualdad de derechos igual a la de los heterosexuales.

Por medio de estos movimientos y del descontento general del grupo, surge la liberación homosexual, buscando cubrir la brecha de la falta de protección hacia sus derechos políticos y sociales, así como la búsqueda de reconocimiento jurídico a las parejas homosexuales y a la equidad de género.

Al darse cuenta los gays, lesbianas, bisexuales y demás personas que conforman el grupo LGBTTTTI de que son una minoría que no gozan de todos los derechos que ofrece el Estado, se comienzan a concentrar en una organización para luchar por sus derechos e igualdad ante el Estado sin importar sus preferencias sexuales. Buscan el derecho de igualdad y reconocimiento, con políticas que incluyan a todas las personas de la sociedad sin importar las preferencias sexuales, para de esta manera promover el respeto hacia la diversidad sexual e igualdad ante la ley.

Las demandas de la comunidad van enfocadas a programas sociales que incluyan a las personas integradas dentro del LGBTTTTI. Dichas demandas van desde trabajo o vivienda, ya que algunas personas fueron expulsadas de sus

hogares o trabajos por sus preferencias sexuales, seguridad social, derechos nupciales, hasta programas para erradicar la homofobia.

Las demandas de esta comunidad nacen como un problema privado-social, surgen de un interés particular, es decir que solo le interesa a una pequeña parte de la sociedad, pero al irse conformando la comunidad LGBTTTI en un grupo con presencia a nivel nacional, además de que la mayoría de sus grupos son víctimas de homofobia, discriminación o desigualdad, se ven obligados a llevar su problema al nivel público.

Al pasar al nivel público los problemas de este grupo, se buscaban diferentes alternativas para sus problemas por medio del acceso a la agenda gubernamental. Por ejemplo, con la problemática de la violencia por crímenes de homofobia, por medio de programas se pretende frenar la violencia de la que es víctima este grupo, ya que, de acuerdo a la organización no lucrativa Letra S en su informe de Violencia Extrema publicado en mayo de 2019, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) fueron registrados 473 homicidios por homofobia en el país. (Brito, 2018:10)

Veracruz ocupa el primer lugar en la lista de los estados de la República donde se presentaron estos homicidios, con 47 casos. Le siguen Guerrero con 39, Quintana Roo con 33, el Estado de México con 30, Chihuahua con 28, Puebla con 27 y Tamaulipas con 25.

Aunque el problema es a nivel nacional, en el centro del país tuvo mayor repercusión. Como resulta evidente, la violencia por la que se ve afectada esta comunidad causó que la administración de la Ciudad de México comenzara a prestar atención a la demanda de seguridad. Aunado a esto, la comunidad LGBTTTI comenzó a manifestarse para generar conciencia en la sociedad. Después de haber tenido la respuesta del gobierno en el tema de seguridad, se fortalecieron las medidas para fomentar programas para erradicar la homofobia, por medio de organismos ya existentes como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) o la creación de nuevos organismos como el

Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (COPRED) en el año 2011.

También se crearon la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal. Estos programas e instituciones ayudaron a que la sociedad comenzara a tener conciencia sobre la diversidad sexual, tratar de combatir la violencia y los prejuicios que giran alrededor de la comunidad LGTBTTI.

Si bien esta comunidad había tenido un gran logro al hacer que el Estado comenzara a resolver sus demandas frente a la violencia y discriminación que venían sufriendo, aún faltaba que sus peticiones más importantes fueran llevadas a la agenda de gobierno.

Sus exigencias de seguridad y protección ante la violencia homófoba se encuentran en el ámbito social, sin alcanzar un nivel jurídico. Ya las demandas basadas en derechos igualitarios ante la ley como el matrimonio homosexual (también conocido como matrimonio del mismo sexo) y todos los derechos que este trae, como son la seguridad social y reconocimiento jurídico de la figura de pareja, son demandas que la comunidad LGTBTTI consideran más importantes.

La lucha por el matrimonio del mismo sexo busca que se concedan los mismos derechos y garantías que las parejas heterosexuales, se tenga una protección social en toda la duración de la unión civil, así como cuando alguna de las personas que conforma la pareja muera, además del hecho de poder adoptar hijos en caso de que el matrimonio así lo decida. Esta lucha por el reconocimiento de la figura de matrimonio fue una necesidad, ya que antes de la unión legal, cuando la pareja moría y no había ningún respaldo en la ley civil que protegiera a la figura de la unión, la familia de alguna de las dos partes podía exigir la propiedad de lo que el matrimonio construyó o formó. Es decir, no hay un respaldo legal que protegiera a las parejas.

Esto generó la búsqueda de mejores condiciones para las uniones entre personas del mismo sexo, buscando el goce de las mismas garantías y protección

ante la ley, con un acceso a las pólizas de seguro familiares, créditos conjuntos, derechos parentales para el conyugue, las condiciones de divorcio incluyendo división de propiedad y derechos de tutela sobre los hijos.

En este mismo sentido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha calificado dichos esquemas jurídicos como discriminatorios puesto que reconstruyen regímenes distintos de derecho para regular una situación comparable al matrimonio. (Díaz, 2019: 1)

Se rescata la igualdad dependiendo de la orientación sexual de los ciudadanos, y se vincula como un derecho de identidad, además de que es parte de la integridad como personas y esta no puede ser motivo de restricción de derechos.

El matrimonio ha sido una forma de asociación libre por mucho tiempo, en donde su organización se ha mantenido inalterable, con el paso de los años y la evolución de la sociedad ha generado la apertura y liberación sexual, buscando con ello una igualdad de condiciones con los demás modelos de asociación.

El matrimonio homosexual, su reconocimiento jurídico y los derechos que la ley garantiza son temas controversiales. Dicha discusión está plagada por temas morales como la imposición de formas de pensar y valores para determinar modos de vida. El choque entre los diversos grupos antagonistas resulta ser una lucha de imposición de ideas, lo que se busca al final de cuentas es el perfecto equilibrio de derechos, garantizando con ello la igualdad ante la normatividad vigente.

Negar el derecho al matrimonio es un acto discriminatorio generando con ello una marcada división social, excluyendo de esta manera los beneficios y garantías jurídicas existentes dentro del matrimonio. Debe considerarse también al matrimonio como un derecho humano internacionalmente reconocido y también como un derecho civil.

En el caso específico de la Ciudad de México, uno de los antecedentes del matrimonio entre personas del mismo sexo sucede entre 2001 y 2004 con el

debate de la forma de unión civil, el gobierno de la Ciudad crea la iniciativa de ley para formar las “sociedades de convivencia” entre personas del mismo o de diferente sexo (Castañeda, 2006: 84)

Esta iniciativa no estaba totalmente diseñada para pajaras homosexuales, ya que también era para personas que no entraran en la categoría de matrimonio o concubinato, pero que desearan establecer relaciones de convivencia en un hogar común.

Para estos años (2001 a 2004) existía el 7% de parejas homosexuales, por lo que la propuesta de ley fue llevada a la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal además con el apoyo del partido de izquierda Partido de la Revolución Democrática (PRD) y centro Partido Revolucionario Institucional (PRI), así como también organizaciones civiles y asociaciones que apoyaban al grupo LGTTTTI. Pero a pesar de todos los esfuerzos, y después de la controversia que causó, la iniciativa no se aprobó.

