

## **Los *ombudsman* en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño?\***

*Alejandro Monsiváis Carrillo*  
*Lena Alejandra Brena Ríos*

LUEGO DE TRANSCURRIDAS casi dos décadas de su establecimiento, el sistema no-jurisdiccional de derechos humanos en México ha comenzado a ser objeto de un creciente escrutinio. El sistema mexicano no-jurisdiccional de derechos humanos se compone por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y 32 órganos públicos en los estados de la federación. Estos órganos fueron creados por una reforma constitucional a principios de la década de los años noventa con el propósito de que contribuyeran a la defensa y protección de los derechos humanos en el país.

El interés que ha despertado la evaluación del desempeño de los órganos del sistema no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos se enmarca en la necesidad de conocer los alcances de la transformación de las instituciones estatales en México. En buena medida, la atención de los analistas ha estado concentrada en la CNDH. Considerando sus facultades institucionales y la magnitud de los recursos que ha tenido a su disposición, los estudios realizados han coincidido en resaltar las limitaciones en materia programática, de desarrollo institucional y de eficacia que han caracterizado a la CNDH (Ackerman, 2007; 2006; Human Rights Watch, 2008; Programa Atalaya, 2004; Salgado y Tecalco, s/f).<sup>1</sup>

\*Agradecemos a los dictaminadores las observaciones y sugerencias realizadas a este trabajo, pues nos han permitido afinar nuestro planteamiento.

<sup>1</sup> Cabe destacar al Programa Atalaya, un proyecto en el que participan el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y FUNDAR. Este programa ha realizado un seguimiento riguroso del desempeño de la CNDH, evaluando la calidad de su gestión y de los mecanismos de transparencia implementados. (Véase <http://atalaya.itam.mx>; acceso del 11 de agosto de 2009). Otros programas de vigilancia del desempeño de

El desempeño de los órganos públicos de derechos humanos en las entidades federativas, por otra parte, también se ha posicionado en la agenda de investigación de académicos y organizaciones sociales.<sup>2</sup> Los informes disponibles y la evidencia que se puede encontrar en los medios de comunicación muestran consistentemente que los *ombudsmen* estatales<sup>3</sup> enfrentan serias dificultades para actuar con autonomía de los gobiernos locales, o bien son autores de acciones o portadores de visiones que van a contramano de los propios derechos humanos.<sup>4</sup> A pesar de lo ilustrativa que pueda ser esta evidencia, es necesario sistematizarla para explicar el desempeño de los *ombudsmen* en los estados. Para avanzar en esta dirección, no solamente se requiere recabar más y mejor información. Una aportación significativa en este sentido es el estudio realizado por Lachenal, Martínez y Moguel (2009), en el que estos autores presentan diversos indicadores del desempeño de un conjunto de OPDH estatales y ofrecen un balance crítico del funcionamiento de estos órganos.

Al mismo tiempo, en la medida en que los estudios empíricos se incrementan, es indispensable formular marcos explicativos acerca del funcionamiento de estos órganos. En esta línea, el objetivo principal de este trabajo es contribuir al estudio de los órganos públicos de derechos humanos (OPDH), los *ombudsmen*, en los estados mexicanos, con un modelo analítico que permita orientar la investigación empírica y explicar causalmente el desempeño de tales órganos. Con tal propósito discutiremos una serie de directrices ana-

---

los órganos públicos de derechos humanos son los implementados por la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el que tuvo como sede a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM: el Observatorio Ciudadano del Ombudsman de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, de la UNAM.

<sup>2</sup> Además del Observatorio ciudadano del Ombudsman de la Cátedra UNESCO de la UNAM, FUNDAR ha dado continuidad al proyecto de evaluación de los órganos públicos de derechos humanos en las entidades, mediante el programa Monitor Ciudadano del Sistema *Ombudsman* ([http://www.fundar.org.mx/quehacemos/gobernabilidadProyectos/observatorio\\_ciudadano.htm](http://www.fundar.org.mx/quehacemos/gobernabilidadProyectos/observatorio_ciudadano.htm)). De igual manera, el Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Centro Público Conacyt), ha apoyado proyectos para apoyar a organizaciones civiles en la vigilancia de las comisiones estatales de derechos humanos (<http://ccs.ciesas.edu.mx/convocatorias.htm>).

<sup>3</sup> En este trabajo emplearemos en un sentido equivalente los términos órganos públicos de derechos humanos (OPDH) y *ombudsman*. Nótese que al hablar de *ombudsman* no hacemos referencia a los titulares de los órganos públicos, sino a los órganos públicos en sí mismos.

<sup>4</sup> La evidencia es variada. Es significativo, por ejemplo, que pocos *ombudsman* locales se hayan pronunciado en contra de la pena de muerte y que, por el contrario, salvo contadas excepciones, hayan apoyado implícita o explícitamente la oleada de reformas “antiaborto” que se aprobaron en estados como Baja California, Colima, Campeche, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, Puebla y Sonora, y que pueden aprobarse en otras entidades.

líticas que consideramos pertinentes para explicar su desempeño político y relevancia pública. En primera instancia, presentaremos los resultados de un índice que mide las facultades normativas de los *ombudsman* estatales. Esta información nos permitirá mostrar que las capacidades de los OPDH son notoriamente dispares, así sea sólo en términos formales. Esta evidencia es el punto de partida. La segunda sección, entonces, aborda una cuestión a la vez teórico-normativa y a la vez metodológica: ¿por qué son relevantes los *ombudsman*? Si acaso lo son, ¿cómo observarlo? En México, el desempeño de los OPDH estatales ha estado lejos de cumplir con el objetivo que les dio origen y con el mandato constitucional que los anima. Pero, ¿esto es así por definición o es esperable observar variaciones en su desempeño? Suponiendo que haya un conjunto dado de factores que estén asociados con la calidad del desempeño de estos órganos públicos, es necesario preguntarse cuáles son esos factores. Esta cuestión la discutiremos en la tercera sección del trabajo.

El argumento que desarrollaremos se compone de los siguientes elementos. Por un lado señalaremos que los *ombudsman*, nacionales y locales, cumplen funciones clave para fortalecer la democracia y el Estado de derecho. Tales funciones están asociadas al grado en que puedan ofrecer modelos de gestión integrales y diversificados y a que desarrollen capacidades institucionales para actuar con autonomía, profesionalismo y eficacia; pero también a la influencia que puedan ejercer en la reforma del aparato público y a la calidad y pertinencia de su presencia pública. Por otra parte, mostraremos que existen elementos que influyen “a cierta distancia” en el desempeño de los OPDH: las capacidades del estado y el diseño de las instituciones políticas. A la par, resaltaremos factores que juegan un rol más directo: las estructuras de oportunidades políticas, los liderazgos, las ideologías y las redes asociativas. Al desarrollar estos puntos recurriremos a datos e información de distinta índole. Sin embargo, la tarea de este trabajo es esencialmente de clarificación conceptual, más que de evaluación del desempeño de los OPDH. La evidencia empírica recabada en torno a este tema es cada vez más sofisticada. Pero también hace falta un esquema analítico que permita integrar la información generada y formular hipótesis causales. Esperamos poder mostrar que la complejidad del tema amerita una discusión como la que elaboramos en este artículo.

## **1. Las facultades normativas de los *ombudsman* estatales**

Es común afirmar que lo que dice la regla no es lo que se hace en la práctica. Asumiendo que tal afirmación es, en lo general, certera, eso no implica que las

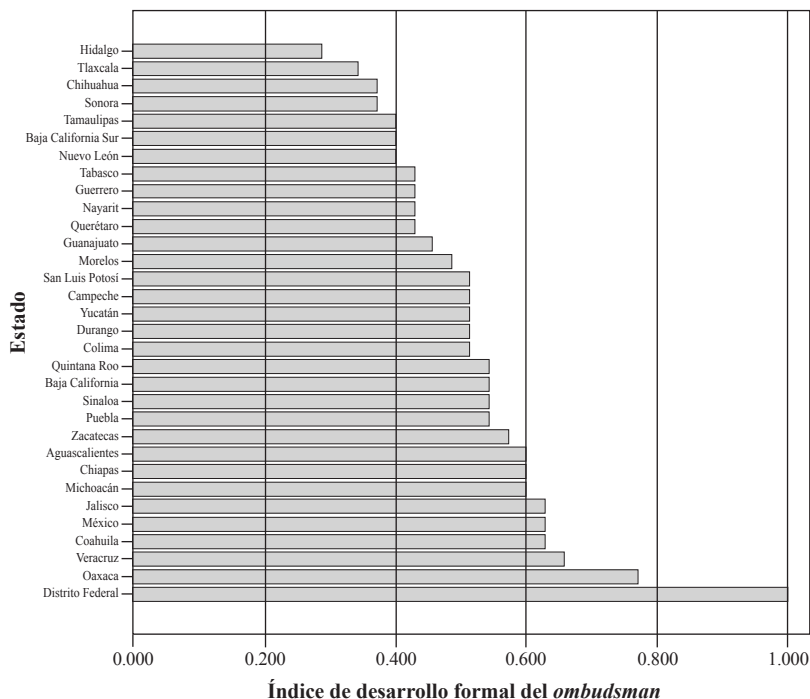
diferencias en las reglas no tengan consecuencias sustantivas por sí mismas. En esta sección examinaremos la distribución de facultades normativas entre los OPDH estatales en México. A partir del Índice de desarrollo formal de los *ombudsman* (IO), es posible mostrar que existen diferencias notorias en las capacidades legales de los OPDH. Así sea solamente por este motivo, es posible entender que el desempeño político que podría observarse entre los 32 *ombudsman* locales sea dispar. Esto no implica que un OPDH con mejores facultades normativas vaya a tener un mejor desempeño. Antes bien, es necesario estudiar empíricamente esa relación.

