



# Memoria y acceso a la verdad: Apuntes para pensar una política pública en México

Laura Camila Ramírez Bonilla<sup>1</sup>

El 2 junio de 2023 entró en vigor la Ley de Memoria de la Ciudad de México con dos novedades en su haber: por un lado, era la primera de su tipo en el territorio nacional, y por otro, presentaba el *derecho a la memoria* como centro y eje de su accionar. Promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio de tal derecho fue el objetivo principal de la ley, que buscaba aplicarse ante violaciones graves a los derechos humanos perpetradas por los cuerpos de seguridad en la capital del país, incluyendo omisión o negligencia. En ese marco, se entendió por “memoria” a las “formas en las que las personas y comunidades construyen sentido e identidad colectiva y relacionan el pasado con el presente en el acto de recordar”. Acotado a las infracciones señaladas arriba, el artículo incluyó en la definición a “las acciones de las víctimas sobrevivientes y familiares a favor de su dignidad, y de la sociedad civil en la lucha por la defensa de sus derechos” (Art. 4).

¿Por qué una ley de memoria? ¿Qué escenarios podía abrir y cuáles obstaculizar? ¿A qué intereses, procesos o demandas respondía? ¿Qué otros instrumentos y acciones exigían articularse a la ley para garantizar el derecho a la memoria de los ciudadanos? ¿De qué manera la actividad estatal o cívica en torno a la memoria contribuyen a la construcción de paz? El objetivo de este texto es revisar mecanismos, propuestas y lineamientos generales de políticas públicas de la memoria en México de cara a reforzar procesos de construcción de paz. No se trata de un recetario, ni una fórmula especial comprobada, se trata de una síntesis de temas, preocupación, procesos y acciones que, en conexión con otras políticas e instancias, podría aportar al diseño, implementación y evaluación de una política que considere a la paz como uno de sus ejes rectores. Ahora bien, no es el propósito de

---

<sup>1</sup> Universidad Iberoamericana Ciudad de México. Departamento de Historia, correo electrónico: laura.ramirez@ibero.mx, ORCID 0000-0001-6147-8567.

este artículo hacer una valoración exhaustiva de las iniciativas actuales, sus efectos y trayectorias, tarea en mora de consolidarse a través estudios comparados, medición de resultados, impactos y objetivos, sin embargo, se procurará mencionar algunos ejemplos relevantes a modo de ilustración.

## Memorias, políticas y verdad

La literatura académica sobre políticas para la memoria ha tenido un auge importante en los últimos años. Su aplicación a casos latinoamericanos ha representado un dinamismo aún mayor, como lo demuestra Arboleda, Piper y Vélez (2020), así como Allier y Crenzel (2015). Las variantes de definiciones, estándares y rutas son múltiples. Sin embargo, con dos acotaciones específicas, Groppo ofrece un buen punto de partida al entender a dichas políticas como: “una acción deliberada, establecida por los gobiernos o por otros actores políticos y sociales con el objetivo de conservar, transmitir o valorizar el recuerdo de determinados aspectos del pasado considerados particularmente significativos” (Groppo, 2002, p. 192). El autor nos recuerda, desde el anclaje con las identidades colectivas, que cada sociedad experimenta de manera específica su “coyuntura de memoria”, en relación con su historia y sus problemáticas del presente. No se trata de un proceso fácil: “se asiste a verdaderas batallas de memoria cuya apuesta es la conquista de la memoria pública” (Groppo, 2002, p. 191). Aquí nuestra primera acotación: hablaremos en plural, de memorias y de políticas. Respecto a las memorias, aludimos al acumulado de experiencias y relaciones distintas con el pasado/recuerdo que los diferentes sectores sociales han construido alrededor de un mismo evento traumático colectivo, las más de las veces sistemático y violento. El reconocimiento de tal realidad y de quienes se consideran víctimas y depositarias de esas memorias es clave para la concertación. En el entendido de que confluyen múltiples experiencias y actores, nos referiremos a un diseño y ejecución participativa de las políticas, amplias y convocantes, en contextos democráticos. Al respecto, en efecto, se habla de un conjunto integrado de políticas de las memorias o una suerte de sistema que permita acciones en consecuentes con el entorno, pertinentes y realizables. Si bien se puede concebir un marco de referencia común para un ejercicio administrativo, la definición de estrategias, planes, programas y proyectos está atada a la articulación con otras políticas públicas, así como objetivos, destinatarios y niveles distintos de intervención —y jurisdicción— frente al problema específico de las memorias

colectivas. Esto último nos lleva incluso a escalas diferentes, que se traslapan en lo conceptual y lo operativo: la transnacional, ligada de organismos supranacionales de verificación, acompañamiento y garantía, redes y plataformas globales y regionales de ejercicio; la nacional, estatal o federal, como marco común y parámetro de acción amplio, más allá de las agendas gubernamentales; y la local que supone una capacidad mayor de diagnóstico contextualizado, microgestión e impacto directo en comunidades.