Durante tres años la iniciativa fue tomada por diferentes comisiones, fue respaldada o rechazada pero no se aprobó, uno de los factores para que la iniciativa no siguiera adelante fue la campaña en contra de la “Ley Gay”, conducida por el Partido Acción Nacional (PAN) y por la iglesia católica.

Es hasta el año 2006 cuando la iniciativa es retomada y aprobada a pesar del ambiente de protesta por parte de los grupos conservadores, se logró constituir la ley denominada Ley de Sociedades de Convivencia. Dicha sociedad es un acto jurídico bilateral que se constituye cuando dos personas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica planea establecer un hogar común, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua. (Ramírez, 2008: 28)

Esta ley reconoce otras formas de relación afectiva entre dos personas que deseen compartir su vida, sin el compromiso del matrimonio, además de que les otorga seguridad sobre los bienes patrimoniales, derechos y obligaciones de

ayuda mutua y el Estado garantiza los derechos sucesorios, de alimentos y patrimoniales de las parejas.

Durante el primer año de vigencia de la ley se registraron 279 parejas que decidieron suscribirse a este acto jurídico; del total de estas parejas 109 uniones fueron de parejas femeninas, 162 de parejas masculinas y 8 parejas mixtas. (Ramírez, 2008: 31)

Esta ley fue el primer paso para constituir el matrimonio del mismo sexo como una realidad, ya que en el año 2009 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal propuso reformar la Ley de Sociedad de Convivencia, con el propósito principal de legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo.

El argumento de la propuesta es que este sector de la población (homosexuales) está sometido a la ley y a la obediencia al igual que los heterosexuales, pero son tratados de manera desigual ya que no son acreedores a los derechos de seguridad social, pensiones, herencia, adopción o créditos. (Bustillos, 2011:18)

Por lo que se buscó modificar el concepto de matrimonio para establecerlo como algo neutro (no importando la preferencia sexual), además también se observó la idea de que ninguna persona puede ser privada del manejo de sus derechos por razones de su preferencia sexual.

Las modificaciones que se hicieron a la ley en la definición de matrimonio se establecieron como “la unión libre de dos personas para realizar la comunidad de vida”, quitando el hecho de que un matrimonio únicamente se constituye por un hombre y una mujer. Además de esto, se reconocen algunos de los derechos conyugales a las parejas del mismo sexo, causando de esta forma que empezara a formarse el camino de la igualdad de derechos.

Se incluyen los derechos de la adopción común de crédito bancario, de heredar bienes y el de incluir a la pareja en las pólizas de seguro, entre otros derechos que no eran reconocidos inicialmente por esta ley. (Bustillos, 2011: 20)

Pero es hasta el 2010 cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación acepta la validez de estos matrimonios y declara que los demás estados de la federación están obligados a reconocerlos como válidos. (Hernández, 2019: 1)

Con la aprobación de la reforma a la Ley de Sociedad de Convivencia se reconoce el derecho a dos personas del mismo sexo el poder contraer matrimonio o concubinato en la Ciudad de México, de esta manera se da un paso en la dirección de erradicar la discriminación, y se comienza a establecer la igualdad ante la ley; es por esto que la Ciudad de México se sitúa como la primera ciudad de América Latina en legalizar la figura del matrimonio entre personas del mismo sexo.

Antes del 2009 las parejas conformadas por gays o lesbianas no contaban con un reconocimiento de sus derechos como familia, tales como establecer un vínculo familiar, tomar decisiones médicas, suceder bienes sin testamento, registrar hijas e hijos en común, entre otros. (Arrellano, 2015: 1)

La reforma a la ley aborda la igualdad y la no discriminación sin importar las preferencias sexuales, ya que otorga los mismos derechos a cualquier pareja heterosexual u homosexual. A continuación, se explican los derechos que garantiza el matrimonio:

- 1) derecho a establecer un parentesco por afinada, esto quiere decir que se reconozcan como familia;
- 2) derecho a compartir la seguridad social, en este caso se puede inscribir a la o al conyugue que se beneficiará de la seguridad social proporcionada por alguna instancia gubernamental;
- 3) derecho a construir un patrimonio familiar y de igual manera suceder los bienes sin testamento en caso de que alguna de las dos personas fallezca;

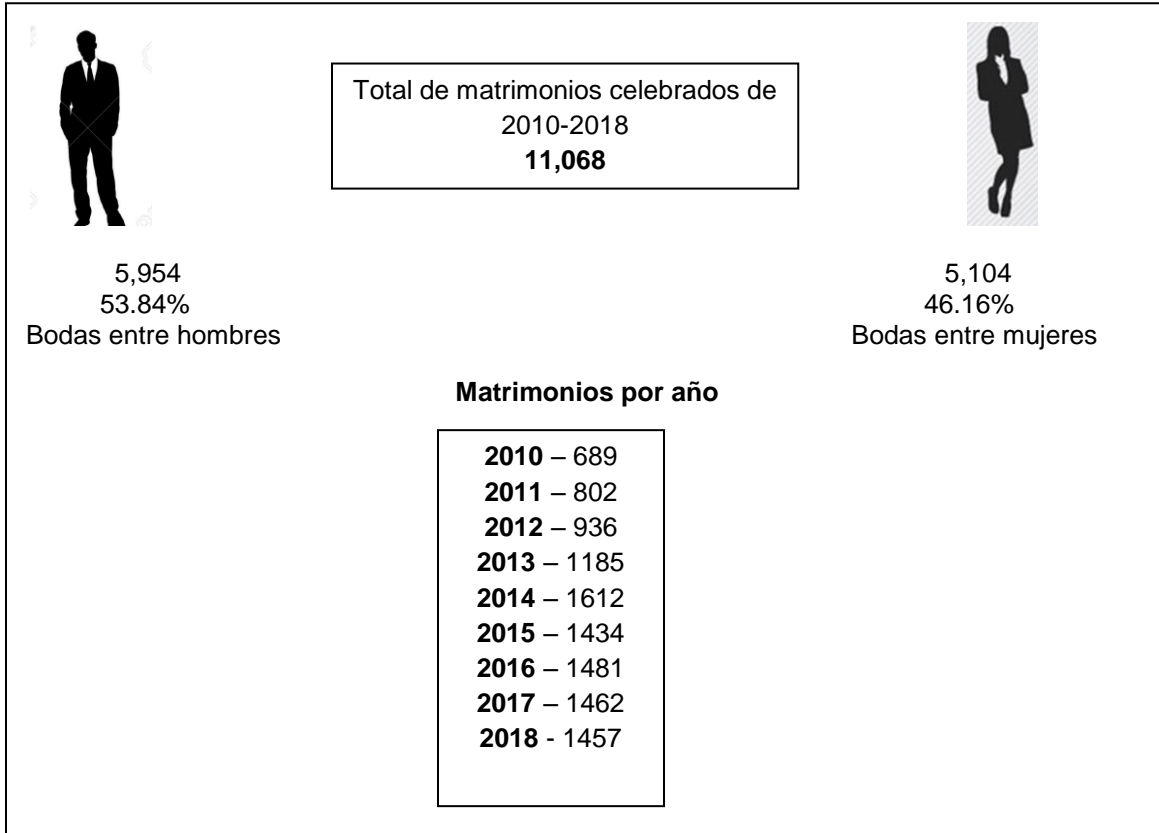
- 4) derecho a decidir de manera libre, informada y responsable si quieren o no tener hijas e hijos, así como el método reproductivo, y
- 5) derecho a reconocer hijas e hijos en común y derecho al divorcio, dentro de este derecho se integra el reparto de bienes al momento del matrimonio y de lo contrario que una sentencia determine de manera justa e igualitaria lo que le corresponde a cada uno. (Montalvo, 2016: 1)

Con la creación de la política pública que permitió que personas del mismo sexo en la Ciudad de México pudieran formar una sociedad de convivencia, la comunidad LGBTTTTI obtuvo solución a sus demandas referentes al matrimonio o concubinato que trajo como consecuencia los derechos que anteriormente se mencionaron. De los anteriores, los que tuvieron mayor impacto para la sociedad en general y los homosexuales fueron los de seguridad social y la adopción de menores.