El IO analiza, en primera instancia, las facultades normativas de auto-determinación con las que cuenta un OPDH. Para fungir como una instancia de vigilancia y como un contrapeso efectivo, se requiere tener un nivel apropiado de autonomía con respecto a otros poderes públicos. Esto se puede observar a través del proceso de designación del titular del *ombudsman*, de la duración del mandato de cada titular y del rol estipulado en la ley para el consejo consultivo del OPDH, entre otros. Por otra parte, además de autonomía, se requiere contar con recursos y capacidades organizacionales. Por lo tanto, asumimos que un OPDH que cuente con disposiciones relativas a la implementación de un servicio profesional de carrera, con un organigrama extenso, con facultades para impulsar iniciativas legales y con un marco programático integral tendrá mejores capacidades institucionales. Para construir el índice se empleó la normatividad vigente —leyes y reglamentos— hasta agosto de 2009 en cada entidad federativa —no incluimos la lista por razones de espacio, pero los autores la ponemos a disposición del público interesado—. Para mayor detalle, véanse los anexos para encontrar información acerca del instrumento empleado para la construcción del índice y los puntajes obtenidos por cada entidad federativa.<sup>5</sup>

La Gráfica 1 muestra los puntajes obtenidos por cada entidad federativa en el Índice de desarrollo formal del *ombudsman*, en orden ascendente. Como puede observarse, las facultades normativas son débiles: si se establece como punto de corte un valor de 0.60 sobre 1.0 en el IO, solamente seis estados rebasan este umbral: el Estado de México, Coahuila, Veracruz, Oaxaca y el Distrito Federal —Chiapas, Michoacán y Jalisco, además, alcanzan un valor de 0.6. La parte inferior de la distribución contiene trece entidades con pun-

<sup>5</sup> El IO es un índice aditivo que se compone de dos dimensiones: la autonomía formal de los OPDH y las capacidades organizacionales que les atribuye la normatividad. El Anexo 1 proporciona el procedimiento de agregación de los reactivos. El Anexo 2 contiene los criterios de codificación. El Anexo 3 muestra los puntajes obtenidos por los estados. Este índice es una versión ligeramente distinta de la desarrollada en Brena Ríos (2008).

## Gráfica 1

Desarrollo formal de los *ombudsman* en los estados mexicanos

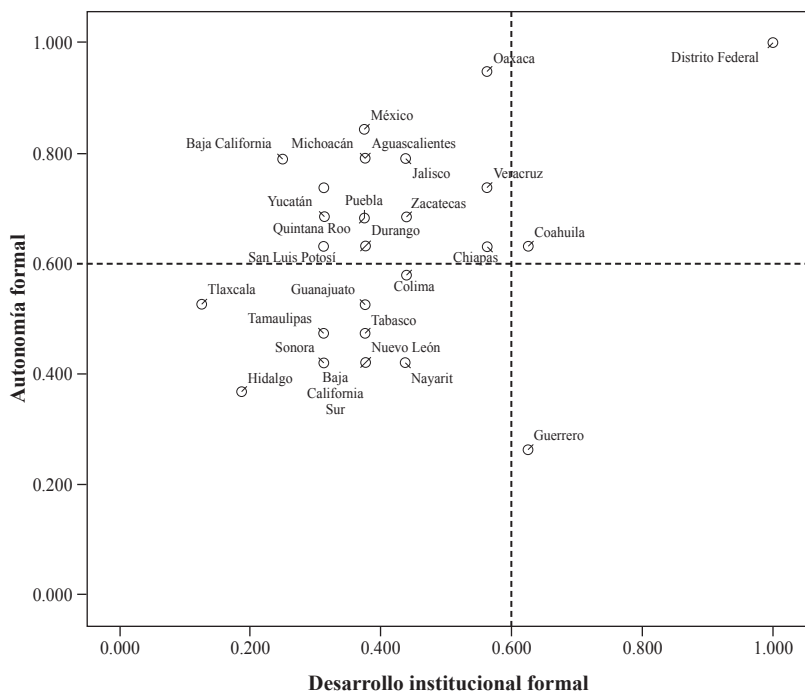
Fuente: elaboración propia a partir del IO.

Nota: Una versión anterior de los resultados del índice fue elaborada por Brena Ríos (2008). El Anexo 1 describe el procedimiento de construcción del IO; el Anexo 2 muestra el instrumento empleado para recabar la información; el Anexo 3 contiene los puntajes obtenidos por cada entidad federativa en el IO.

tajes menores al 0.5: Morelos, Guanajuato, Querétaro, Nayarit, Guerrero, Tabasco, Nuevo León, Baja California Sur, Sonora, Tamaulipas, Sonora, Chihuahua, Tlaxcala e Hidalgo—. Los resultados presentados en la Gráfica 1 corresponden a los valores agregados del IO; es necesario, por lo tanto, dar un vistazo a los componentes desagregados de este índice.

La Gráfica 2 muestra la posición que ocupa cada entidad con respecto a dos ejes: la autonomía formal del OPDH y las garantías formales de desarrollo institucional de cada órgano. Destaca, a simple vista, el caso del Distrito Fe-

## Gráfica 2

Autonomía formal y desarrollo institucional de los *ombudsman* en los estados mexicanos

Fuente: elaboración propia a partir del IO.

Nota: Una versión anterior de los resultados del índice fue elaborada por Brena Ríos (2008).

deral. Las facultades normativas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) han sido establecidas a partir de la iniciativa de la propia Comisión, que ha promovido reformas a la ley que la regula en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y ha hecho recurrentes modificaciones a sus reglamentos internos. El propósito expreso ha sido ampliar y consolidar las condiciones de autonomía y fortalecimiento institucionales. Esto permite entender los altos puntajes que obtiene en la escala empleada en este estudio. Otro elemento adicional es el hecho de que el IO mide expresamente atributos mínimos de autonomía y fortalecimiento institucionales; es decir, las

características observadas son el piso básico para que un *ombudsman* pueda desempeñar con eficacia su mandato constitucional. Este criterio, a la vez, pone de manifiesto la debilidad normativa de la gran mayoría de los órganos de derechos humanos en los estados.

La Gráfica 2 muestra que Colima, Guanajuato, Tabasco, Nuevo León, Tamaulipas, Nayarit, Sonora, Tlaxcala, Baja California Sur e Hidalgo, entre otros, son las entidades donde los *ombudsman* tienen las facultades más débiles, tanto en lo que hace a la autonomía como a las condiciones para el desarrollo institucional. Otros casos, como los OPDH de Oaxaca, Estado de México, Aguascalientes, Jalisco, Michoacán o Baja California, e inclusive Veracruz, cuentan con algunas garantías formales de autonomía. Cabe señalar que no todos los estados reconocen formalmente la autonomía política y de gestión de sus *ombudsman*. En entidades como Baja California o Puebla, se trata de organismos descentralizados de la administración pública local. Por otra parte, Guerrero, a pesar de contar con poca autonomía formal, tiene algunas condiciones que podrían facilitar el fortalecimiento institucional del OPDH.

Como puede resultar evidente, es preciso tomar estos datos con cautela. El valor que obtiene cada *ombudsman* estatal en el IO no refleja la calidad de su desempeño institucional o político. Especial atención amerita el caso oaxaqueño: el OPDH de este estado puede contar con amplias facultades normativas, pero la realidad es que en la práctica su desempeño ha sido muy distinto. El estado de Oaxaca es señalado como uno de los casos donde prevalecen de manera abierta prácticas de discrecionalidad y patrimonialismo a escala subnacional en el país. La crisis política por la que atravesó este estado durante 2006-2007, en la que en la práctica se suspendieron los poderes constitucionales locales, puso de manifiesto la fragilidad de las instituciones formales en esta región. Por lo demás, el *ombudsman* oaxaqueño ha estado ausente de las numerosas reivindicaciones de los derechos humanos que se han realizado en esa entidad. Información semejante se puede relatar para numerosos casos. En este sentido, cabe añadir un par de datos acerca de otro órgano público de defensa de los derechos humanos: el de Coahuila.

El caso del *ombudsman* coahuilense, en relación con el resto de las entidades, es relativamente notorio, pues alcanza un puntaje mayor a 0.60 en el IO. Coahuila, al igual que Oaxaca, Veracruz y el Estado de México, estados que obtienen puntuaciones semejantes, ha sido gobernado en su historia reciente por políticos surgidos del PRI. Estos datos sugerirían que ciertos gobiernos priistas, tradicionalmente asociados al autoritarismo y el control de la burocracia, habrían dado ocasión a reformas institucionales destinadas a promover la legalidad y la eficacia en el sector público. Que esto se haga también en relación con los derechos humanos llama particularmente la atención.

Un acercamiento al caso, no obstante, sugiere una realidad distinta: al observar la gestión en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila (CDHEC), se percibe que la propuesta programática es reducida y poco ambiciosa. De hecho, en Coahuila, las organizaciones sociales han desempeñado un rol más activo que la propia CDHEC.<sup>6</sup> Otro elemento a considerar es que en marzo de 2009 fue electo titular de la CDHEC Miguel Arizpe Jiménez, luego de que Luis Fernando García Rodríguez, abogado, declinara ser ratificado por un segundo periodo. Ambos fueron propuestos por el gobernador Humberto Moreira y aprobados por el Congreso local. Miguel Arizpe, de filiación priista, fue secretario particular de un exgobernador, ha ocupado distintos cargos en la administración pública estatal y fue presidente municipal de Saltillo, la capital del estado, en los años 1993-1996. Estos antecedentes generan dudas acerca de la idoneidad de este funcionario para lograr que el *ombudsman* coahuilense promueva una agenda amplia y garantista en materia de derechos humanos. Este caso, por lo demás, es ilustrativo de dinámicas que se presentan comúnmente en los órganos públicos estatales de derechos humanos.