En ese panorama, Groppo identifica dos tipos de memorias que, en función de las políticas públicas, resultan pertinentes para delimitar propuestas y lineamientos: “por un lado, las *memorias sociales estructuradas*, como las memorias de grupo, la *memoria oficial* (la que el gobierno, el régimen o el grupo en el poder quiere imponer) y la *memoria erudita* (la construida por los historiadores); por otro lado, una *memoria no estructurada*, la memoria pública, que es la memoria clave a la que todas las otras se esfuerzan por influenciar” (Groppo, 2002, p. 191). Tres retos mayúsculos se entretajan en esta clasificación de memorias: primero, están superpuestas, por lo regular se edifican en paralelo, se cruzan, en ocasiones una se soporta en otra, y en otros momentos, se contradicen, tensionan y hasta anulan. Segundo, no sólo se trata de múltiples memorias, sino de memorias cambiantes, en negociación y adaptación constante con el(los) presente(s) en el que se instalan, alteradas y desafiadas por éste. La activación del recuerdo y el olvido ocurre en un momento actual/presente, con una temporalidad subjetiva: remite a acontecimientos y procesos del pasado, que a su vez cobran sentido en vinculación con un horizonte de futuro (Jellin, 2002, pp. 1-3). Y tercero, la selectividad de las memorias es constitutiva e inevitable dentro de ese proceso de instauración, negociación y cambio: “memoria y olvido son las dos caras de una misma medalla y, por tanto, indisociables”, dice Groppo siguiendo a Halbwach (2002, p. 192). Aquí nuestro segundo punto de partida, en relación con el contexto mexicano y las trayectorias que han seguido las iniciativas de memoria, estatales y no estatales, formales, con pautas de planeación, o espontáneas: los modelos y mecanismos de políticas públicas a los que haremos referencia nos dirigen a un régimen político *democrático*, perfectible las más de las veces, pero bajo pautas formales y respetadas de participación ciudadana, alternancia en cargos de elección popular, garantía de derechos, representación amplia, división de las ramas del poder y sujeción total de la esfera militar a la civil. En un llamado al pluralismo y la diversidad, invita, en últimas, a la consolidación de *políticas democráticas de las memorias*. La calidad de democráticas y la profundidad de dicho carácter se justifican en la capacidad

de garantizar el derecho a la memoria en periodos de crisis, quiebre institucional o conflicto, cuando son más propensos los escenarios de reinterpretación o reestructuración de los sentidos del pasado. No porque se le deba rehuir a esas reinterpretaciones, sino para que sean fruto de consensos y procesos participativos.<sup>2</sup>

Es inevitable que una indagación sobre la memoria no nos lleve a preguntarnos por la verdad, debate amplio y ancho tanto en la disciplina histórica como jurídica. En el marco de un conflicto armado y el posconflicto inmediato, el sistema de justicia esclarece la verdad judicial, que es aquella obtenida a través de los procesos legales seguidos en contra de los victimarios de crímenes atroces, y que puede o bien ser declarada expresamente por el juez, o bien inferirse del procedimiento y de la decisión judicial (Uprimny *et al.*, 2007, p. 2). La verdad se erige como un derecho individual de las víctimas a conocer las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que acaecieron las violaciones cometidas, así como en un derecho colectivo de la sociedad a acceder a un relato histórico sobre las razones por las cuales sucedieron las vejaciones. Del descubrimiento de la verdad sobre los crímenes cometidos depende que puedan garantizarse los derechos a la justicia y a la reparación, en la medida en que se sabrá quiénes fueron los responsables de las atrocidades y a quiénes deben éstos —y el Estado en algunos casos— resarcir. (Uprimny *et al.*, 2007, p. 1)

Ahora bien, Uprimny y Saffon, conocedores del caso colombiano, aclaran que la verdad judicial no es el único mecanismo existente para garantizar el derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad. Están también la verdad extrajudicial institucionalizada y la verdad social no institucionalizada. La primera es aquella verdad reconstruida en espacios especialmente creados y reconocidos institucionalmente para la reconstrucción histórica de la verdad, que carecen, no obstante, del carácter judicial y de las funciones que de éste pueden derivarse. El prototipo de esta clase de mecanismo de verdad son las Comisiones de Verdad. La segunda es la que se alcanza a través de todas aquellas estrategias de reconstrucción de la verdad y de preservación de la memoria colectiva llevadas a cabo por instancias no institucionales, tales como historiadores, periodistas, literatos y científicos sociales, entre otros. (Uprimny *et al.*, 2007, p. 2)

<sup>2</sup> Según el alcance de las marcas de la memoria (como las conmemoraciones), los escenarios donde se despliegan los conflictos entre diferentes interpretaciones y sentidos del pasado pueden ser nacionales, cuando alcanzan una importancia tan grande como para convertirse en emblemáticas de toda la población de un país; regionales o locales; o personales y privados, como el aniversario de un secuestro o el cumpleaños de un desaparecido. (Jellin, 2002, pp. 1-3)

La verdad judicial, la verdad extrajudicial, la verdad social y la memoria histórica se complementan en procesos amplios de construcción de paz, aunque se disputen espacios y se tensionen posiciones. Es claro que les competen “jurisdicciones” y funciones distintas, son parte de un proceso, no un punto final de llegada. La(s) verdad(es) y la(s) memoria(s) hacen parte de un esquema integral de impartición de justicia, recobro de la dignidad de las víctimas —directas e indirectas— y estrategias de no repetición. Las dos, en sus variantes múltiples, son anclajes ineludibles a cualquier acción cívica o gubernamental por la construcción de paz.

### ***Entre el ciclo de las políticas públicas y el ciclo de las memorias***

Los impactos de una intervención en contextos de violencia no son neutros. Tampoco lo son las organizaciones que participan en la intervención, ya que tienen la capacidad de intensificar o reducir los conflictos, así como de influir de manera positiva o negativa en las comunidades (PNUD, 2010, p. 15). En condiciones de violencia colectiva, pueden agravar las controversias existentes, crear nuevas fuentes de hostilidad y división, entorpecer procesos o dificultar el logro de la paz, lo que a menudo hace que las intervenciones no cumplan los objetivos al ponerlas en práctica (Rodríguez, 2007, p. 5). Al diseñar una política pública es fundamental preguntarse no sólo quiénes se verán beneficiados, sino también quiénes podrían resultar perjudicados. En otras palabras, implica proyectar los resultados positivos que se esperan y los efectos negativos que podrían desencadenarse. De esta manera, es posible tomar medidas —previas— para minimizar las alteraciones y mitigar los posibles impactos adversos. El enfoque de *acción sin daño* es un parámetro de referencia ideal para una agenda de políticas públicas democráticas de las memorias (PNUD, 2010, pp. 12-13), que por las trayectorias que han seguido las iniciativas ciudadanas en México y la desatención que por años recibió el tema entre las autoridades, debe complementarse con un enfoque abierto y colaborativo (Cervantes *et al.*). Mediante preguntas, esbozaremos algunos parámetros de referencia para pensar la(s) memoria(s) en México en términos de políticas públicas, partiendo de las experiencias y camino recorrido por los agentes, espacios y acciones no formales —no oficiales— ya construidas en las últimas décadas.