Desde el año 2010, la cantidad de parejas del mismo sexo que decidieron celebrar matrimonio en la Ciudad de México han aumentado considerablemente.

En la siguiente figura se muestra la cantidad de matrimonios del mismo sexo en el periodo 2010-2018 en la Ciudad de México:

Figura No. 6 matrimonios celebrados en la Ciudad de México de 2010-2018



FUENTE: elaboración propia, información obtenida de la página de INEGI, apartado matrimonios-Ciudad de México.

De la figura no. 6 se observa que en la Ciudad de México se han celebrado un total de 11,058 matrimonios en el periodo 2010-2018, de los cuales el 53.84% se han celebrado entre hombres y el 46.16% se celebraron entre mujeres. El año en el que hubo más matrimonios de personas del mismo sexo en el periodo fue 2014 con 1612 matrimonios.

Los derechos obtenidos de la reforma de la ley permitieron que las parejas gays y lesbianas estuvieran protegidas por la ley y gozaran de los mismos derechos que las parejas heterosexuales. La lucha del reconocimiento de este

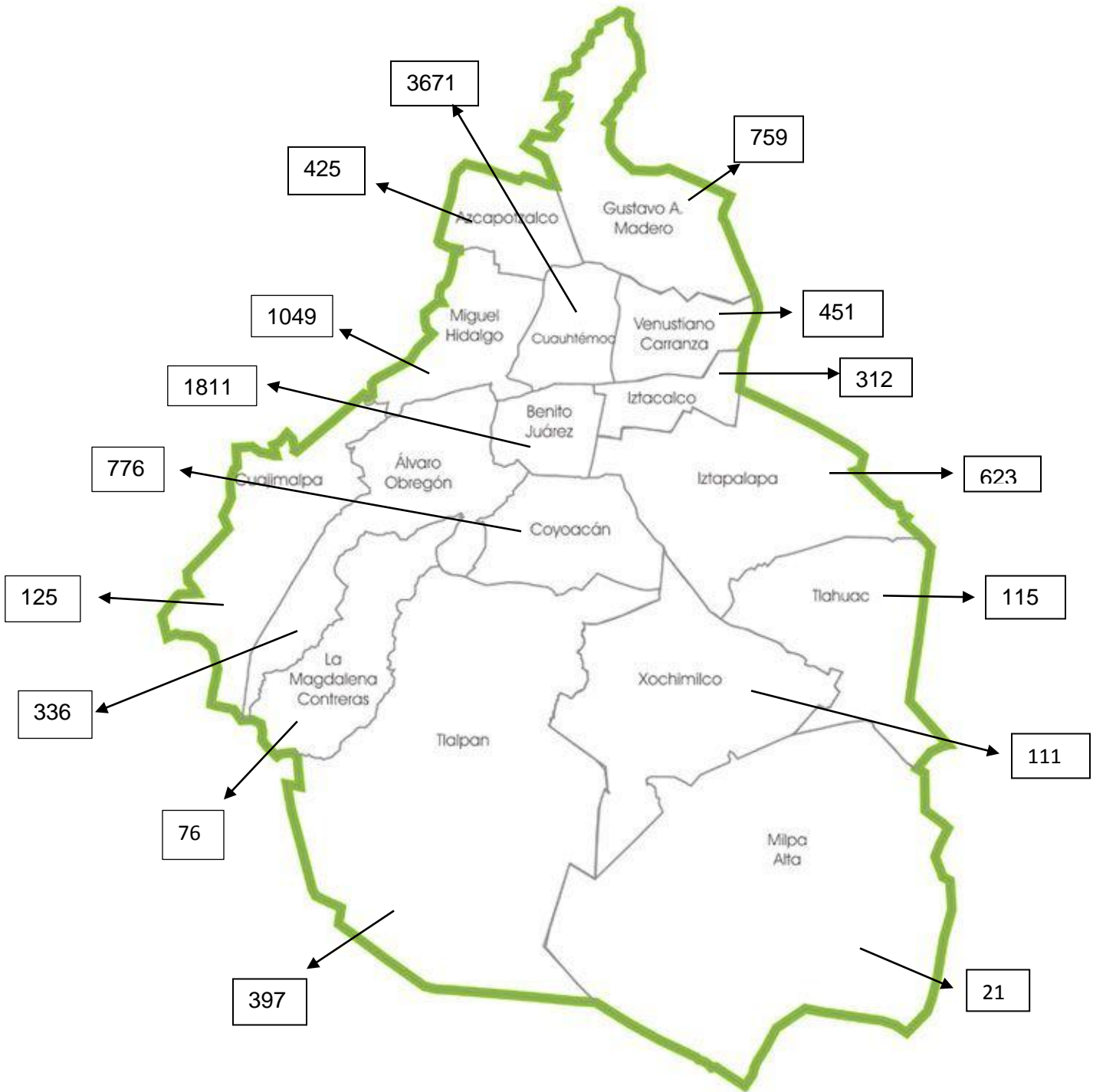
matrimonio en México fue de 40 años con muchos retos que superar por parte de un sector de la población que durante muchos años fue ignorado.

Antes de la legalización de dicha ley las parejas del mismo sexo no tenían protección por parte del Estado, además de que no gozaban de seguridad social que les podía otorgar su pareja. Sin embargo, en un gigante avance por reducir la brecha de desigualdad, cualquier tipo de pareja conformado por hombre y mujer, o por pareja del mismo sexo, pueden obtener las garantías indicadas en la ley.

La Ciudad de México fue la primera entidad federativa en aceptar y legalizar el matrimonio de parejas del mismo sexo en la República Mexicana, con carácter de validez en todo el país.

En el siguiente mapa se muestran los matrimonios entre parejas del mismo sexo que se celebraron en el periodo 2010-2018 por cada una de las alcaldías de la Ciudad de México:

Mapa No. 1: Matrimonios de la Ciudad de México por alcaldía de 2010-2018



Fuente: elaboración propia, información obtenida de la página del INEGI, apartado, matrimonios de la Ciudad de México.

De acuerdo a los datos de Matrimonios y Nupcialidad del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la alcaldía que tiene un mayor número de bodas es la alcaldía Cuauhtémoc, con un total de 3,671.

Por su parte, tres alcaldías concentran el 59.06% de bodas entre parejas del mismo sexo en el periodo: Cuauhtémoc, Benito Juárez y Miguel Hidalgo.