## **2. El rol de los *ombudsman*: aspectos normativos y lineamientos analíticos**

Las disparidades en las facultades normativas de los *ombudsman* estatales en México permiten anticipar que el desempeño político y la influencia pública que puedan tener serán también dispares —y en muchos casos, deficientes—. La cuestión que hay que abordar es la de si, de cualquier manera, estos órganos tienen alguna relevancia. Moreno, Crisp y Shugart (2003), señalan que, para remediar los problemas de rendición de cuentas y eficacia de la ley, este tipo de instancias institucionales son inapropiadas de origen. En esta sección debatiremos esta idea e identificaremos las dimensiones que deberían tomarse en cuenta en la evaluación del desempeño de los *ombudsman*.

### *Democracia, órganos de vigilancia y rendición de cuentas*

Desde el punto de vista de la teoría institucional de la democracia y el Estado de derecho, los *ombudsman* son agencias públicas de supervisión y vi-

<sup>6</sup> En la defensa de los derechos de migrantes y en el caso en que murió un grupo de mineros en la localidad de Pasta de Conchos, han sido visibles las acciones de las organizaciones vinculadas con el Centro Diocesano Saltillense, que ha sido además objeto de persecución y amenazas.



gilancia cuya función es contribuir a la rendición de cuentas intraestatal (Mainwaring, 2003). Concebimos a la democracia en los términos de Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñan (2007):<sup>7</sup> un régimen en el que hay elecciones libres y competitivas; en el que existen garantías para la participación inclusiva de los adultos; en el que se protegen las libertades civiles y políticas; y en el que las autoridades gobiernan sin interferencias de agentes no electos —por ejemplo, los militares o grupos de interés—. Un Estado democrático de derecho, a la par, es el que sostiene al régimen democrático sobre un orden legal y un aparato administrativo que sancionan, idealmente, la arbitrariedad, el abuso y la tiranía en el ejercicio del poder público (Habermas, 1998, cap. IV; O'Donnell, 2004; Holmes, 2003). En este marco, la rendición de cuentas políticas (*political accountability*) es uno de los mecanismos con los que cuentan las democracias constitucionales para promover un ejercicio públicamente orientado y apegado a la legalidad por parte de los gobernantes y la burocracia estatal.<sup>8</sup> Dentro de la rendición de cuentas política, por un lado se encuentra la rendición de cuentas electoral, que depende de la capacidad de los votantes para sancionar el desempeño de los gobernantes y los partidos políticos en el gobierno (Manin, Przeworski y Stokes, 1999; Powell, 2000). Por otra parte, de acuerdo con Kenney (2003: 59-60), junto con la separación de poderes y los pesos y contrapesos constitucionales, los mecanismos de rendición de cuentas “horizontales” hacen las veces de controles para combatir los abusos de poder, la corrupción y la violación de los derechos de los ciudadanos.

De manera concreta, la rendición de cuentas intraestatal se ejerce a través de la vigilancia recíproca que ponen en marcha distintas ramas del Estado (Mainwaring, 2003: 7-8). Los agentes de supervisión y control son entidades con facultades formalmente definidas para exigir información, solicitar explicaciones y promover sanciones. Los órganos públicos de defensa y promoción de los derechos humanos (OPDH) desempeñan la función de combatir los abusos de autoridad, la impunidad y las violaciones de los derechos de las personas. Para tal efecto, cuentan con facultades para llevar a cabo

<sup>7</sup> Esta es, desde luego, una versión un poco más comprensiva que el concepto clásico de poliarquía de Dahl (1971). Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñan (2007) ofrecen un argumento convincente a favor de su concepción. Para una reflexión de las implicaciones normativas y analíticas de la definición de la democracia, véase Munck (2007).

<sup>8</sup> Diversos autores consideran que las protestas, movilizaciones y otras formas de participación ciudadana constituyen también instrumentos de rendición de cuentas societal (Olvera e Isunza, 2004; Smulovitz y Peruzzotti, 2003). En este trabajo seguimos el planteamiento de Mainwaring (2003), en el que se sugiere separar analíticamente los mecanismos formales de rendición de cuentas de los procesos y eventos sociales que pueden ponerlos en funcionamiento.

investigaciones, solicitar información a las dependencias públicas, emitir recomendaciones no-vinculantes, promover iniciativas legislativas y buscar distintos tipos de solución a los abusos cometidos por la autoridad.

Aunque los OPDH pueden vigilar el desempeño de las agencias gubernamentales y efectuar llamamientos de distinta índole; no obstante, carecen de instrumentos para emitir sanciones o castigar legal o administrativamente a los funcionarios que hayan incurrido en algún tipo de responsabilidad. La “falta de dientes” de estos organismos es lo que ha generado escepticismo acerca de su relevancia pública. De manera destacada, Moreno, Crisp y Shugart (2003) han argumentado que las agencias de superintendencia en América Latina —los OPDH, entre otros— tienen una limitación de origen: para remediar los problemas de rendición de cuentas se requiere un sistema electoral que permita premiar y castigar efectivamente el desempeño de los gobiernos. Mientras no se ataque el problema de fondo, las soluciones serán parciales e inadecuadas.

Las observaciones de Moreno y sus colaboradores también se dirigen en contra de la creencia de que los OPDH podrán remediar el mal funcionamiento de la burocracia o la ineficacia del sistema de justicia. En el tema de los derechos humanos, por así decir, el problema no es la falta de agencias de supervisión y vigilancia, sino que existan instancias que persigan a los infractores y hagan cumplir eficazmente la ley. La crítica de Moreno y coautores, es certera en un sentido general —en la tercera sección de este trabajo retomaremos sus implicaciones—. La creación de los órganos de vigilancia no puede reemplazar una reforma del sistema electoral que haga de las elecciones mecanismos efectivos de control político y gobernanza; tampoco puede sustituir al sistema de procuración e impartición de justicia.

Sin embargo, la función que cumplen los OPDH sigue siendo políticamente significativa. En principio de cuentas, la defensa y promoción de los derechos humanos son actividades que deben llevarse a cabo inclusive si las elecciones no proporcionan incentivos a los gobernantes para actuar decididamente a favor del interés público, y más todavía en circunstancias en que la impartición de justicia tiende a ser deficiente. En tales condiciones, el rol de los OPDH está lejos de ser superfluo.

La función distintiva de los *ombudsman* es fungir como contrapesos institucionales y como instancias de supervisión y vigilancia, para lograr que el Estado y las políticas de gobierno se conduzcan con apego a los derechos humanos, aplicando de manera eficaz e imparcial las leyes emanadas de un orden constitucional garantista; esto implica, al mismo tiempo, promover que el gobierno y las políticas públicas hagan efectivos los distintos tipos de derechos: civiles, políticos, socioeconómicos, medioambientales, etc. A la par, los

*ombudsman* deben dar origen a cambios constitucionales, legales y de política que consagren y hagan efectivos tales derechos. En ese sentido, tienen la función de promover una comprensión robusta y garantista de la convivencia ciudadana en un régimen democrático. Para que se lleven a cabo esas funciones, por otro lado, mucho depende de las capacidades institucionales de los propios *ombudsman*. Por lo tanto, una evaluación integral del desempeño de los OPDH debe contener indicadores de los tres componentes mencionados: sus capacidades institucionales y organizacionales, su eficacia en la promoción del gobierno de la ley y su relevancia en la democratización de la vida pública.<sup>9</sup>

### *Implicaciones analíticas*

*Capacidades institucionales.* Un *ombudsman*, en primer lugar, debe contar con recursos normativos, materiales y humanos que le permitan desempeñarse con autonomía y eficacia. Sus facultades legales deben garantizar que otras formas de poder político o social no podrán interferir arbitrariamente en sus quehaceres; a la vez, esas facultades deben permitirle intervenir oportunamente para cumplir con la tarea de proteger los derechos humanos. De la misma manera, debe contar con un presupuesto óptimo, con una infraestructura suficiente, con una estructura administrativa eficiente y con personal capacitado. La profesionalización del servicio público en materia de derechos humanos es un desafío central. Este conjunto de condiciones son las que permiten que un OPDH pueda actuar con grados relativos de autonomía, oportunidad, eficacia y certeza.

Es preciso añadir que, al enfatizar en la necesidad de que los OPDH se manejen con autonomía y eficacia, no asumimos que deban funcionar de manera aislada de otros órganos y estructuras estatales. De hecho, la interacción de los órganos con otras áreas del Estado y el gobierno es una cuestión que debe contemplarse en la investigación empírica. De igual forma, un referente necesario para conocer el desarrollo de capacidades organizacionales de los *ombudsman* es el grado en que otras ramas de la administración pública han pasado, o no, por procesos de reforma y reingeniería, y cuáles han sido los resultados, de haberlos, de tales procesos.

En segundo lugar, los *ombudsman* se pueden evaluar en función del modelo de gestión y la estructura programática que implementan. Comúnmente,

<sup>9</sup>Una propuesta analítica alternativa para estudiar a los *ombudsman* y otras agencias garantes de derechos, desde una perspectiva participativa y desde el concepto de “interfaz socio-estatal”, la desarrolla Isunza (2006).

la actividad central de los OPDH es procesar quejas de presuntas violaciones a los derechos humanos, promover conciliaciones y emitir recomendaciones. Sin duda, estas tareas son fundamentales para cumplir con su propósito institucional. Sin embargo, los programas destinados a cumplir con estas tareas giran sustancialmente en torno a los temas de justicia civil y penal. La importancia que tienen estos temas no puede demeritarse, pero no agotan el tipo de derechos que es deseable proteger. Los OPDH deben diversificar sus estrategias para buscar incidir, al mismo tiempo, en la promoción de la amplia variedad de derechos humanos.