#### **DEFINICIÓN DE LA AGENDA**

El proceso de llevar situaciones problemáticas al conocimiento de las autoridades y convertirlas en objeto de atención del sector público se conoce como formación o

fijación de la agenda. Esta etapa inicial es fundamental en la formulación de políticas públicas, ya que las cuestiones sociales que no se identifican como problemas nunca se convierten en asuntos de intervención del aparato estatal. Ahora bien, es importante destacar que no todos los posibles problemas pueden estar en la agenda de una misma autoridad al mismo tiempo ni logran posicionarse en otros programas institucionales. La fijación de la agenda funciona esencialmente como un mecanismo selectivo que determina un conjunto específico de problemáticas que se convertirán en centro del debate público (Meny *et al.*, 1992, p. 114), que involucran a expertos, medios de comunicación, grupos de presión, partidos políticos, ciudadanía organizada, entre otros, en medio de cabildeos, debates, entrevistas, encuentros o posibles movilizaciones sociales. Esto lleva a distinguir diferentes modos de inscripción en la agenda (Roth, 2006a, pp. 64-67), en cada uno de los cuales los promotores de la política pueden tener mayor o menor incidencia según sus características e intereses. Para que un problema entre a la agenda debe ser muy bien construido como tal. Según Roth, en efecto, un problema no existe mientras no se determinen al menos los siguientes elementos: naturaleza, causas, duración, dinámica, efectos, afectados y consecuencias. (Roth, 2006a)

Las políticas de la(s) memoria(s) no escapan a los parámetros señalados arriba. ¿Por qué los mecanismos y las relaciones que establecen ciertos sectores sociales con el pasado/recuerdo de vejaciones colectivas ameritan la atención de las autoridades? ¿Para qué? ¿De qué manera? Las controversias al respecto se amplían ante las trayectorias que han tenido países como México. Siendo los colectivos de víctimas los primeros que empezaron a emprender acciones de memoria, el descuido estatal se refleja en desconfianza y escepticismo. Teniendo en cuenta que numerosos casos en proceso de investigación identifican al Estado como perpetrador, el recelo aumenta.<sup>3</sup> Al ser el encargado de esquemas de justicia que no logran castigar a los responsables de las violaciones, resulta incómodo o inadecuado para algunas víctimas depositar la preservación de la memoria(s) en sus manos. Y, sin embargo, que el derecho a la memoria quede tipificado en el corpus legislativo, de la mano de instrumentos de política pública, es el primer paso para la garantía y promoción de su ejercicio libre.

---

<sup>3</sup> Así lo señalan las víctimas directas e indirectas de la llamada Guerra Sucia. El objeto mismo que siguió la Ley de la Memoria de 2023 está enfocado en el abuso de cuerpos de seguridad del Estado en la Ciudad de México.

El 15 de marzo de 2023, el subsecretario de Derechos Humanos, Alejandro Encinas, presentó el documento de trabajo de la Ley General de Memoria, ante integrantes de la comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. La ley, con efectos federales, que entre otras acciones buscaba crear un Centro Nacional de Memoria (localizado en Puebla), fue aplaudida por algunos colectivos de víctimas y rechazada por otros, evidenciando que la controversia y la concertación son la base de la fijación de un problema en la agenda de políticas públicas. Quienes estaban en desacuerdo con la ley consideraban, por un lado, que el Estado se estaba apropiando de un derecho y un deber del que sólo las víctimas eran depositarias, y por otro, que existían en la agenda misma temas de mayor envergadura y prioridad. María de Lourdes Herrera, integrante de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila y en México, concluyó que la iniciativa era “otra violación a nuestro derecho de expresarnos y al dolor que vivimos porque no hubo los espacios”. Criticando el modo como se escuchó a este tipo de colectivos, cuestionó “si en verdad es necesario”. Al catalogarlo como un proceso de “institucionalización” del derecho a la memoria, desde su punto de vista, la agencia ciudadana queda limitada: “ (...) Estos espacios de memoria deben surgir desde las familias, desde lo que necesitamos, desde lo que para nosotros es la memoria y no que el gobierno deba marcarnos la pauta de por dónde llevar la memoria.” Jorge Verástegui, miembro de la misma organización, compartió el argumento de Herrera: “En lugar de gastar recursos en hacer una ley, tendrían que ir con gobernadoras y gobernadores a trabajar el tema de memoria, concientizar a sus tomadores de decisiones.” (Flores, 2023)