Las alcaldías que registraron menos bodas en dicho periodo son Milpa Alta, con 21 bodas (0.19% del total), Magdalena Contreras con 76 bodas (0.68%) y Xochimilco, con 111 bodas (1.00%)

Una vez entendida la importancia de un antecedente del matrimonio homosexual en la Ciudad de México, se estudiará el caso a nivel nacional.

IV. CONSECUENCIAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL MATRIMONIO DEL MISMO SEXO A NIVEL NACIONAL

En este apartado se analizarán las consecuencias del matrimonio del mismo sexo a nivel nacional, los estados de la República que aprobaron la legalización de dicho matrimonio, así como también los pros y contras de la política pública, además de la aceptación social enfocada a los datos obtenidos de diversas encuestas.

El matrimonio entre personas del mismo sexo, comienza con la política pública desarrollada por el gobierno de la Ciudad de México, los temas que englobó dicha política fueron el poder conformar una relación de concubinato, contraer matrimonio e incluso adoptar hijos.

Esta política cierra la brecha para el debate y la aceptación de los matrimonios del mismo sexo a nivel nacional, además de esto, también sirve de parteaguas para erradicar la discriminación, combatir la homofobia y buscar establecer una igualdad ante la ley sin importar las preferencias sexuales.

Con la instauración de la política pública del matrimonio igualitario inicia la igualdad de derechos para un grupo minoritario integrado por gays, lesbianas, transexuales, bisexuales, travestis, transgénero e intersexual.

Diez años después de la aprobación de la política pública que reconoce el matrimonio entre personas del mismo sexo, el gran enigma es si la política llegaría a ser aprobada a nivel federal y con esto tener valor y respaldo constitucional a nivel nacional.

En este apartado se analizarán dos cuestiones; por un lado, la iniciativa del poder ejecutivo para llevar la política a nivel federal y la aprobación en diversos estados, y por el otro, la aceptación de la misma en la sociedad y la opinión pública.

Se comenzará por explicar la iniciativa del poder ejecutivo a cargo del entonces presidente Enrique Peña Nieto, la cual consistió en reconocer de manera constitucional el matrimonio entre personas del mismo sexo, para ello se tendría que reformar la Constitución y el Código Civil Federal, para que de esta manera el matrimonio igualitario obtuviera respaldo legal a nivel federal.

El antecedente de esta iniciativa se dio con el criterio emitido en 2015 por la Suprema Corte de Justicia: "La Ley de cualquier entidad federativa que, por un lado, considere que la finalidad del matrimonio es la procreación y/o que la defina como el que se celebre entre un hombre y una mujer, es inconstitucional" (Arrellano, 2015:1); esta decisión fue considerada una "tesis jurisprudencial" que no deja de lado a las leyes estatales, o sea que las parejas tienen que demandar por el derecho de casarse y esperar a que los tribunales fallen en cada caso.

Además, la Suprema Corte de Justicia señaló que bajo ninguna circunstancia se puede negar o restringir a las personas un derecho con base en su orientación sexual. Con esta decisión, se abre el marco legal a nivel federal, pero aún faltaba que los estados cumplieran con lo dictado, así como también era necesario reformar los códigos civiles locales para que reconocieran el matrimonio entre personas del mismo sexo.

Lo anteriormente citado, ocasionó que un año después (2016) el poder ejecutivo crease una iniciativa, la cual permitiría el reconocimiento del matrimonio igualitario a nivel constitucional, así como también los mismos derechos que una pareja heterosexual, esta legalización permitiría el reconocimiento a nivel federal.

La iniciativa estaría enfocada principalmente a la modificación del artículo cuarto constitucional, en el cual se reconocería como "un derecho humano que las personas pueden contraer matrimonio sin discriminación alguna", en otras palabras, los matrimonios se realizan sin discriminación por motivos de origen étnico, discapacidad, condición social, salud, religión, género o preferencias sexuales.

Junto con esta iniciativa también se presentarían unas modificaciones al Código Civil Federal en el que se asegura el matrimonio entre personas del mismo sexo y se utilizaría un lenguaje que no sea discriminatorio, con la finalidad de ampliar los principios de igualdad y libertades para las personas de la comunidad LGBTTTI.

Los cambios fundamentales al Código serían los siguientes:

Matrimonio igualitario para todos: para esto se modificarían 14 artículos para erradicar la premisa que indica que el fin del matrimonio es la perpetuación de la especie, los cambios señalarían al matrimonio como la unión libre de dos personas mayores de edad que tienen la intención de tener una vida en común para procurarse ayuda mutua, solidaridad, respeto e igualdad.

Igualdad de condiciones para la adopción: para esto se buscaba ampliar la fracción III del artículo 390 de Código para agregar que la orientación sexual o la identidad y expresión de género no constituye un obstáculo para considerar que una persona es apta o inadecuada para adoptar.

Garantizar la igualdad de género: se agregaría al artículo 136 Bis: "las personas podrán solicitar una nueva acta de nacimiento para el reconocimiento de la identidad de género", esto permitiría que las personas podrían ejercer el derecho a la igualdad permitiendo el cambio de nombre y sexo establecidos en documentos oficiales.

Divorcio sin expresión de causa: se modificaría el artículo 267 del Código Civil Federal, en el cual con solo la manifestación de voluntad de uno de los cónyuges de no querer continuar con el matrimonio es suficiente, sin importar la posible oposición del otro cónyuge para el divorcio. (Montalvo, 2016:1).

Enviada la iniciativa al Congreso de la Unión para su debate, se buscaba principalmente que el matrimonio igualitario fuera reconocido en la Constitución, pero esta iniciativa no contó con el respaldo suficiente por parte de los diputados de los partidos PAN, PRI y Verde, manifestando que le corresponde a cada

entidad legislar en materia civil y al aprobar la iniciativa entraría en conflicto la autonomía de los estados. Es decir, resaltaron que la Cámara de Diputados no cuenta con atribuciones para legislar en materia civil en las entidades, ya que es responsabilidad de cada estado y su congreso local. (Montalvo, 2016:1)

Al no tener el apoyo e impacto en el Congreso de la Unión, las organizaciones civiles conservadoras emprenden en diversos estados de la República actividades de rechazo y desprestigio hacia la iniciativa, llamando a esta una "reforma perversa".

Ante estos obstáculos de la iniciativa, la comunidad LGBTTTTI realizó manifestaciones para pedir y exigir que se garantice su derecho a contraer matrimonio a nivel nacional y el reconocimiento de la existencia de familias diversas, pero pese a estos movimientos la iniciativa no fue aprobada.

El único logro fue que los estados comenzaran a incorporar en su agenda legislativa algunas iniciativas para reconocer y legalizar el matrimonio igualitario en sus respectivos estados, además de las manifestaciones y con el antecedente de en esta materia.

El primer estado en aprobar la legalización de matrimonio igualitario fue Quintana Roo en 2012, donde se comenzó a aceptar debido a que su Código Civil no establecía claramente que el matrimonio es la unión entre un hombre y una mujer. Dos años después lo aprobó Coahuila (2014), junto con la adopción homoparental.