La cuestión de fondo en este punto es la articulación entre la visión político-normativa e institucional que se promueve y el conjunto de programas que se implementan. Las visiones político-normativas se componen de concepciones ideales de la vida pública, el sistema político, la ciudadanía, los derechos y el rol de los *ombudsman*. Tales concepciones pueden ser más o menos restrictivas o progresivas, y estar articuladas de manera más imprecisa o más congruente. En el análisis empírico importa contrastar estas concepciones con un parámetro de lo que los analistas conciben como los ideales normativos de un Estado democrático. En nuestro caso, este parámetro está dado por el lugar constitutivo que tienen los derechos humanos en una sociedad que se organiza conforme a los principios de la democracia y del Estado constitucional (O'Donnell, 2004; Thede, 2006).

De forma paralela, es preciso indagar en la congruencia que hay entre los componentes de la visión político-normativa del modelo de conducción institucional y la estructura programática del OPDH. Idealmente se esperaría que exista algún tipo de correspondencia. Se esperaría, por tanto, que concepciones político-normativas limitadas y restrictivas estén asociadas con una oferta programática igualmente limitada y restrictiva, y viceversa. Al analizar la estructura programática de los *ombudsman*, por ende, también es necesario evaluar la articulación entre la visión normativa e institucional que se promueve, y la integralidad y diversificación del conjunto de programas que se implementan.

*Promoción del gobierno de la ley.* El análisis de las capacidades institucionales de los *ombudsman* es distinto a estudiar la calidad de los programas que llevan a cabo. En este punto es que se pone en discusión qué tanto contribuyen estos órganos a hacer que el gobierno y la administración pública se apeguen, en sus acciones, a los preceptos legales. Suponiendo que un OPDH tiene suficientes recursos institucionales y se maneja con autonomía, todavía queda por saber qué tanto éxito tiene en prevenir violaciones a los derechos humanos y promover sanciones en las ocasiones que lo ameriten. Se trata de una cuestión difícil de evaluar. Por un lado, sería engañoso, por ejemplo, pre-

tender medir la eficacia de un OPDH en función de qué tanto han disminuido las violaciones a los derechos humanos en un tiempo y espacios determinados. Esta tarea es propia del Estado en su conjunto. Por el otro, el número de quejas atendidas o de recomendaciones emitidas son indicadores poco fiables. Desde esta óptica, la reducción deliberada de la recepción de quejas y el aumento de las recomendaciones se podrían tomar como indicadores de eficacia. Una estrategia de este tipo simplemente evade la cuestión de fondo.

La evaluación de los programas de los OPDH se puede realizar empleando indicadores como los sugeridos por los *Principios de París*<sup>10</sup> o el Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos (CIEDH, 2005). De cualquier manera, es necesario generar indicadores de eficiencia y eficacia para evaluar las políticas y los programas que ponen a andar los *ombudsman*. Para esto se requiere contar con información oportuna y veraz, de manera que otro indicador de calidad de las políticas debe ser el de transparencia y acceso a la información. Finalmente, por tratarse de programas implementados por un organismo público dirigido a promover los derechos humanos, es necesario observar en qué medida tales programas incluyen consideraciones de equidad en términos de género, generaciones, capacidades o, inclusive, en la relación con los recursos del ambiente.

*Contribuciones a la convivencia democrática.* A primera vista, la idea de que el desempeño de los *ombudsman* debe ser evaluado en función de sus contribuciones a la democratización de la vida pública puede parecer un tanto etérea. Desde nuestro punto de vista, esta función se cumple en la medida que un OPDH adopta una actitud protagónica en el espacio público para promover los preceptos normativos vinculados con la democracia constitucional. Una manera de hacer esto es promover, en primera instancia, el cambio en la relación del Estado y del gobierno con la sociedad. Los *ombudsman* pueden convertirse en agentes que impulsen iniciativas legislativas o políticas y programas gubernamentales con perspectiva de derechos humanos. Las acciones impulsadas en concierto con agencias e instancias sociales o gubernamentales de carácter local, nacional e internacional son un claro indicador del ímpetu de un *ombudsman*.

El punto de partida está en reconocer que las violaciones de los derechos humanos se originan en deficiencias estructurales del Estado. Una visión

<sup>10</sup> Los *Principios de París* fueron establecidos en un encuentro internacional de instituciones de derechos humanos en París, 1991. Posteriormente fueron suscritos por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Estos principios establecen las directrices de las funciones, atribuciones, composición y lineamientos que deben seguir los institutos nacionales de defensa y promoción de los derechos humanos.

particularmente reduccionista es la que atribuye la vulneración de los derechos solamente a las acciones aisladas de funcionarios imprudentes o corruptos. Antes bien, las causas de fondo tienen su origen en la calidad de las normas que organizan el funcionamiento de la administración pública, en la magnitud de los recursos de los que dispone el gobierno, y en los niveles de capacitación y profesionalización de la burocracia. Por ejemplo, la procuración y administración de justicia en México se insertan en un campo donde el uso eficiente y certero de los recursos públicos se ve obstaculizado por normas y mecanismos de operación que reproducen la incompetencia, la arbitrariedad y la impunidad (véanse Alvarado, 2008; Azaola, 2008; Bergman, 2007; Zepeda Lecuona, 2004). Ante situaciones como esta, los OPDH pueden elaborar diagnósticos e impulsar planes integrales de renovación institucional. Aunque no tengan la última palabra, su relevancia deriva precisamente de la capacidad que tengan para iniciar y colaborar en los procesos de cambio institucional.

De igual manera, un organismo público de derechos humanos puede participar activamente en la deliberación pública. Su intervención oportuna en los debates públicos puede contribuir a ampliar los horizontes de discusión política o a replantear los propios términos de lo que se está discutiendo. De esta manera, a través de sus intervenciones en situaciones concretas, o de pronunciamientos, recomendaciones o señalamientos públicos en general, pueden contribuir a darle significados tangibles a los preceptos de justicia, equidad, igualdad, libertad y solidaridad asociados con las nociones de ciudadanía y derechos humanos.

Ahora bien, para tener información pertinente en torno a estas cuestiones es necesario contar con distintos tipos de información y generar diversos tipos de indicadores, que den cuenta del número, variedad y relevancia de las iniciativas que promueven y los intercambios interinstitucionales en los que toman parte los OPDH. Lo mismo aplica para tener una aproximación a la calidad de su presencia pública: no solamente es necesario contemplar la cantidad y calidad de intervenciones que tienen los *ombudsman*. Se deben construir, simultáneamente, herramientas para identificar las ocasiones en que, por algún motivo en particular, una acción o un pronunciamiento por parte del OPDH eran posibles y/o necesarios. Esto permite cotejar tales ocasiones con las ocasiones en que esa intervención se produce oportunamente, tiene efecto de manera tardía o imprecisa, o simplemente no se produce. En el mismo sentido, es necesario contar también información sobre la opinión pública acerca del desempeño de los OPDH. Esto permitiría contar con datos precisos acerca de los juicios ciudadanos sobre este tema. El Cuadro 1 proporciona una síntesis de lo expuesto hasta aquí.

## Cuadro 1

El desempeño político de los *ombudsman*: componentes a evaluar

<i>Componentes</i>	<i>Dimensiones analíticas</i>	<i>Criterios normativos para conducir la construcción de indicadores</i>
Capacidades institucionales	– Facultades normativas	Autonomía: garantías de independencia política y administrativa, y facultades para implementar políticas y programas
	– Capacidades organizacionales	– Optimización del acopio y ejercicio de recursos – Profesionalización del servicio público
	– Estructura programática	– Articulación con los principios de la democracia y el Estado de derecho – Integralidad – Diversificación
Promoción de la legalidad y el Estado de derecho	– Diseño, implementación y evaluación de programas	– Eficacia – Eficiencia – Transparencia – Equidad
Contribuciones a la convivencia democrática	– Iniciativas en materia legislativa y programática – Diseño e implementación de intercambios institucionales – Presencia pública – Opinión pública relativa al desempeño de los <i>ombudsman</i>	– Número – Tipo y calidad – Oportunidad – Consecuencias relevantes – Opiniones y juicios de los usuarios y la ciudadanía en general

Fuente: elaboración propia.

Diversas actuaciones que ha tenido la CDHDF (2001-2009) son ilustrativas de las contribuciones que puede hacer un *ombudsman* a la deliberación pública y al fortalecimiento del Estado de derecho. Por ejemplo, la CDHDF se ha pronunciado contra la pena de muerte, en las diversas ocasiones en que partidos,

políticos y actores sociales han abanderado este tema. De igual manera, ha impulsado una activa campaña a favor de la no-discriminación. Participó en la elaboración de la ley que se aprobó en esta materia en el Distrito Federal y se ha pronunciado por la necesidad de evitar actitudes y comportamientos denigratorios en diversas ocasiones. En otro sentido, en el año 2006, a través de un informe mostró las inconsistencias de la investigación llevada a cabo por la Procuraduría General de Justicia capitalina en torno a la muerte de la defensora de los derechos humanos, Digna Ochoa. La CDHDF emitió un duro cuestionamiento a la indagatoria judicial, a sus resultados y a la postura oficial asumida a partir de los mismos.

Dentro de este conjunto cabe resaltar el papel que desempeñó la CDHDF en proporcionar certeza pública en el caso *News Divine*. El viernes 20 de junio de 2008, poco antes de las siete de la tarde, como resultado de un operativo policiaco murieron 12 personas en la discoteca *News Divine*: cuatro menores de edad, cinco jóvenes más, dos policías preventivos y un policía judicial. Las muertes fueron provocadas por la policía capitalina al tratar de que más de quinientos jóvenes desalojaran la discoteca por una estrecha salida. La investigación del caso tendría que haber quedado a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). El problema residía simplemente en que estas dependencias no solamente funcionarían como juez y parte de la investigación, sino que carecían de toda credibilidad. El Jefe de Gobierno se vio en la necesidad de solicitar a la CDHDF —que ya estaba indagando— una investigación de lo sucedido.