A propósito de dicha ley, el historiador Camilo Vicente Ovalle, integrante del equipo técnico de la subsecretaría de Derechos Humanos para la Comisión de la Verdad, aclaró que con la iniciativa no se buscaba edificar una “memoria oficial”, despojando a otros actores de la posibilidad y agencia de “recordar”. Vicente Ovalle considera que una política de memorias públicas en nuestro contexto actual debe romper con los relatos de “memoria autoritaria” que tradicionalmente ha construido el Estado frente a graves violaciones a los derechos humanos, por eso la normativa acoge una visión amplia de la memoria, que incluye también procesos y luchas sociales. En esa apertura, aclara que la ley “no sólo es para las víctimas sino para el ejercicio de toda la ciudadanía”: interpela al conjunto de la sociedad (Flores, 2023). En contraste con la percepción de algunos colectivos, el equipo técnico diseñó una metodología que le llevó a recorrer el país, establecer mesas de trabajo con organizaciones de la población civil y entidades gubernamentales en etapas diferenciadas de consulta y validación, sesiones con especialistas, enti-

dades similares de otros países e instancias internacionales como la Red de Sitios de Memoria Latinoamericanos y Caribeños (Reslac), sin dejar de mencionar la participación de sus miembros en foros públicos, espacios universitarios, medios de comunicación, organizaciones de víctimas, entre otros.

Más allá de la minucia de las discusiones y los argumentos, es evidente un debate público. El tema aparece en el escenario por la agencia previa de la sociedad civil, no por la preocupación del Estado, quien se suma posteriormente en diferentes niveles de intervención. En este caso, el diagnóstico, la aceptación y la delimitación del problema llevó a la formulación de un instrumento jurídico, como marco rector. En adelante, vienen dos de los retos más relevantes para impedir que el problema se quede en el plano diario oficial: primero, la formulación de soluciones y toma de decisiones, y segundo, la implementación de acciones.

## Formulación de soluciones

Después de reconocer la existencia de un problema objeto de política pública, las autoridades y los promotores acostumbran diseñar propuestas o alternativas de solución que entren en competencia, debate y negociación entre ellas. Sólo una o unas pocas se materializan en política pública mediante una toma de decisiones. Además de valoraciones técnicas, administrativas, de impacto y fuerzas político-ideológicas, es habitual facilitar la selección de la alternativa más adecuada o factible jerarquizando los fines, las metas y los objetivos de la política (Ruiz, 2003; Roth, 2006a, pp. 76-78). El fin indica una dirección permanente que nunca será alcanzada plenamente (es el porqué de la política); el objetivo es la expresión de un fin en forma técnica, en lo posible cuantificado en términos de volumen, distribución y tiempo —especificados en relación con el espacio y el contexto (es el cómo de la política)—; y la meta es la expresión detallada de las etapas de cumplimiento de un objetivo, cuantificadas en actividades, cronogramas y ámbitos de aplicación.

¿Conformar un centro nacional de memoria? ¿Definir los sitios de memoria? ¿Establecer condiciones para concentrar los archivos históricos? ¿Responder a las víctimas con mecanismos de participación en la política de memoria? ¿Crear un gobierno para el centro de memoria? ¿Qué jerarquizar en la atención al problema y en el repertorio de soluciones? El Estado mexicano está *ad portas* de aprobar un marco inédito de referencia para construir una política pública de la memoria. Es claro que a la ley no le corresponde ir al detalle en el cómo, pero sí concertar los



blindajes necesarios para garantizar que las acciones no tergiversen los propósitos para los cuales fue establecida la normativa, así como los problemas que buscaba resolver: “conseguir que el Estado garantice la sostenibilidad, promoción, educación y difusión de la memoria sobre graves violaciones a derechos humanos, los procesos sociales y populares por la democracia y el cambio social”.<sup>4</sup> El ente encargado de dar seguimiento, ejecución y evaluación de la política pública que garantice dicho proceso será el centro nacional de memoria.

Es posible que el presente documento sea publicado cuando la ley haya pasado por las últimas instancias de aprobación o, incluso, cuando esté en vigor. Más allá de la trayectoria del marco jurídico, en este punto del análisis nos corresponde pensar qué jerarquizar y cómo para plantear soluciones. Ya la ley transita un terreno amplio al respecto, sin embargo, siguiendo a Ruiz (2003), sería pertinente cuestionarse en torno a los siguientes temas:

1. Magnitud: ¿A cuántas personas afecta el problema? ¿A cuántas personas beneficia con una solución? ¿En qué áreas geográficas están concentradas esas poblaciones? ¿Qué recursos involucra llegar hasta ellas? ¿A qué otras poblaciones pueden impactar? ¿Es la sociedad civil en su conjunto el objeto real de esta política? ¿Son necesarios enfoques diferenciales para dirigirse a esa ciudadanía?
2. Trascendencia: ¿Qué le dice una política pública de la memoria a las víctimas en México? ¿Significa lo mismo para todas? ¿A todas les representa una solución? ¿Qué demandan los afectados al respecto?
3. Vulnerabilidad: ¿Qué metodologías, técnicas o mecanismos ya comprobados existen para la solución del problema? ¿Qué instrumentos ya establecidos en las instancias gubernamentales permiten aportar o gestionar soluciones? ¿Qué de la capacidad instalada se puede aprovechar? ¿Qué experiencia desde la sociedad civil, colectivos de víctimas o iniciativas privadas se pueden retomar o adaptar? ¿Cómo mitigar riesgos de choque?
4. Factibilidad: ¿Qué recursos reales se puede emplear para garantizar el derecho a la memoria y a la verdad de la ciudadanía? ¿Qué inversión debe hacer el Estado para poner en marcha la infraestructura técnica y administrativa que

<sup>4</sup> Tomado de documento de trabajo: Ley general de la memoria pública sobre las violaciones de derechos humanos y violencias del pasado. [https://datosabiertos.segob.gob.mx/work/models/Resoluciones/recursos/pdf/LEY\\_GENERAL\\_DE\\_LA\\_MEMORIA\\_PUBLICA.pdf](https://datosabiertos.segob.gob.mx/work/models/Resoluciones/recursos/pdf/LEY_GENERAL_DE_LA_MEMORIA_PUBLICA.pdf).