Posteriormente se comenzó a aprobar en los siguientes estados:

Nayarit (2015)

Chihuahua (2015)

Campeche (2016)

Colima (2016)

Michoacán (2016)

Morelos (2016)

Hidalgo (2019)

Baja California Sur (2019)

Oaxaca (2019)

San Luis Potosí (2019)

Puebla (2020)

(Forbes, 2019:1)

En las anteriores entidades además de ser legal en sus estados, también incluyen las mismas garantías de una pareja heterosexual, como lo son el derecho a compartir una seguridad social, derecho a construir un patrimonio y el derecho al divorcio.

En los estados donde no está legalizado el matrimonio, las parejas homosexuales que quieren casarse deben presentar amparos, para que se les reconozca su unión.

Exceptuando los 14 estados donde el matrimonio homosexual es legal, las demás entidades aceptan el matrimonio por orden de la Corte, es decir, mediante amparo.

Para el año 2016, cuando más estados comenzaron a aprobar los matrimonios del mismo sexo, las estadísticas decían que en México el 53% no lo acepta y el 47% sí, señalando que sí afecta a la sociedad; el 57% no está de acuerdo con la adopción, en cambio, el 43% sí lo acepta; el 63% manifiesta que la adopción afecta psicológicamente a los niños, y el 37% señala que no existe ninguna afectación. (Milenio,2016:1).

En el siguiente mapa se ilustran de manera general los estados de México que aprobaron la legalización del matrimonio igualitario a partir del 2010, así como también los estados que lo reconocen y acepta bajo la modalidad de amparo.

Mapa No. 2 Estados de la República Mexicana donde es legal el matrimonio igualitario y donde se reconoce bajo amparos



FUENTE: elaboración propia información obtenida de la página del INEGI, apartado de matrimonios.

De las 32 entidades federativas de la República Mexicana, para el 2020, solo 14 estados aprueban de manera legal la unión de dos personas del mismo sexo, y 18 estados lo aprueban bajo amparos, esto quiere decir que las parejas demandan al Estado

para que se les reconozca su unión. De lo anterior se puede rescatar que aún faltan 18 estados donde se apruebe de manera legal el matrimonio igualitario.

El derecho a un matrimonio igualitario no puede ser restringido por origen étnico o nacional, género, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana. (Notimex, 2016:1)

En base al mapa anterior se pasará a analizar el total de bodas celebradas en los estados en el periodo de 2010 a 2018, así como también los matrimonios entre gays y lesbianas.

Cuadro No.2: Matrimonios del mismo sexo celebrados de 2015 a 2018 en estados donde es legal.

Estado	Año								Total
	2015		2016		2017		2018		
	H	M	H	M	H	M	H	M	
Nayarit	4	12	21	28	17	37	44	69	232
	16		49		54		113		
Chihuahua	22	44	42	61	66	98	78	114	525
	66		103		164		192		
Coahuila	61	108	82	111	53	112	102	205	834
	169		193		165		307		
Campeche	-		6	10	10	15	13	19	73
			16		25		32		
Colima	-		36	35	23	45	6	34	179
			71		68		40		
Michoacán	-		21	34	39	62	50	86	292
			55		101		136		
Morelos	-		22	20	38	35	54	90	259
			42		73		144		
Quintana Roo	-		-		-		67	96	163
							163		

FUENTE: elaboración propia, información obtenida de la página del INEGI, aparatado de matrimonios.

Cuadro No. 3: Matrimonios del mismo sexo celebrados de 2014 a 2018 donde se reconoce bajo la modalidad de amparo

Estados	Años										Total
	2014		2015		2016		2017		2018		
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
Aguascalientes	-		-		-		-		2	1	3
Baja California	-		2		-		5	9	14	32	62
Chiapas	-		-		-		3		5	17	25
Durango	-		-		-		-		-		-
Guanajuato		1	3	2	6	11	7	13	8	21	72
Guerrero	-		5	14	2		1	3	-		25
Jalisco	-		5	6	120	196	196	265	215	293	1296
Querétaro		1	2	3	6	14	18	14	17	27	102
Nuevo León	-		-		-		-		-		-
México	-		-		-		-		1		1
Sinaloa	-		-			1	-		1		2
Sonora	-		1	6	4	9	6	8	7	12	53
Tabasco	-		1	1		1	-			1	4
Tamaulipas	-		1	1	-		1		2	8	13
Tlaxcala	-		-			1	2	1		1	4
Veracruz	1		-		-		-		-		1
Yucatán	-		-		-		-		10	14	24
Zacatecas	-		-		1		1	1	2	1	6

Fuente: elaboración propia, información obtenida de la página del INEGI, matrimonios.

A partir del cuadro anterior se puede analizar que en los estados donde se respalda el matrimonio homosexual bajo amparo, existen más matrimonios de este tipo. Por ejemplo en el estado de Jalisco, pese a que es una entidad conservadora, se han celebrado más matrimonios que en estados donde es legal. También se puede rescatar que en el estado de Quintana Roo es hasta el 2018 cuando las parejas homosexuales comenzaron a casarse. En los estados de Durango, desde 2014 a 2019, no ha celebrado ningún matrimonio del mismo sexo, y Veracruz solo ha celebrado en 2014 un único matrimonio. Además de la Ciudad de México, en los estados legales, la entidad que más matrimonios ha celebrado es Coahuila, pues para 2018.

Desde el comienzo, esta política pública sobre la legalización de matrimonios del mismo género se ha caracterizado por tener grupos que no están de acuerdo, desprestigiando a esta comunidad. Además de esto, el trasfondo polémico sobre los prejuicios y discriminación a los que son sometidos este grupo, se tiene que analizar desde el punto de vista de una aceptación por parte de la sociedad, así como su opinión sobre los derechos que fue adquiriendo la comunidad LGBTTTI. Es por esto que se pasará a los puntos de aceptación y opinión pública, analizando la postura que tiene la sociedad mexicana sobre este tema.

El Estado debe desarrollar políticas públicas para concientizar a la sociedad de la realidad que se vive sobre la diversidad sexual y quitar los tabús y los prejuicios para lograr un desarrollo y aceptación del matrimonio del mismo sexo, junto con los derechos que este trae. (Navarro, 2013: 215)

Con la aprobación de la reforma en varios estados en materia de los matrimonios de parejas del mismo sexo, es necesario crear más iniciativas que cambie la forma de pensar de la sociedad para tratar de erradicar los tabús y prejuicios alrededor de los homosexuales, además de toda la comunidad LGBTTTI, no basta con que se puedan casar y que comiencen a gozar los mismos

derechos que las parejas heterosexuales, también deben tener el mismo respeto y aprobación por parte de la sociedad.

Esta política pública fue de gran impacto, no solo para este grupo, sino también para la sociedad en general, ya que cómo era posible que el gobierno reconociera los derechos de los gay o lesbianas”, es importante resaltar que esta comunidad siempre ha estado envuelta en prejuicios formados durante décadas, los cuales ha generado que sean víctimas de homofobia, y que exista una falta de aceptación hacia la diversidad sexual.

Dentro de los derechos sociales que demanda la comunidad LGTBTTTI, el más polémico es la adopción, ya que como es posible que “este tipo de personas se les pueda dejar el cuidado de niños”, la sociedad piensa que sus hijos se van a volver como ellos. Esta mentalidad se tiene que transformar, y comenzar a aceptar las familias homoparentales, se les tiene que ver como algo normal.