El informe de la CDHDF<sup>11</sup> reconstruyó minuto a minuto los incidentes de esa jornada, desde el inicio del operativo hasta el día siguiente. A partir de un diagnóstico de la situación de la juventud en el Distrito Federal y de la normatividad local, nacional e internacional aplicable en la materia, la CDHDF emitió un señalamiento ampliamente documentado de los sucesos, en el que reveló múltiples violaciones de derechos humanos, identificó responsabilidades éticas, morales y previsiblemente penales de los implicados, y apeló a la memoria de las víctimas para exponer sus recomendaciones ante este caso. Este informe tuvo un efecto contundente sobre las autoridades capitalinas y la opinión pública. En este caso, la CDHDF fungió como un contrapeso efectivo, haciendo un uso vigoroso de su autonomía política para exigir, con un énfasis pocas veces visto en las actuaciones de los órganos estatales en el país, el cumplimiento de las responsabilidades del Estado y del gobierno del Distri-

<sup>11</sup> A la elaboración de este informe, de la recomendación que lo acompaña y de otro más, se dedicaron intensivamente 300 miembros del personal de la CDHDF. Véase CDHDF (2008).



to Federal en lo que hace al respeto de los derechos humanos, la reparación del daño y la impartición eficaz y certera de justicia.

### 3. El desempeño de los *ombudsman* estatales: ¿cómo explicarlo?

En la sección anterior discutimos tres componentes del desempeño de los *ombudsman* que requieren ser analizados sistemáticamente. Hemos señalado que, para la promoción de la legalidad y la democratización de la vida pública, las acciones y capacidades de los OPDH sí importan. Ahora bien, ¿qué evidencia hay acerca del desempeño de las comisiones estatales de derechos humanos en México? Un estudio realizado por Zavaleta Betancourt (2007) muestra que el desempeño político la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDH-Veracruz) bien puede ser clasificado como deficiente. Con recursos institucionales y programáticos precarios, la conducción de la CEDH-Veracruz ha estado estrechamente vinculada al priismo estatal, y en particular a los gobernadores en turno: el titular en el periodo 2001-2003, Jorge Luis Rivera Huesca, fue director de la policía judicial del estado, mientras que Noemí Quirasco, nombrada en 2003 y luego ratificada en 2006, había sido agente del ministerio público y había fungido previamente como titular de la secretaría de gobierno del estado.

Un análisis de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, a su vez, muestra que, sin llegar a ser como el caso veracruzano, esta comisión ha tenido también una trayectoria caracterizada por un bajo perfil (Brena Ríos, 2008). El caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDH-Jalisco), como lo muestra el trabajo realizado por Regalado Santillán y Moloeznik (2007), es algo distinto. En Jalisco, la Comisión Estatal ha tenido un desempeño variable. Durante la gestión de María Guadalupe Morfín Otero (1997-2001), la CEDH-Jalisco se reafirmó como un contrapeso real en la defensa de los derechos humanos. Al asumir la titularidad Carlos Manuel Barba García, el perfil de la Comisión se modificó. Según Regalado Santillán y Moloeznik (2007), con un estilo más negociador que confrontativo, la CEDH-Jalisco perdió el empuje que había adquirido en la gestión anterior. En contraste, en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, durante la gestión de Emilio Álvarez-Icaza Longoria (2001-2009), se ha implementado un ambicioso e innovador modelo de gestión, centrado en preceptos como la autonomía, la ciudadanización, la integralidad y el apego a estándares internacionales en materia de derechos humanos (Monsiváis, 2007).

Los casos de Veracruz, Nuevo León y Jalisco pueden ser considerados ilustrativos de pautas observables en otras comisiones: por un lado, se encuen-

tran los *ombudsman* locales, que quedan sujetos al control que ejercen sobre ellos las elites políticas, cumpliendo de manera deficiente con su mandato constitucional; por otro, hay casos como el de Jalisco, durante la gestión de María Guadalupe Morfin, o el de Querétaro durante la administración de Bernardo Romero Vázquez (Brena Ríos, 2008), en los que se alcanzan avances promisorios que, posteriormente, no consiguen tener continuidad. En la CDHDF, al iniciar una nueva administración en 2009, está por verse el grado en que será posible avanzar a partir de las rutas que se han trazado ¿Cómo explicar estas diferencias? Enseguida señalaremos, de entrada, que hay un conjunto de elementos que juegan a favor de la existencia de *ombudsman* debilitados, de bajo perfil e inclusive adversos a la defensa de los derechos humanos.

### *Capacidades estatales e incentivos institucionales*

Un primer conjunto de factores que permiten entender el desempeño de los *ombudsman* en los estados se ubica en las propias capacidades del Estado mexicano para hacer cumplir la ley. Es previsible que un OPDH pueda verse disuadido a encarar con vigor la defensa de los derechos humanos si se percata de que el propio Estado tiene múltiples dificultades para mantener el control de vastas áreas del territorio nacional: la delincuencia organizada ha arrebatado de la administración estatal numerosas áreas geográficas. La administración pública tampoco cuenta con los recursos jurídicos, materiales y humanos, para hacer valer eficazmente el gobierno de la ley. La legislación federal y local en las materias de seguridad pública y procuración de justicia ha contribuido a la falta de coordinación e ineficacia en la procuración de justicia y el combate a la delincuencia. Los ministerios públicos, juzgados, tribunales y centros de readaptación social funcionan inadecuadamente. El resultado es palpable: la aplicación de la ley está lejos de ser eficaz e imparcial. Ante la persistencia de la ineficacia, la impunidad y la corrupción, los *ombudsman* bien pueden resguardarse en la indolencia.

En segundo lugar, Moreno, Crisp y Shugart (2003) afirman que las limitaciones de los mecanismos de rendición de cuentas en América Latina provienen de las distorsiones que afectan a los sistemas electorales. Esto vuelve redundantes las agencias de superintendencia, como los *ombudsman*. En la segunda sección de este trabajo discutimos nuestras diferencias con esta visión. En este punto, no obstante, nos interesa resaltar lo que consideramos los aspectos certeros de tal argumento. El diseño de las instituciones políticas sí importa para el tipo de incentivos que motivan a los actores políticos y para

los equilibrios estratégicos que puedan producirse. En el México contemporáneo, las elecciones democráticas han conseguido establecerse como el “único juego” aceptado para acceder al poder público. Esto no significa, con todo, que el entramado institucional de la democracia mexicana proporcione incentivos claros para rendir cuentas, ni tampoco que la ciudadanía se sienta plenamente identificada y satisfecha con su desempeño.

Las características de los arreglos institucionales del poder público mexicano son complejas. Con todo, los incentivos institucionales están dados para que los actores políticos en los gobiernos locales den prioridad a la promoción de sus intereses particulares y, por lo regular, en los bordes de lo legal. Se esperaría que la división de poderes y los procedimientos democráticos a escala local sirvieran para controlar la discrecionalidad de los gobernantes. Sin embargo, la persistencia de reglas y relaciones informales en la distribución y el ejercicio del poder local contrarrestan, en mayor o menor medida, los efectos del diseño constitucional. Esencialmente, la desarticulación de la línea de autoridad que iba del presidente a los alcaldes en los tiempos de la hegemonía priista se ha traducido en un mayor margen de acción discrecional para los gobernadores y líderes políticos locales.

De forma paralela, la prohibición de la reelección consecutiva de legisladores, presidentes municipales y gobernadores; las restricciones al registro de nuevos de partidos políticos; la elección de diputados locales de representación proporcional de manera indirecta y a través de listas cerradas, entre otros, son factores que dificultan que el público cuente con instrumentos básicos de control político sobre sus representantes. A esto hay que sumar las facultades limitadas de Estados y municipios en términos fiscales; estas facultades permitirían, entre otras cosas, que los gobiernos locales asumieran responsabilidades políticas por la recaudación y el uso de los impuestos. En síntesis, a escala estatal en México existen restricciones institucionales a la rendición de cuentas democrática, que favorecen el ejercicio discrecional del gobierno y socavan la división de poderes.

Ahora bien, la posibilidad de perder elecciones representa para los políticos una amenaza real. De ahí que, en un escenario competitivo y con instrumentos de rendición de cuentas limitados, se premien las lealtades políticas y la disciplina partidaria. Al momento de asignar las carteras del gobierno o de designar consejeros electorales o titulares de los *ombudsman*, como regla general los gobernantes y sus partidos buscarán maximizar, si no las lealtades, al menos la certeza de que encontrarán pocos contrapesos institucionales reales.

Dado el conjunto de reglas e incentivos asociados a la conformación del poder público y su funcionamiento, será de esperar que los políticos prefie-

ran a los *ombudsman* subordinados y leales a los meramente discretos y cautelosos, y estos últimos a los que puedan actuar con autonomía. Por estos motivos no debería ser una sorpresa que en México los *ombudsman* estatales tengan un desempeño gris y de bajo perfil.