- de seguimiento a la política pública? ¿Qué traslapes tienen estos recursos con los de otras instancias gubernamentales, como patrimonio, cultura, educación o asesoría jurídica?
5. Viabilidad: ¿Qué congruencia tienen el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno? ¿Dependerá la política de la memoria de ese factor de afinidad? ¿Cómo conseguir apoyos amplios entre partidos políticos que garanticen el cumplimiento de la ley? ¿De qué manera los factores político-ideológicos podrían poner en riesgo la ejecución de la política pública de la memoria?
  6. Permisibilidad: ¿Qué condiciones y factores externos favorecen u obstaculizan la posibilidad de una política pública de la memoria? ¿Qué control existe sobre esos factores? ¿Cómo hacerles coadyuvantes del proceso? ¿Cómo mitigar aquellos adversos?

La jerarquización de problemas y soluciones es indispensable, pues no es posible resolver todo al mismo tiempo ni contar con recursos suficientes para lograrlos. Además, no todos tendrán la misma carga política, social o económica, mientras que otros alcanzarán una salida dependiendo de alguna condición anterior en tiempo y espacio. La jerarquización de problemas y las soluciones permitirá determinar, de manera preliminar, los estados o situaciones que se aproximen a lo que se desea alcanzar con la política pública, identificando los objetivos que más se acerquen a la consecución de los cambios o a la nueva situación a la que se aspira. En un segundo nivel, la jerarquización implica preseleccionar los medios de la política pública. Esto implica determinar los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos que se requerirían para su aplicación: ¿Quién desarrollará la solución y cómo? ¿El centro nacional de memoria? ¿Qué carácter le definirá como entidad pública? ¿Quién la administrará? ¿Cuántos recursos requerirá la aplicación de la política? ¿Qué presupuesto demanda la política? ¿Serán recursos financieros definitivos? ¿Cuáles de instalación y cuáles de operación y mantenimiento? ¿Qué recursos deben destinarse al desarrollo de planes, programas y proyectos propios de las entidades gubernamentales? ¿Qué recursos se destinarán a las iniciativas de la sociedad civil organizada o colectivos de víctimas?

## Toma de decisiones

La toma de decisiones —en plural— remite a las selecciones que hace un formulador de políticas públicas de una opción frente a una multiplicidad de alternativas planteadas para solucionar una situación problemática en la sociedad. Es habitual que las primeras de ellas se formalicen jurídicamente a través de una norma (Vargas, 1999, p. 57), como ocurrió con la Ley de Memoria de la Ciudad de México, en mayo de 2023, o la Ley General de Víctimas, de enero de 2013. En realidad, hablamos de una red de disposiciones integrada a un contexto y a un entramado institucional y normativo ya existente, no de un acto aislado. A este punto, se asume que ya se han evaluado todas las opciones posibles para que el Estado garantice el efectivo derecho a la memoria pública, se ha diagnosticado la magnitud y pertinencia del problema, se han reconocido los antecedentes y las capacidades oficiales y no oficiales que pueden coadyuvar en la formulación e implementación, se han contrastado experiencias similares —dentro y fuera del país—, se han definido conceptos y principios, se han jerarquizado las alternativas para responder e identificado las instancias y procedimientos de la administración pública a las cuales acudir para hacer operativa la política. ¿Qué es lo más sensible de este proceso para el caso de México? ¿Qué elemento es decisivo, más que en otras ocasiones, para la efectiva y oportuna implementación de la política pública, capaz de trascender la formalización jurídica? Sin duda, la consulta, consenso e inclusión de los colectivos de víctimas, en su diversidad de experiencias y reclamaciones.

En el caso mexicano, las políticas de la memoria tienen una trayectoria ya construida “desde abajo”, desde las víctimas directas e indirectas que han identificado necesidades y construido respuestas. Las acciones, algunas espontáneas y otras planificadas, desde lo local o lo nacional, organizadas o no, han sido consecuencia de las pocas soluciones de las autoridades. La urgencia de establecer una relación digna con el pasado, que combata el olvido, se ha combinado con la falta de verdad, justicia y reparación. Estas prácticas de memoria se han emprendido en medio de otras violaciones graves a los derechos humanos, la desprotección del Estado y las amenazas de sectores criminales, sin que las condiciones de no repetición se puedan dan por sentadas.

A partir de estudios de casos en América Latina, los especialistas en el tema han denominado como “iniciativas no oficiales de la memoria” a este conjunto de acciones que simbolizan el recuerdo a partir de la organización grupal de quienes se consideran víctimas de una vejación. “Las víctimas valoran muy altamente la

capacidad de compartir con otros sus recuerdos y de apoyarse en otros para la superación de las secuelas que los abusos han dejado sobre ellas”. En este esquema de organización-acción civil, hay una proyección hacia afuera, hacia la sociedad, de la que “pueden esperar desde bienes inmateriales como el *reconocimiento* hasta la adopción de ciertas decisiones públicas que atañen a la conducción del Estado nacional (reformas institucionales de amplio alcance) pasando, desde luego, por la ejecución de programas de reparaciones” (Reategui, 2009, p. 33). Es aquí desde donde se ha instalado la memoria como problema socialmente relevante en México: desde la iniciativa ciudadana, al margen del Estado. Una política pública que lo ignore y no lo asuma como parte integral del sistema correría desarticulada, impertinente e ilegítima. De ahí también que su capacidad de agencia y experiencia cobren un lugar central en la toma de decisiones de un posible diseño y ejecución de política pública de la(s) memorias(s). Todos los esfuerzos de escucha y concertación con los colectivos de víctimas serán determinantes en la garantía de derechos. Sin una política pública colaborativa y participativa, la resolución de problemas queda a la deriva.