Se tiene que eliminar el concepto de una familia convencional, así como también eliminar todos los estereotipos que existe alrededor de una familia diferente, ya que hay familias que la integran la mamá e hijos o papá e hijos y la homoparental.

De acuerdo a una encuesta desarrollada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en el año 2018, sobre un contexto social hostil hacia la comunidad LGTBTTTI, indica que el 83.2% de los encuestados han recibido chistes ofensivos en una cantidad considerable durante el último año referente a la encuesta, un 13.6% dijo haber recibido ofensas hirientes en una cantidad alta, el 2.2 % comentó haber sido blanco de burlas en una cantidad baja y únicamente el 0.3 % dijo no haber recibido nunca algún tipo de burla.

En el caso de expresiones de odio, agresiones físicas y acoso un 55.3% indicó que recibió este tipo de acoso en un alto porcentaje, el 40% dijo haber recibido ataques de esta índole en un porcentaje medio, el 5.4% dijo haber

recibido ataques en un poco porcentaje y solo el 0.4% expresó no haber sido blanco de ningún tipo de ataque.

En el apartado de negación de derechos, la cantidad de la población encuestada a la que se le negó injustificadamente al menos un derecho por su orientación sexual e identidad de género, se concentró en las mujeres transexuales, pues un 53.3% dijo haber sido discriminadas en el acceso a algún derecho público, el porcentaje en los hombres transexuales también es alto, con un 40.9%, en las personas con otra identidad no normativa fue de 36.3%, en el grupo que se denominan lesbianas fue de 30.5%, en el grupo de los hombres gay fue de un 23.9%, en los hombres bisexuales un 19.9% y en las mujeres bisexuales un 17.4%. Del total registrado, el 25.2% de la población encuestada declaró la negación injustificada de al menos un derecho.

Por su parte, la Asociación Civil Yaaj, A.C. con la visión de salvaguardar los derechos de la comunidad LGBTTTI y observar casos de discriminación, realizó una investigación entre 2015 y 2016 con la finalidad de entender de qué manera afecta la discriminación en función de la orientación de género en el caso mexicano.

En un muestreo compuesto por 1079 mexicanos con edades entre 12 y los 29 años pertenecientes a la comunidad LGBTTTI, donde el 59.8% son jóvenes gay, el 12.5% son lesbianas, el 20% son bisexuales y el 6.1% se definieron como pansexuales.

La encuesta se divide en 57 reactivos, con seis diferentes secciones, que a la vez se divide en dos apartados, la violencia y discriminación y los derechos humanos e instituciones.

Los resultados que se obtuvieron al reactivo “¿Alguna vez has experimentado violencia debido a la orientación sexual o identidad de género?”, el 48% indicó haber sido ofendido por su identidad de género. Dentro del mismo apartado, fueron más las personas que dijeron haber sufrido violencia verbal, con

54.9%, la violencia psicológica fue la más indicada, con el 35.3%, seguida de las amenazas con 23.2%, y por violencia física con 20.8%. (Forcada, 2018: 57)

Según el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en su Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 realizada entre agosto y octubre de 2017, de un total de 39,101 viviendas con una población de 18 años y más en cada una de las viviendas encuestadas, en materia de adopción por parte de parejas homoparentales y lesbicomaternal, el 40% de la población está a favor de la adopción, el 56.6% está en contra, y solo el 3.4% no sabe.

En la misma encuesta, se observa que hay una mayor aceptación de la adopción entre parejas del mismo sexo en las personas jóvenes, con un rango de edad que va de los 18 a 29 años, de 57.6%, mientras que en los adultos entre los 30 y 59 años, el 37% está de acuerdo, mientras que, en las personas mayores de 60, solo el 21.3% está de acuerdo.

Por su parte, los estados con mayor porcentaje de aceptación en la adopción homoparental o lesbicomaternal en el grupo de 18 años o más, son Sonora con 52.8%, Baja California con 49.8%, Querétaro con 47%, Zacatecas con 46.4%, y la Ciudad de México con 46.3%.

Por su parte, en el tema de matrimonio homosexual, la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 indica que 6 de cada 10 personas están de acuerdo con que las personas homosexuales puedan casarse, y que se legalice el matrimonio a nivel nacional.

Como en el caso anterior de la adopción entre parejas del mismo sexo, las personas jóvenes tienden a tener un nivel más alto de aceptación, con el 75%, un porcentaje muy elevado si se compara con el porcentaje de las personas adultas entre los 30 y 59 años, con el 56.2%, mientras que los adultos de más de 60 años el 36.9% indicaron estar en acuerdo.

En este mismo sentido, las personas que tienen algún lazo consanguíneo o tienen en su círculo de amistades a una persona con preferencias homosexuales, aceptan en mayor medida el matrimonio igualitario.

Del total de personas que están a favor del matrimonio entre personas del mismo sexo, el 67.6% tiene algún tipo de relación de amistad o familiar con alguna persona homosexual. Y, por otra parte, el 32.4% está de acuerdo, sin tener algún conocido o familiar homosexual.

En el mismo sentido, los estados con mayor porcentaje de aprobación del matrimonio gay y lésbico, son Ciudad de México con el 70.8%, Sonora con 68.5%, Baja California con 67%, Jalisco con 64.5%, Querétaro con 64%, y el Estado de México con 63.7%.

Mientras que los estados con menor índice de aceptación, son Chiapas con el 40.5%, Campeche con 42.2%, Tabasco con 42.3%, Guerrero con 44.5%, Veracruz con 45% y Oaxaca con 46.6%. (Leite y Meza, 2017: 72)

Los porcentajes aquí expuestos determinan una clara división entre la aceptación y rechazo de los dos temas más polémicos: el matrimonio homosexual y la adopción de infantes por parte de parejas homoparentales y lesbicomaternales. Al final es un tema que entra en el análisis de los derechos humanos buscando con ello mecanismos de acción (políticas públicas) que garanticen el goce de estos derechos, sin promover un cierto tipo de convivencia.

Pese a los argumentos en contra sobre la unión entre personas del mismo sexo, debe de aceptarse que no ataca a la institución tradicional del matrimonio, evoluciona con la complejidad de las sociedades modernas, pero sobre todo su reconocimiento jurídico representa la madurez política para fortalecer nuevos regímenes democráticos. En la discusión de la agenda nacional entran más y nuevos temas, este es solo la punta del iceberg.

CONCLUSIONES

A partir del 2001 cuando en la Ciudad de México se crea la iniciativa de Ley de convivencia, la cual establece los mecanismos para proteger los intereses de parejas en concubinato, la comunidad LGBTTTTI la ha hecho valer para proteger sus derechos que por ley le corresponden de conformidad con lo establecido en las leyes mexicanas, dentro de estos derechos incluyen trabajo, vivienda, acceso a garantías como seguridad social, adopción, etc. De esta manera comienza a surgir una nueva oportunidad para este grupo social ya que les brinda una oportunidad para que el Estado reconozca de forma legal el matrimonio entre personas del mismo sexo, con las garantías que tenemos hoy en día para parejas heterosexuales.

Esta oportunidad que comienza para que los matrimonios entre personas del mismo sexo tengan validez legal, es un derecho que le ha llevado a la comunidad LGBTTTTI aproximadamente 20 años, teniendo los primeros indicios entre los años 2001 y 2004, donde un pequeño grupo se empezó a promulgar para hacer valer sus derechos y garantías públicas. Esta promulgación se convirtió en un conflicto el cual fue abordado y analizado por el Estado ya que paso de ser un problema social a un conflicto publico por que afectaba de manera directa a una parte de la sociedad, de la cual en este momento no se tenía la visión del gran auge que vendría en los años siguientes, integrándose inevitablemente como parte de la agenda pública.