### *Estructuras de oportunidad, agentes, redes y proyectos políticos*

¿Cómo dar cuenta, sin embargo, de la variabilidad en el desempeño de los *ombudsman* y de los casos en que ha manifestado un desarrollo progresivo y garantista? Una clave puede encontrarse en las estructuras de oportunidades políticas (McAdam, Tarrow y Tilly, 2003: 14-18; Tarrow y Tilly, 2007: 440). Aunque este concepto proviene de la literatura sobre política contenciosa y movimientos sociales, también ofrece elementos relevantes para entender las dinámicas del desarrollo institucional —en este sentido, nos inscribimos dentro de una línea de investigación que explora los mecanismos conceptuales que sirven para explicar tanto los movimientos sociales como las organizaciones (McAdam y Scott, 2005; Campbell, 2005)—. Las estructuras de oportunidad políticas se componen de los cambios, ajustes y transformaciones en las posiciones y correlaciones de fuerzas que tienen lugar en las instituciones estatales, de manera que se generen ocasiones para formar nuevas coaliciones, dar entrada (o salida) a actores específicos, o redefinir los roles que cada actor desempeña. El arribo de un partido de oposición a la gubernatura estatal, una situación de gobierno dividido, escándalos que afecten a figuras clave, divisiones en el partido gobernante, o reacomodos políticos a escala nacional, son ejemplos de los eventos que pueden abrir oportunidades para que se redefina el número, el tipo y las posiciones de los actores políticos relevantes.

Al abrirse una estructura de oportunidades políticas se pueden generar condiciones propicias para el desarrollo autónomo y garantista de los *ombudsman*. Uno de los momentos clave tiene lugar al momento de la designación de los titulares de estos órganos —o inclusive en el nombramiento de los miembros de su Consejo—. Durante esta fase, acontecimientos imprevistos, procesos públicos que transcurren paralelamente o la necesidad de incluir a nuevos actores en las coaliciones decisorias, pueden influir en que tales designaciones estén apegadas, en mayor o menor medida, a los méritos de los candidatos y a las posibilidades que tengan de fortalecer a los órganos públicos de derechos humanos. Paralelamente, los reacomodos en las posiciones de los actores que vienen asociados con las estructuras de oportunidad pueden tener lugar durante los periodos ordinarios de gestión. En estas ocasiones también pueden

presentarse condiciones favorables para reorientar el rumbo y redefinir el rol que desempeña el *ombudsman* en el espacio público estatal.

Por otra parte, desde nuestro punto de vista, las estructuras de oportunidades políticas pueden dar lugar al desarrollo de un *ombudsman* proactivo cuando están presentes las siguientes condiciones: *a)* agentes individuales con capacidades efectivas de liderazgo; *b)* proyectos políticos (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006) o esquemas ideológicos construidos en torno a una comprensión robusta de principios, como la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos y; *c)* redes asociativas densas y eficaces. Estas tres condiciones, desde luego, son condiciones que presentan cualidades variables. Para valorar su influencia relativa sería necesario generar observaciones precisas de cada una de ellas a partir de indicadores aplicables a los casos de interés.

*Cualidades de los liderazgos.* El perfil y las capacidades personales de los individuos que ocupan puestos directivos en los OPDH pueden hacer la diferencia. En este plano, los liderazgos no solamente dependen de atributos como el carisma o las habilidades políticas de los individuos; también es necesario que cuenten con conocimientos y habilidades profesionales para desempeñar su cargo. El diseño y la implementación de una política de derechos humanos requiere conocimientos especializados del funcionamiento y la gestión de las políticas públicas.

*Esquemas ideológicos.* En segundo lugar, la conducción de las organizaciones públicas está ligada a los esquemas ideológicos que enmarcan y fundamentan los proyectos institucionales. Los esquemas ideológicos y los proyectos políticos se componen de los principios normativos, el “deber ser”, de las instituciones políticas, las responsabilidades públicas y el comportamiento ciudadano. El quehacer de los *ombudsman* tendría que explicarse, así, a partir de los proyectos políticos que se expresan en sus modelos de gestión. Valdría la pena estudiar empíricamente en qué medida los titulares de los *ombudsman* tienen la capacidad de expresar coherentemente el marco ideológico que constituye la matriz de sus propuestas y programas. De cualquier manera, las connotaciones y las formas de hacer pueden identificarse como propias de un proyecto político centrado en mayor o menor medida en la actualización y expansión de los derechos de ciudadanía.

El análisis de los esquemas ideológicos implica diseñar estrategias de análisis discursivo. Se puede esperar que haya OPDH que inserten la retórica de los derechos humanos en discursos y esquemas contradictorios con estos principios. Por ejemplo, es previsible que el discurso de algunos *ombudsman* sea doctrinariamente limitado y afin, en la práctica, con acciones opuestas a preceptos como los de legalidad, equidad, inclusión y transparencia. Es pro-

bable también que connotaciones asistencialistas y piadosas enmarquen con frecuencia los programas públicos de derechos humanos. Por ejemplo, uno de los informes de gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León reporta la siguiente actividad: “a fin de fomentar el amor y el respeto se repartieron bendiciones a las personas de la tercera edad” (Brena Ríos, 2008: 100). La actuación de la CNDH en el caso de despenalización de la interrupción del embarazo en el Distrito Federal sirve para ilustrar las consecuencias de los esquemas ideológicos en las acciones institucionales. Cuando el titular de la CNDH, José Luis Soberanes, impugnó ante la Suprema Corte la constitucionalidad de una ley aprobada por la Asamblea Legislativa, puso de manifiesto una comprensión de los derechos humanos en franca tensión con los preceptos de un Estado de derecho garantista y liberal. Aunque esta controversia no prosperó en la Suprema Corte, sirvió de inspiración para las reformas constitucionales que se han realizado en la materia en las entidades federativas.

*Redes y dinámicas asociativas.* Por último se encuentran las redes sociales y las dinámicas asociativas: organizaciones civiles, agrupaciones profesionales, vínculos informales entre individuos y grupos... Estos elementos constituyen, por así decirlo, el soporte social de los proyectos políticos. La densidad de las redes sociales articuladas en torno a proyectos políticos afines influye en la posibilidad de que tales visiones ideológicas circulen entre el espacio público-civil y las esferas de gobierno. Bajo este rubro se enmarca una amplia variedad de actividades asociativas. Desde un punto de vista analítico es necesario conocer su estructura reticular, su densidad y su dispersión espacio-temporal. Adicionalmente, es preciso observar de qué manera las dinámicas asociativas están ligadas con el sistema de partidos. Idealmente, se espera que los partidos políticos cumplan con la función de generar liderazgos, enriquecer el debate ideológico y estar ligados programáticamente con múltiples redes asociativas. Sin embargo, el grado en que los partidos políticos consiguen efectivamente establecer vínculos con los actores civiles y configurar programas de políticos capaces de representar los intereses y las visiones del público es variable y objeto de indagación empírica.<sup>12</sup> En el caso mexicano, una de las hipótesis que se desprenden de la estructura de incentivos institucionales (*vid. supra*), es que los partidos políticos mexicanos formarán coaliciones tendientes a elegir titulares de los *ombudsman*, que les proporcionen mayor certidumbre acerca de sus preferencias ideológicas y el grado relativo de autonomía que podrán ejercer. El nombramiento del titular

<sup>12</sup> Acerca de los partidos políticos en México, Langston (2007) proporciona una visión de conjunto del tema y de la amplia bibliografía que hay al respecto.

de la CNDH, a principios de noviembre de 2009, da cuenta de cómo el PRI y el PAN en el Senado hicieron una designación controversial, dado el conocimiento público acerca de los proyectos y los méritos de los distintos contendientes. Véase el Cuadro 2 para una síntesis de lo que hemos enunciado.

### *Para explicar el desempeño de los ombudsman*

Por último, es necesario discutir las hipótesis que se derivan de este planteamiento. La Figura 1 proporciona una visión de conjunto de las hipótesis que componen el esquema analítico que hemos formulado. Pretendemos dar cuenta de lo siguiente: la propuesta normativa y el fortalecimiento organizacional de los *ombudsman*, el grado de eficacia, eficiencia, transparencia y equidad con que implementan sus programas, y el tipo y calidad de sus aportaciones a la deliberación pública y la convivencia democrática.

En primera instancia, consideramos que son deficientes las capacidades del Estado mexicano para dar certidumbre jurídica e impartir justicia. En segundo lugar, la estructura de la representación política en México también contribuye a que los gobernantes tengan los incentivos y las capacidades para debilitar la autonomía y el funcionamiento de estos órganos. Estas dos condiciones son de carácter estructural y, previsiblemente, ejercen una influencia semejante en cada entidad federativa. Asimismo, estas dos condiciones generan tendencias adversas para el desarrollo político de los OPDH. Una de las primeras tareas analíticas es verificar el efecto que tienen estos factores.

Por otra parte, en función de las dinámicas propias de cada estado, es previsible que se presenten circunstancias que abran o cierren las oportunidades políticas de distintos actores colectivos e individuales. Condiciones favorables para el desarrollo autónomo y organizacionalmente fortalecido de un *ombudsman* se presentarán cuando alguna situación o evento modifique las posiciones y el poder relativo de los actores. Más concretamente, postulamos que se abrirá una oportunidad política cuando se reduzca la probabilidad de que un solo agente —el titular del poder Ejecutivo estatal, el partido en el poder— designe y controle unilateralmente la conformación del *ombudsman*.