## Implementación

Hasta el momento de la toma de decisiones el proceso de la política pública es discursivo en su totalidad. Es durante la fase de implementación que las palabras (normas), las intenciones y los planes se convierten en hechos concretos. La implementación es medular en el ciclo, pues de ella depende no sólo el resultado de una decisión política o técnica tomada, sino la resolución de un problema social. El proceso no es mecánico ni predecible, estará combinado con presiones de actores sociales y políticos y pre-acuerdos institucionales. El problema no para allí. Como bien señala Vargas, “siempre se va a encontrar una brecha entre la intencionalidad de la política y lo que recibe específicamente el ciudadano”. (Vargas, 1999, p. 74)

Ahora bien, pensar en la forma más idónea de implementación de una política pública de la memoria es apelar tanto a enfoques teóricos como a prácticas de administración pública propias de uno u otro régimen político. Basados en el supuesto de una política de acción sin daño, colaborativas y participativa, dispuesta en un orden democrático, el llamado enfoque *Bottom-up* por retroceso o *Backward Mapping* puede ser un referente de trabajo, para este caso, al momento de concretar las soluciones en el terreno. Según este modelo, las soluciones a los

problemas deben encontrarse en el nivel más concreto en donde aparecen. El enfoque está relacionado con el modelo de decisión de la teoría del *Public Choice*. El punto crucial del problema de la implementación se sitúa en el lugar más bajo de la jerarquía, ya que entre más cerca se esté a la fuente del problema, mayor es la capacidad de influir sobre ella. A partir del comportamiento observado en el nivel más inmediato se deben desarrollar las acciones para modificarlo. Luego hay que analizar las acciones y recursos necesarios en cada nivel e ir ascendiendo por la cadena jerárquica para obtener el comportamiento deseado.

No es función de este texto establecer un recetario para la implementación. La articulación con distintos niveles de la administración pública mexicana y la normativa vigente serán la primera pauta de acción, no obstante, nos permitimos enlistar las siguientes recomendaciones como punto de partida, ya enfocada en el derecho a la memoria y las experiencias de otros países:

Primero, apoyo social y político: los procesos de implementación de una política pública de la(s) memoria(s) llevan años, sus objetivos son a mediano y largo plazo y sus efectos, en muchos casos, pueden ser intergeneracionales. Es necesario convocar y concretar apoyos de grupos sociales y políticos diversos, incluso invitar proyectos ideológicos contrarios, concertar elementos mínimos que permitan blindar el objetivo principal de la política, saber reconocer fallos y ampliar bases de legitimidad para el desarrollo de los programas, planes y proyectos. Si de antemano sabemos que una política de este carácter genera hondas tensiones sociales, reabriendo incluso tesis negacionistas, el propósito central (el por qué y el para qué) debe buscar convergencias amplias, convocar a la sociedad en su conjunto para el ejercicio efectivo del derecho a la memoria y a las fuerzas políticas y sociales más representativas para ganar aliados. ¿Es posible una política de Estado frente a la construcción de paz en la que se inserte la política pública de la(s) memoria(s)? Aunque el problema de la memoria es un problema político, la respuesta a las víctimas no puede anclarse a un partido o movimiento en el poder.

Segundo, aliados estratégicos en la estructura del Estado: la implementación de una política de estas características depende también de capacidades instaladas y políticas públicas afines ya en funcionamiento, esto incluye organismos, normativa, recursos humanos y recursos económicos. Reconociendo que toda política pública se inserta en una red compleja de instancias y poderes gubernamentales, en este caso, por la cercanía en fines, metas y procesos, en un primer nivel estaría la rama judicial, organismos públicos autónomos de derechos humanos, la Comisión Ejecutiva y el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, el Archivo General de la Nación y, desde luego, la Comisión

para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990 y, en términos operativos, el Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico. La experiencia de este último influirá en la curva de aprendizaje que le corresponde recorrer al futuro Centro Nacional de Memoria, instancia con la cual se proyectaría implementar la política. En un segundo nivel, la cooperación con los sectores de educación, cultura, patrimonio, comunicación, arte, urbanismo, ciencia y la tecnología pueden ser estratégicos para hacer operativos, ampliados o complementados programas dirigidos a poblaciones y problemáticas focalizadas. De alguna manera este entramado complejo de instancias asume el reto mayor de ser coordinado en escalas diferenciadas, pertinente a contextos locales, regionales y nacionales.

Tercero, aliados estratégicos en la sociedad civil y la iniciativa privada: a la ejecución de la política debe estar convocada la sociedad civil, en sentido amplio, y los grupos organizados, en sentido específico, con mecanismos ya garantizados y la apertura para abrir nuevos en la medida en que las circunstancias lo demande. Considerar aliados en la iniciativa privada, mediante convenios y cooperaciones, puede facilitar recursos, acercamientos a sectores diversos de la sociedad y capacidad operativa, es el caso de entidades educativas privadas, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales (ONG), cooperativas, asociaciones, incluso, el empresariado corresponsable en procesos de construcción de paz. Cuarto, reevaluar repertorios tradicionales: “No nos parece, por qué enfrascarlo. Todo cuadrado, por qué dejarlo todo tan cuadrado como un museo, sino que estos espacios de memoria deben surgir desde las familias”, señaló Lourdes Herrera, miembro de Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila, respecto a la Ley general de Memoria. El camino recorrido por los colectivos en iniciativas no oficiales de memoria abona una experiencia única para la política. Ahora bien, mal haría ésta apropiándose de dichas iniciativas o pretendiendo control sobre ellas. La escucha será importante para definir proyectos, planes y programas que, en efecto, sean pertinentes para quienes han sufrido violaciones graves a los derechos humanos. ¿Es el museo la respuesta que esperan las víctimas? ¿Es un monumento o un antimonumento? ¿Una plazoleta, una glorieta o el nombre de una calle? ¿Un día de conmemoración en el calendario patrio? Experiencias como el Museo Itinerante de la Memoria, fundado por Soraya Bayuelo<sup>5</sup> en la región de los Montes de María, en el caribe colombiano, o el clásico plantón y el pañuelo blanco de las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina; marchas de la luz, cartografías, obras de teatro, bordados, esculturas, entre muchos otros