Dentro de las principales restricciones, se debe considerar que integrar un tema de esta índole dentro de la agenda pública, conlleva en diferentes análisis por parte del Estado ya que tratar con un grupo social en cual por ley no estaban establecidas sus garantías, conlleva en una serie de reformas que en su momento y hasta la actualidad, siguen siendo discutidas por la capacidad de resiliencia que presenta la mayor parte de la sociedad.

Con los avances en la política pública, el gobierno ha logrado satisfacer algunas demandas de la comunidad LGBTTTI. Por ejemplo, reconocer ante la ley el matrimonio a nivel Estatal que sin duda ha sido un gran avance dentro de los más de 20 años que tienen de lucha. Dentro de las demandas que aun están pendientes por abordar y solucionar, podría mencionar el derecho a la adopción, seguridad social, reconocimiento del matrimonio a nivel federal y considerar como un delito tratos homofóbicos.

Actualmente, los matrimonios entre personas del mismo sexo representan una visión homofóbica por una gran parte de la sociedad, que si bien ya esta establecida como derecho público en donde los procedimientos están determinados por las legislaciones Estales, socialmente y desde mi perspectiva aún nos llevara muchos años concientizar a la sociedad sobre los derechos que tiene cualquier persona para ejercer su sexualidad libremente. Cabe recalcar que actualmente los matrimonios del mismo sexo en México ya son reconocidos por las 32 entidades federativas, garantizando derechos como el pago de pensión alimenticia, herencia, cobertura del sistema de seguridad social, etc.

En este sentido, para delimitar los acontecimientos sobre este tema debe mencionarse que en el año 2015 la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló a favor en que la prohibición del matrimonio del mismo sexo es inconstitucional, es decir, que ningún Estado de la República algún evento nupcial debe considerarse como ilegal. Con este falló se avanzó en el camino para fortalecer las garantías de los grupos sociales pertenecientes a la comunidad LGBTTTI.

Aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo considera como un derecho público, el debate sigue generado diversas discrepancias en la sociedad. Aquellos que han apoyado e impulsado esta serie de iniciativas ven con buenos ojos la promulgación, legalización y aceptación de una ley que incluya a todos los individuos sin algún tipo de discriminación por ejercer su sexualidad libremente.

La SCJN ha tenido un papel relevante en la garantía y salvaguarda de los derechos del matrimonio entre personas del mismo sexo, desde resolver las controversias que se puedan generar entre las entidades federativas y sus legislaciones locales, como la constitucionalidad de la legislación en materia de sociedades de convivencia y en el otorgamiento de amparos para el ejercicio de los derechos (Moreno Pérez, 2016). Sin embargo, un debate fuerte entre la sociedad se debe a grupos post liberales y neoconservadores, que de manera pragmática quieren mantener la imagen de una familia heterosexual, dejando de lado todos los derechos públicos que ya he mencionado.

Los derechos públicos no culminan solo con el reconocimiento de las garantías sociales, también se busca una certeza jurídica que le brinde a este grupo social poder exigir y hacer valer todos sus derechos, los cuales históricamente han sido discriminados al no existir uniformidad legislativa (Quintana Osuna, 2015). Para el año 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) determinó ordenar y requerir a los Estados miembros, el reconocimiento del matrimonio del mismo sexo; México al formar parte de la Convención, sentó un precedente vinculatorio para garantizar este acuerdo con la Corte Interamericana.

Sin lugar a duda, aún se tienen temas por abordar en el sector político, público y social, siendo este último el más complejo por las creencias y pensamientos homofóbicos y discriminatorios hacia este sector de la población. Es válido cuestionar y preguntarnos que se espera lograr en un corto, mediano y largo plazo, ya que, si ha llevado alrededor de 20 años tener solo el derecho nupcial, cuantos años más tardara en que un grupo LGBTTTI tenga los mismos derechos que la sociedad Heterosexual, ya que un punto a tener muy presente es que incluso en algunos países las personas son castigadas incluso con pena de muerte por ejercer su libre sexualidad.

Finalmente, considero que, con el fortalecimiento de las políticas públicas, se darán pasos firmes para lograr la igualdad de derechos y garantías para cualquier persona de la sociedad sin importar sus preferencias sexuales, ya que se harán valer los derechos y se castigara a las personas que no lo respeten de acuerdo con lo establecido en la ley.

ANEXO

Cuadro No. 4 Matrimonios de la Ciudad de México de 2010- 2018 por alcaldía

Alcaldía	Año												Total						
	2010		2011		2012		2013		2014		2015			2016		2017		2018	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M		H	M	H	M	H	M
Azcapotzalco	12	13	7	15	12	21	21	13	26	23	19	20	44	32	35	29	36	47	425
	25		22		33		34		49		39		76		64		83		
Coyoacán	31	33	42	26	28	39	38	26	40	64	41	43	55	60	43	54	55	58	776
	64		68		67		64		104		84		115		97		113		
Cuajimalpa	8	-	3	8	2	2	3	7	5	7	9	6	11	12	18	10	9	5	125
	8		11		4		10		12		15		23		28		14		
Gustavo A. Madero	23	24	34	36	47	33	29	37	43	52	50	51	54	55	52	47	43	49	759
	47		70		80		66		95		101		109		99		92		
Iztacalco	10	11	19	13	8	11	6	18	22	21	19	25	20	23	22	30	17	17	312
	21		32		19		24		43		44		43		52		34		
Iztapalapa	24	22	29	25	32	44	31	32	38	48	35	43	27	37	35	48	36	37	623
	46		54		76		63		86		78		64		83		73		
Magdalena Contreras	3	6	7	2	4	2	1	4	4	6	2	6	2	1	5	8	8	5	76
	9		9		6		5		10		8		3		13		13		
Milpa Alta	2	-	2	2	2	1	-	1	-	1	-	-	2	3	-	3	2	-	21
	2		4		3		1		1				5		3		2		
Álvaro Obregón	16	7	16	19	17	18	19	22	23	20	23	20	14	19	17	9	28	29	336
	23		35		35		41		43		43		33		26		57		
Tláhuac	5	6	2	5	2	4	10	7	8	6	6	4	8	15	10	7	5	5	115
	11		7		6		17		14		10		23		17		10		
Tlalpan	18	21	15	13	21	25	21	15	21	17	19	28	24	32	22	31	33	21	397
	39		28		46		36		38		47		56		53		54		
Xochimilco	4	2	1	3	-	4	8	5	10	10	8	6	12	9	7	10	5	7	111
	6		4		4		13		20		14		21		17		12		
Benito Juárez	33	27	52	21	79	56	143	85	143	101	165	114	156	121	142	117	142	116	1811
	60		73		135		226		244		279		277		259		258		
Cuauhtémoc	144	104	164	112	174	134	236	195	323	258	268	211	271	187	264	190	237	199	3671
	248		276		308		431		581		479		458		454		436		
Miguel Hidalgo	39	20	47	27	43	31	54	33	118	100	88	50	76	42	77	51	86	67	1049
	59		74		74		87		218		138		118		128		153		
Venustiano Carranza	7	14	17	18	18	22	29	38	27	27	25	30	28	29	31	38	25	28	451
	21		35		40		67		54		55		57		69		53		
Total	689		802		936		1185		1612		1434		1481		1462		1457		11058