Desde luego, nada garantiza que de esta circunstancia surgirá un OPDH fortalecido. Eso dependerá, por una parte, de las habilidades y capacidades de los titulares de dichos órganos, incluidos los miembros el consejo consultivo, para dar forma e implementar un modelo institucional. Supongamos, por ejemplo, que en una situación dada existen tres liderazgos competentes y eficaces. Dejando por el momento de lado sus méritos individuales, esos li-

**Cuadro 2**

Condiciones vinculadas a la explicación  
del desempeño político de los *ombudsman*

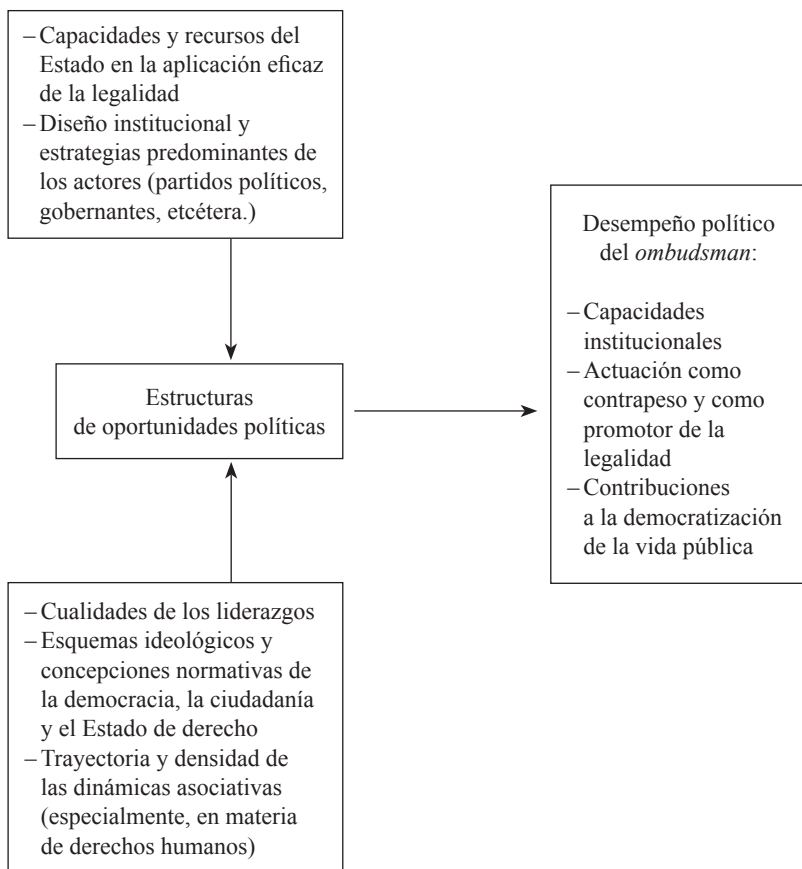
<i>Tipo de influencia</i>	<i>Condiciones</i>	<i>Información relevante</i>
Condiciones estructurantes	Capacidades del Estado para hacer valer los preceptos constitucionales	– Seguridad jurídica de la ciudadanía y eficacia de la legalidad
En el caso mexicano presentan poca variabilidad: son relativamente homogéneos entre los casos de interés (entidades federativas)	Diseño institucional de la representación política	– Efectos del sistema electoral – Eficacia de la rendición de cuentas electoral
Condiciones necesarias	Estructuras de oportunidades políticas	– Modificaciones en las posiciones, intereses, y coaliciones de los actores relevantes – Dinámicas políticas durante las fases ordinarias de gestión de los <i>ombudsman</i> – Procesos de conformación y postulación de los puestos directivos y administrativos de los <i>ombudsman</i>
Variabilidad amplia en cada caso (entidad federativa)	Cualidades de los liderazgos	– Calificación profesional – Habilidades políticas
	Esquemas ideológicos / proyectos políticos	– Concepciones normativas de las instituciones públicas, la ciudadanía y el rol político de los <i>ombudsman</i>
	Redes sociales y dinámicas asociativas	– Densidad, distribución y movilidad – Trayectorias – Profesionalización

Fuente: elaboración propia.



**Figura 1**

Modelo explicativo del desempeño de los *ombudsman*



Fuente: elaboración propia.

derazgos podrán acceder a la titularidad de los *ombudsman* en la medida que las redes sociales a las que pertenecen consigan formar parte de las coaliciones decisivas. De igual manera, sus proyectos institucionales tendrán resultados dispares en función de la relevancia que le concedan a la profesionalización del servicio público de derechos humanos. Las gestiones, finalmente, se distinguirán también por la manera en que los hechos remitan, en cada mo-

delo, a concepciones distintas de los derechos ciudadanos, el rol del Estado en la organización de la vida pública, los límites entre la moral pública y la privada, la diversidad social y la equidad, entre otros.

Para contrastar empíricamente los planteamientos desarrollados es posible pensar en distintos diseños de investigación. Pensamos, con todo, que sería oportuno emplear estrategias comparativas, a partir de un número reducido de casos, para obtener observaciones sistemáticas de cada componente y reconstruir, con detalle, los procesos y circunstancias vinculados con la permanencia o el cambio en los modelos de gestión institucional de los *ombudsman*. En cualquier caso, con independencia del diseño de investigación adoptado, hay que tener presente la importancia de generar información útil y certera para alcanzar dos fines: por un lado, mejorar las explicaciones causales del desempeño político de los *ombudsman*; y por otro, tener elementos útiles y certeros para hacer rendir cuentas a los órganos públicos que deben contribuir a la rendición de cuentas.

## Conclusiones

La investigación en torno a los órganos públicos de defensa y promoción de los derechos humanos en los estados mexicanos todavía se encuentra en una fase inicial. En este trabajo hemos pretendido identificar algunas tareas analíticas que es necesario abordar para avanzar en esta agenda. De esta manera, hemos formulado un modelo hipotético a partir de señalar, en primera instancia, que la profesionalización y el fortalecimiento organizacional de los *ombudsman* pueden contribuir a hacer efectivo el Estado de derecho y a democratizar los términos de la convivencia pública. En segundo lugar, hemos discutido las implicaciones analíticas de este planteamiento —por así decirlo, hemos desagregado conceptualmente los componentes de nuestra variable dependiente—. Por último, hemos abordado la conceptualización de las variables independientes: los factores que pueden ejercer influencia en el desempeño político de los *ombudsman*.

La discusión que hemos desarrollado, por otra parte, ha perseguido hacer aportaciones en el plano de la clarificación analítica. En ese sentido, en su mayor parte, este trabajo todavía carece de postulados originados en la investigación empírica. Sin embargo, el análisis conceptual y la formulación de hipótesis causales y explicativas son actividades sustantivas de la investigación en ciencias sociales (Sartori, 2002: 276-291; Gerring, 2001: 58; Munck, 2004: 119-120; Collier, Brady y Seawright, 2004). Estas actividades ameritan, por sí mismas, atención y escrutinio sistemáticos.

Para concluir, cabe enfatizar en que las herramientas desarrolladas están pensadas para el estudio de los *ombudsman* estatales, pero también pueden ser útiles para abordar, a escala subnacional, los órganos administrativos de gobernanza electoral, los institutos de acceso a la información, o algunos programas sectoriales de política pública. Este planteamiento puede ser útil inclusive para analizar comparativamente a la CNDH. En síntesis, el esquema formulado pretende contribuir a la consolidación de una agenda de investigación centrada en el estudio de los órganos públicos destinados a vigilar y proteger los derechos de ciudadanía.

Recibido: septiembre, 2009

Revisado: enero, 2010

Correspondencia: Instituto Mora/Madrid núm. 82/Col. Del Carmen/Coayoacán/C. P. 04100/México, D.F./correo electrónico: AM, amonsivais@mora.edu.mx; LB, lenaabrenna@hotmail.com.

## Bibliografía

- Ackerman, John M. (2007), *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, IJ-UNAM, Siglo XXI.
- Ackerman, John M. (2006), “¿Autonomía disfuncional? El diseño y desarrollo institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)”, en Gustavo Fondevila (ed.), *Instituciones, legalidad y Estado de derecho: en el México de la transición democrática*, México, Fontamara.
- Alvarado, Arturo (coord.) (2008), *La reforma de la justicia en México*, México, CES-El Colegio de México.
- Azaola, Elena (2008), *Crimen, castigo y violencias en México*, Quito, FLACSO-Ecuador.
- Bergman, Marcelo (2007), *Seguridad pública y Estado en México: análisis de algunas iniciativas*, México, Fontamara.
- Brena Ríos, Lena Alejandra (2008), *Los órganos públicos de derechos humanos en las entidades federativas de México: un análisis de su desarrollo institucional*, México, Instituto Mora, tesis de maestría.
- Campbell, John L. (2005), “Where Do We Stand? Common Mechanisms in Organizations and Social Movements Research”, en Gerald F. Davis, Doug McAdam, W. Richard Scott y Mayer N. Zald (eds.), *Social Movements and Organization Theory*, Cambridge, Cambridge University, pp. 41-67.
- CDHDF (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal) (2008), *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso News Divine*, México, CDHDF.

- CIEDH (Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos) (2005), *Evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos*, Berna, Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Collier, David, Henry Brady y Jason Seawright (2004), "Sources of Leverage in Causal Inference: toward an Alternative View of Methodology", en Henry E. Brady y David Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham, Rowman and Littlefield, pp. 229-266.
- Dagnino, Evelina, Alberto J. Olvera y Aldo Panfichi (2006), "Introducción: para una lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina", en E. Dagnino, A. J. Olvera y A. Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE, pp. 15-99.
- Dahl, Robert (1971), *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Heaven, Yale University.
- Gerring, John (2001), *Social Science Methodology: a Criterial Framework*, Cambridge, Cambridge University.
- Habermas, Jürgen (1998), *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Holmes, Stephen (2003), "Lineages of the Rule of Law", en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University, pp. 19-61.
- Human Rights Watch (2008), *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: una evaluación crítica*, Nueva York, Human Rights Watch, en URL <http://hrw.org/spanish/reports/2008/mexico0208/mexico0208spwebwcover.pdf>, última consulta mayo de 2011.
- Isunza, Ernesto (2006), "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas", en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-292.
- Kenney, Charles (2003), "Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University, pp. 55-76.
- Lachenal, Cécile, Juan Carlos Martínez y Miguel Moguel (2009), *Los organismos públicos de derechos humanos en México: nuevas instituciones, viejas prácticas*, México, Fundar, Centro de Investigación y Análisis.
- Langston, Joy (2007), "Strong Parties in a Struggling Party System: Mexico in the Democratic Era", en Paul Webb y Stephen White (eds.), *Party Politics in New Democracies*, Oxford, Oxford University, pp. 243-274.
- Mainwaring, Scott (2003), "Introduction: Democratic Accountability in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University, pp. 3-33.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán (2007), "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004", en Gerardo L. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University, pp. 123-160.

- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan Stokes (1999), "Elections and Representation", en Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University, pp. 29-54.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2003), *Dinamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University.
- McAdam, Doug y W. Richard Scott (2005), "Organizations and Movements", en Gerald F. Davis, Doug McAdam, W. Richard Scott y Mayer N. Zald, (eds.), *Social Movements and Organization Theory*, Cambridge, Cambridge University, pp. 4-40.
- Monsiváis, Alejandro (2007), *El desempeño de los organismos públicos autónomos y la rendición de cuentas en México: un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2006)*, México, CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Moreno, Erika, Brian F. Crisp y Matthew Soberg Shugart (2003), "The Accountability Deficit in Latin America", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University, pp. 79-131.
- Munck, Gerardo L. (2007), "The Study of Politics and Democracy: Touchstones of a Research Agenda", en Gerardo L. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University, pp. 25-38.
- Munck, Gerardo L. (2004), "Tools for Qualitative Research", en Henry E. Brady y David Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, Lanham, Rowman and Littlefield, pp. 105-121.
- O'Donnell, Guillermo (2004), "Human Development, Human Rights, and Democracy", en Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullel y Osvaldo Iazzetta (eds.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Indiana, University of Notre Dame, pp. 9-92.
- Olvera, Alberto y Ernesto Isunza (2004), "Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía", en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y política sociales en el ámbito local*, México, IIS-UNAM, INDESOL, COMECSO, pp. 335-358.
- Powell, Binham G. Jr. (2000), *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Heaven, Yale University.
- Programa Atalaya (2004), *CNDH 2003. Análisis de gestión, autonomía y transparencia*, México, ITAM, La Ronda Ciudadana.
- Regalado Santillán, Jorge y Marcos Pablo Moloeznik (2007), *Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*, México, CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Salgado, Juan y Omar Tecalco (s/f), *Análisis de la gestión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000-2004*, México, FUNDAR.
- Sartori, Giovanni (2002), *La política: lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2003), "Societal and Horizontal Controls:

- Two Cases of a Fruitful Relationship”, en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University, pp. 309-332.
- Tarrow, Sidney y Charles Tilly (2007), “Contentious Politics and Social Movements”, en Carles Boix y Susan Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University, pp. 435-460.
- Thede, Nancy (2006), “Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos”, en Ernesto Isunza y Alberto Olvera (eds.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, pp. 23-42.
- Zavaleta Betancourt, José Alfredo (2007), *Los derechos humanos en Veracruz (1991-2006)*, México, CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Zepeda Lecuona, Guillermo (2004), *Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México, CIDAC, FCE.

## Anexo 1

### *Índice de desarrollo formal del Ombudsman (IO).*

Este índice se construyó con base en la normatividad que regula a los órganos públicos de derechos humanos en los estados de México. Para construirlo se analizó la última legislación promulgada de cada estado. El IO es un índice aditivo compuesto por reactivos que miden la “Autonomía formal del *ombudsman*” (AO) y el “Desarrollo institucional del *ombudsman*” (DI). Para facilitar la interpretación de los resultados de este índice y sus componentes, sus valores se estandarizaron para que tuvieran un rango del 0 al 1, de tal manera que:

$$IO = \frac{AO + DI}{35}, \text{ donde } AO = \frac{\sum_i^n x_i}{19}, \text{ y } DI = \frac{\sum_i^n x_i}{16}$$

**Anexo 2***Criterios de codificación del Índice de desarrollo formal del Ombudsman (10)**Autonomía formal del ombudsman*

1.	Tipo de órgano público	( )
1.1	Pertenece a la administración central del gobierno estatal	0
1.2	Organismo descentralizado	1
1.3	Organismo público, dotado de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio	2
2.	Requisitos para el nombramiento del titular del órgano público	( )
2.1	Se especifican restricciones para trayectorias de tipo político, partidista y en el gobierno estatal	1
2.2	No se especifican	0
3.	Procedimiento de designación del titular del <i>ombudsman</i>	( )
3.1	A propuesta del Ejecutivo	0
3.2	Por el Legislativo a propuesta del Ejecutivo	1
3.3	Por el Legislativo con mayoría simple	2
3.4	Por el Legislativo con una mayoría calificada	3
3.5	Por el Legislativo a partir de una convocatoria pública a la sociedad y organizaciones de derechos humanos, o de una propuesta del Poder Judicial	4
4.	Reelección del titular	( )
4.1	Sí	1
4.2	No	0
5.	Destitución del titular del órgano público	( )
5.1	Mediante un proceso administrativo	0
5.2	Por juicio político dirigido por el Legislativo	1
5.3	Por un proceso penal	2
6.	Designación de los integrantes del consejo del órgano público	( )
6.1	A cargo del Ejecutivo	0
6.2	A cargo del Legislativo a propuesta del Ejecutivo	1
6.3	A cargo del Legislativo a propuesta del titular del <i>ombudsman</i>	2
6.4	A cargo del Legislativo, a partir de convocatoria pública a la sociedad y organizaciones sociales	3

7.	Integrantes del consejo del órgano público	( )
7.1	No pueden ser ratificados en el cargo	0
7.2	Pueden ser ratificados en el cargo	1
<hr/>		
8.	Rol directivo del consejo	( )
8.1	De consulta	0
8.2	De aprobación de disposiciones mínimas	1
8.3	Establecimiento y aprobación de disposiciones generales	2
8.4	Establecimiento y aprobación de disposiciones generales, aprobación del proyecto de presupuesto, y otros	3
<hr/>		
9.	Órganos de control interno	( )
9.1	Nombrado por el Ejecutivo	0
9.2	Nombrado por el Legislativo	1
9.3	Nombrado por el órgano de dirección del <i>ombudsman</i>	2
<hr/>		
<i>Desarrollo institucional del ombudsman</i>		
<hr/>		
10.	Organigrama	( )
10.1	Sin especificar el número de direcciones administrativas	0
10.2	De 1 a 4 direcciones administrativas	1
10.3	5 o más direcciones administrativas	2
<hr/>		
11.	Servicio profesional de carrera	( )
11.1	Se establecen directrices en la ley o en los reglamentos internos	2
11.2	No se menciona	0
<hr/>		
12.	La legislación contempla mecanismos de protección, como medidas cautelares o preventivas para prevenir violaciones a los derechos humanos	( )
12.1	Sí	1
12.2	No	0
<hr/>		
13.	La legislación contempla mecanismos para inducir a que las autoridades informen del curso que han dado a las recomendaciones recibidas	( )
13.1	Sí	1
13.2	No	0
<hr/>		
14.	Facultad de presentar iniciativas de ley	( )
14.1	No se especifica	0
14.2	Sólo conoce y da consulta sobre los proyectos de ley iniciados por otro poder	1
14.3	La ley prescribe esta facultad	2



15. Facultad de iniciar controversias constitucionales	( )
15.1 Existe el ordenamiento en la ley	2
15.2 No se especifica	0
<hr/>	
16. Órganos o direcciones de vinculación con la sociedad civil	( )
16.1 No se especifica	0
16.2 Se mencionan pero no se regulan en la normatividad	1
16.3 Existen en el ordenamiento y tienen un lugar en el organigrama	2
<hr/>	
17. Informes de gestión	( )
17.1 A un poder	0
17.2 A dos poderes (Ejecutivo y Legislativo)	1
17.3 A los poderes e informe público a la sociedad	2
<hr/>	
18. Programas específicos de acuerdo con el contexto de la entidad	( )
18.1 No se especifican	0
18.2 Existen pero no se especifican en el ordenamiento	1
18.3 Existen en el ordenamiento y tienen lugar en el organigrama	2

---

**Anexo 3***Índice de desarrollo formal del ombudsman por entidad federativa*

<i>Estado</i>	<i>Autonomía formal</i>	<i>Desarrollo institucional</i>	<i>Índice de desarrollo formal del ombudsman</i>
Aguascalientes	0.789	0.375	0.600
Baja California	0.789	0.250	0.543
Baja California Sur	0.421	0.375	0.400
Campeche	0.684	0.313	0.514
Chiapas	0.632	0.563	0.600
Chihuahua	0.421	0.313	0.371
Coahuila	0.632	0.625	0.629
Colima	0.579	0.438	0.514
Distrito Federal	1.000	1.000	1.000
Durango	0.632	0.375	0.514
Guanajuato	0.526	0.375	0.457
Guerrero	0.263	0.625	0.429
Hidalgo	0.368	0.188	0.286
Jalisco	0.789	0.438	0.629
México	0.842	0.375	0.629
Michoacán	0.789	0.375	0.600
Morelos	0.632	0.313	0.486
Nayarit	0.421	0.438	0.429
Nuevo León	0.421	0.375	0.400
Oaxaca	0.947	0.563	0.771
Puebla	0.684	0.375	0.543
Querétaro	0.474	0.375	0.429
Quintana Roo	0.684	0.375	0.543
San Luis Potosí	0.632	0.375	0.514
Sinaloa	0.737	0.313	0.543
Sonora	0.421	0.313	0.371
Tabasco	0.474	0.375	0.429
Tamaulipas	0.474	0.313	0.400
Tlaxcala	0.526	0.125	0.343
Veracruz	0.737	0.563	0.657
Yucatán	0.684	0.313	0.514
Zacatecas	0.684	0.438	0.571

Fuente: elaboración propia. Una versión previa se presenta en Brena (2008).