<sup>5</sup> Para conocer más sobre el proyecto, véase <https://mimemoria.org/staff/soraya/>.

repertorios que simbolizan desde los sentidos, la corporalidad y las emociones, puede aterrizar en apuestas más cercanas a la experiencia ya construida por los colectivos, de modo que los puentes (confianza) y la integración de estrategias y actividades sean más significativas para quienes en efecto vivieron la agresión. A su alrededor hay objetos creados, ideas, recorridos, canciones, rituales: “Se construyen de manera colectiva de tal manera que mientras se hacen las personas comparten sus penas. Este tipo de iniciativa tiene por objeto narrar o representar los traumas individuales y colectivos, colectivizar el dolor y denunciar los crímenes. Muchos de estos trabajos se convierten en objetos emblemáticos de memoria expresiva que las comunidades guardan con mucho celo.” (Uribe, 2009, p. 67)

Ahora bien, con miras a optimizar el proceso de implementación y prever escenarios de riesgo, de manera más puntual es recomendable:

1. Mantener participación en redes y circuitos internacionales relacionados con políticas, iniciativas y sitios de memoria. Sin duda, el trabajo andado por la Comisión de la Verdad con sus pares en América Latina será un insumo determinante.
2. Conformar equipos de trabajo capacitados y comprometidos con la obtención de los objetivos planteados. No se trata de una especialidad para la cual los programas académicos de las universidades estén preparados aún, con el tiempo, se irán formando profesionales conocedores del campo, desde distintas disciplinas. Este tema, posiblemente rebase a la política, no obstante, evidencia sus impactos en otros sectores sociales, además de su carácter intergeneracional.
3. Acudir a tribunales constitucionales con el fin de reducir las ambigüedades que hayan podido quedar con legislación ya existente.
4. Flexibilidad y respuesta a los cambios. La implementación ocurrirá en el marco de uno de los periodos de mayor violencia contra la población civil y acción de las redes criminales. “Es esencial preguntarse si el diseño del programa —o política pública— corresponde a la concepción que los destinatarios tienen del problema y si el diseño es válido en el contexto histórico concreto.” (Roth, 2002, p. 123)
5. Es importante tener conciencia de que muchas veces las políticas públicas son ambiguas porque son el resultado de intereses en confrontación. La ambigüedad y la imprecisión facilitan la aprobación de una política pública.

“Los objetivos enunciados para justificar una política no son necesariamente los que se quieren alcanzar, pero por razones de oportunidad política o de estrategia, a veces no conviene al decisor enunciar sus intenciones reales.” (Roth, 2002, p. 125)

6. Diseñar programas diferenciados y focalizados a poblaciones, contextos y regiones específicas, con posibilidad de escalar a sectores más amplios. Identificar capacidades locales de paz (PNUD, 2010) como punto de partida y visión integral del problema de la memoria amplía la pertinencia de los programas y proyectos.
7. Incluir perspectiva de género que permita preguntar, de manera diferenciada, si las violaciones graves a los derechos humanos en México han afectado de manera distinta a mujeres, hombres y personas de la comunidad LGTBTTIQ+ ¿Qué acciones diferenciadas? ¿Acompañamiento, instrumentos y espacios particularmente diseñados para resolver su relación con el pasado y sus víctimas? Bajo una política de acción sin daño, este tipo de consideraciones son determinantes.
8. Diversificar espacios de presencia. Los productos, proyectos y foros de concertación, exposición y divulgación de la política, resultado del trabajo de un futuro Centro Nacional de Memoria, debe procurar escenarios diversos de presencia a lo largo del territorio nacional: ferias de libro, arte, cine, medios de comunicación (análogos y digitales), calles, parques, plazas públicas, colegios, universidades, aeropuertos, entre otros. El aprovechamiento de entornos y herramientas digitales abrirá también nuevas posibilidades de contacto y expansión del trabajo realizado en el marco de la política.

Registro, archivo y manejo de datos. La producción de información propia y el levantamiento de datos, a partir de la recuperación de documentos, entrevistas, encuestas, talleres, foros y demás metodologías, deben quedar resguardados no sólo por disposiciones administrativas y legales de conformar un archivo de trámite y concentración, sino porque puede ser material de apoyo en procesos judiciales —aunque no sea la pretensión de la política—, mecanismos de verdad y reparación y punto de partida de investigaciones académicas o periodísticas. Dicha documentación, a su vez se convertirá en archivo histórico, patrimonio de la ciudadanía. Considerar soportes de registro, materialidades, requerimientos de acopio, estabilización y conservación es también parte de las previsiones de la política y su trascendencia en el tiempo. Igualmente, considerar la creación de sistemas de información robustos, in-



tegrados y blindados con datos recuperados de los procesos de investigación ampliará las posibilidades de impacto y trabajo articulado de la política.