FUENTE: elaboración propia, información obtenida de la página de INEGI, apartado de matrimonios- Ciudad de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L., (1993) *La implementación de las políticas*. México, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L., (1993) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L., (2012) *Política Pública*. México, Grupo editorial Siglo XXI.
- Aguilar, L., (2014) *La hechura de las políticas*. México, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Bardach, E., (2008) *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: Un manual para la práctica*. México, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Castañeda, M., (2006) *La nueva homosexualidad*. México, Paidós.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación., (2006) *Estudio sobre la diversidad sexual y los retos de la igualdad y la inclusión*. México, CONAPRED.
- De Beauvoir, S., (1999) *El segundo sexo: La experiencia vivida*. México, Alianza editorial.
- De Irala, J., (2009) *Comprendiendo la homosexualidad*. España, Ediciones Universidad de Navarra S.A.
- Guerrero, O., "El Análisis de Implementación de Políticas Públicas", en *Las Políticas Públicas*, Salazar Vargas, Carlos, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1995, pp. 460-474.
- Guerrero, O., "Implementación de políticas como gobernabilidad". Ponencia sustentada en el Seminario Internacional sobre Democracia y Gobernabilidad en América Latina, Valle de Bravo, Estado de México, IAPEM, 6-8 abril de 1995.
- Guerrero, O., "Política, policy pública y administración pública", *Revista de Estudios Políticos*, UNAM-FCPyS, México, 4a época, Núm. 1, 1993, pp. 87-106.

- Guerrero, O., *"Políticas públicas para la reforma del Estado moderno"*, Revista de Política y Administración, México, Tomo II, marzo de 1992, pp. 41-62.
- i Mullol, A., (1985) *Homosexualidad hoy: ¿Aceptada o todavía condenada?* Barcelona, editorial Herder.
- Parsons, W., (2007) *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, FLACSO.
- Salazar, C., (2009) *Políticas Públicas*. México, Cámara de Diputados, Talleres Gráficos.
- Salcedo, R., (2011) *Evaluación de Políticas Públicas*. México, Grupo editorial Siglo XXI.
- Subirats, J., (1994) *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Editorial MAP y INAP.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C., y Varone, F., (2008) *Análisis y gestión de Políticas Públicas*. España, Editorial Ariel.
- Hernández, F; Winton, A. (2018) *Diversidad Social Discriminación y Violencia; Desafíos para los derechos humanos en México*. México, CNDH.
- Delgado, L.; (2009) *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficiencia, legalidad y control. Indicadores de gestión*. México.

CIBERGRAFÍA

- (2018) *Encuesta sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género*. México, CONAPRED, CNDH México, [en línea] disponible en: <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/ENDOSIG%20141218%20%281%29.pdf?fbclid=IwAR1KmTU7t9bNQzuBWUkZoS5DgP4wMJiRzlqe3Dy5MuspXHZMxviYOTdKD3Q>
- Acosta, G; (2018) *Matrimonio igualitario en México: todo lo que necesitan conocer*, México, Bodas.com.mx, [en línea] disponible en: <https://www.bodas.com.mx/articulos/matrimonio-igualitario-en-mexico--c7313>
- Arrellano, L.; (2015) *Orgullo LGBT; logros y reto*. México, Excelsior, [en línea] disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/blog/el-lado-oscuro/orgullo-lgbt-logros-y-retos/1032231?fbclid=IwAR149-ZvnXyHrEFIIDS8-Z12IndPROZAZ-MXkZr4-mTYyqjJZbsdMtUDMLU>
- Díaz, G.; (2019) CNDH alerta sobre vulnerabilidad de población LGBTTTI. México, Proceso, [en línea] disponible en: <https://www.proceso.com.mx/584569/cndh-alerta-sobre-vulnerabilidad-de-poblacion-lgbttti>
- Hernández, A; (2019) *El matrimonio igualitario cumple 10 años en México, entre avances y resistencias*, México, Expansión política, [en línea] disponible en: https://politica.expansion.mx/sociedad/2019/12/21/el-matrimonio-igualitario-cumple-10-anos-en-mexico-entre-avances-y-resistencias?fbclid=IwAR0PjYhIIZRqr0_XrewqC2CCUKWi3VisRM_tEAEVSpSVo21XzcyMWQ0eosY
- Montalvo, T.; (2016) *Matrimonio igualitario, adopción, identidad de género: las claves de la iniciativa de Peña Nieto*. México, Animal político, [en línea] disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2016/05/matrimonio-igualitario-adopcion-identidad-de-genero-las-claves-de-la-iniciativa-de-pena->

nieto/?fbclid=IwAR0OD4_Y4zRCgYQMzdiWa9RSoQgBeAzXvN1q8-zNJx2bIWjtbrfMubyNHLU

- Moreno, A; (2016) *En México, el 53% rechaza matrimonios entre homosexuales*. México, El Financiero, [en línea] disponible en: https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-mexico-el-53-rechaza-matrimonios-entre-homosexuales?fbclid=IwAR3oOWzntpS0vGN95eXbd2SrdygDfiT_Ztzli-W6Wy28QR2SxeLGzj28T8M
- Moysen, G; (2018) *Ocho años de matrimonio igualitario en México: avances y retrocesos*, México, El Universal, [en línea] disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/english/ocho-anos-de-matrimonio-igualitario-en-mexico-avances-y-retrocesos?fbclid=IwAR28DP400W3oGNuK8qo-TtAKmhVX2Rhs4faso79em0pY8E-5QHS3XYfi4Q>
- Varios autores (2017) *Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS 2017*, México INEGI, CONAPRED, CNDH, UNAM y Conacyt, disponible en [en línea] https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PtcionENADIS2017_08.pdf
- Varios autores, (2016) *El matrimonio igualitario*. México, Milenio, [en línea] disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/varios-autores/escuela-libre-de-derecho-de-puebla/el-matrimonio-igualitario-en-mexico-1>
- Varios autores, (2016) *Mayoría de mexicanos a favor de bodas gay, pero no de adopción*. México, Excelsior, [en línea] disponible en: <https://sipse.com/mexico/mexicanos-apoyan-legalizar-matrimonios-gay-encuesta-206166.html>
- Varios autores; (2019) *¿Qué estados de México permiten el matrimonio igualitario?* México, Milenio, [en línea] disponible en: https://www.milenio.com/estados/que-estados-de-mexico-permiten-el-matrimonio-igualitario?fbclid=IwAR1LgjtRRfU1nn_MEGAX8v8ivaWRy1yZ5yRMAV4GDgY9QRipYDZzfVCn6Tg

- Varios autores; (2019) Estados que le dieron el “sí” al matrimonio igualitario. México, Forbes México, [en línea] disponible en: <https://www.forbes.com.mx/los-estados-donde-ya-le-dieron-el-si-al-matrimonio-igualitario/?fbclid=IwAR1KmTU7t9bNQzuBWUkZoS5DgP4wMJiRzlqe3Dy5MuspXHZMxviYOTdKD3Q>