## Evaluación

La evaluación de políticas públicas consiste en la apreciación de los resultados, efectos e impactos de la acción pública. Se fundamenta en la recolección, verificación e interpretación de la información sobre la ejecución de las políticas públicas con el objetivo de saber si se han aplicado efectivamente y si se están logrando sus propósitos. Es un proceso que involucra a múltiples actores sociales, no sólo a los estamentos técnicos y profesionales. Una política pública de la(s) memoria(s), más que cualquier otra, está en la obligación de someterse al escrutinio social, público, participativo y amplio. Sabemos que las perspectivas de estos actores responderán a criterios de evaluación e intereses diferentes (algunos se focalizarán en la legalidad, otros en la eficiencia, otras en la legitimidad) (Majone, 1997, p. 216), lo cual deriva en una evaluación mucho más integral y contrastada.

Una política pública de la(s) memoria(s) debe someterse a evaluación *antes* de iniciar el proceso de implementación, para prever riesgos, vulnerabilidades, impactos —positivos o negativos—, fallos de factibilidad y pertinencia, en el entendido de que los contextos y las condiciones pueden ser cambiantes, tener posibilidad de ajustar antes de la ejecución es estratégico. Igualmente, la política debe crear mecanismos de rendición de cuentas, control de daños y examen *durante* el desarrollo de programas y proyectos, con el fin de controlar el cumplimiento de cronogramas y productos intermedios, la eficiencia de los resultados alcanzados hasta el momento y la obtención de las metas generales. Este tipo de evaluación puede hacerse de manera continua o periódica, con miras a realizar ajustes en la marcha. Finalmente, será indispensable analizar el desarrollo y los efectos de la política *después* de efectuada su implementación, para sistematizar conocimientos y lecciones. Ahora bien, ¿qué vigencia tendrá la política pública de la(s) memoria(s) en México? ¿Qué cierres o cortes se planteará en la ejecución? ¿Se trata de una política transversal e indefinida en el tiempo? ¿Es esto lo más recomendable para la sociedad y los colectivos de víctimas?

El derecho a la memoria que está expresado en las leyes recientemente aprobadas en México es una novedad y una oportunidad única para trabajar en una política pública. Ahora bien, ninguna fase del ciclo de la política se resuelve con un manual

de instrucciones. Cualquiera de sus procesos responde a intereses, relaciones de poder, negociaciones, agendas económicas y políticas o, incluso, afinidades ideológicas. ¿Qué no perder de vista en ese proceso? ¿Qué priorizar? ¿Cómo blindar lo fundamental? El camino andado por el Mecanismo para la Verdad y el Esclarecimiento Histórico, acompañado del Sistema de Atención a Víctimas, debe ser un espejo para reflejar fallos y aciertos, formar recursos humanos, establecer redes, crear confianza con los colectivos y, en especial, fijar el tema en el debate público y la agenda de políticas. En ese marco, y de cara a un proceso amplio de construcción de paz, no debe olvidarse que el centro de esta política son las personas en relación con sus recuerdos: las víctimas de una violación grave a los derechos humanos.

## Referencias

- Allier, E. *et al.* (coords.). (2015). *Las luchas por la memoria en América Latina. Historia reciente y violencia política*. México: Bonilla Artigas Editores y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arboleda-Ariza, J. C. *et al.* (2020). Políticas de la memoria de las violaciones a los derechos humanos en la historia reciente: una revisión bibliográfica desde el 2008 al 2018. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(239). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.239.69405>.
- Canal Youtube INEHRM. (2023). Resultados de las mesas de trabajo de la Ley de memoria para México. <https://www.youtube.com/watch?v=IjDLay3Qj08>.
- Cervantes, L. *et al.* (2021). El beneficio de diseñar políticas públicas de forma abierta y colaborativa es mayor a su costo. <https://www.undp.org/es/mexico/blog/el-beneficio-de-dise%C3%B1ar-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas-de-forma-abierta-y-colaborativa-es-mayor-su-costo>.
- Grosso, B. (2002). Las políticas de la memoria. *Sociohistórica*, 11-12 187-198. <https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SHn11-12a09/1804>.
- Flores, A. (2023). El debate hacia una Ley General de Memorias: ¿Cuál es la propuesta y por qué se oponen colectivos?. <https://noticias.imer.mx/blog/debate-ley-general-de-memorias-por-que-se-oponen-colectivos/>.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meny, I. *et al.* (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

- PNUD (2010). Acción sin daño como aporte a la construcción de paz: propuesta para la práctica. Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/ Universidad Nacional de Colombia.
- Reátegui, F. (2009). Las víctimas recuerdan. Notas sobre la práctica social de la memoria”. En: Uribe, M. V. Recordar en conflicto: iniciativas no oficiales de memoria en Colombia. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).
- Rodríguez, A. (2007). Módulo 1. El enfoque de la acción sin daño. Aporte de CO-SUDE al Diplomado: Acción sin daño y reflexiones sobre prácticas de paz. Una aproximación desde la experiencia colombiana. Bogotá: Universidad Nacional/ Programa de Iniciativas Universitarias por la Paz y la Convivencia (PIUPC).
- Roth, A. (2006a). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A. (2006b). Políticas públicas y derechos humanos. En: Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Uprimny, R. *et al.* (2005). Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades. [http://dejusticia.org/interna.php?id\\_tipo\\_publicacion=2&id\\_publicacion=81](http://dejusticia.org/interna.php?id_tipo_publicacion=2&id_publicacion=81).
- Uprimny, R. (2007). Verdad judicial y verdades extrajudiciales: la búsqueda de una complementariedad dinámica. [http://dejusticia.org/archivo.php?id\\_tipo\\_publicacion=5](http://dejusticia.org/archivo.php?id_tipo_publicacion=5).
- Uribe, M. V. (2009). Recordar en conflicto: iniciativas no oficiales de memoria en Colombia. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).
- Vargas, A. (1999). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá: Almudena Editores.