



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL ANTE EL PROBLEMA
DE DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO:
ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL CONSEJO
NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN
(CONAPRED)**

TESIS

Que para obtener el grado de
Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública
Especialidad en Administración Pública

Presenta

ADRIANA ALOYIZTLI BEJERANO MORALES

ASESOR

DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE



Ciudad Universitaria

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Jehová, mi luz, mi aliento y mi más grande amor.

A ti mami por tus ojos y palabras que me inspiran, por tu ternura y sabiduría, por tu cálida e inmejorable compañía. Por mi soya y mi leche de burra. Por mostrarme lo qué es una verdadera mujer...por enseñarme a amar la vida.

A Martha Bretón Torres, mi "nano"...por estar siempre a mi lado, por consentirme y aguantarme. Porque sin ti, hoy no sería lo que soy. Te amo.

A Bertha Bretón, Alberto García, Juan Manuel Álvarez y Susana Bretón, a todos ustedes por su cariño, por su enseñanza, por las grandes tardes en sus hogares, por su cálida compañía y por los hermosos momentos que le han dado a mi existencia.

A ti Bequita por tu lealtad y cariño; por las tardes en tu casa. Gracias por volver.

A Amalia Solano, Mario Medina y "Juanito" por su dulce paso en mi vida, por creer en mí hasta más que yo.

A Doelli, mi Doelli...por hacer de mis sueños mi realidad, por hacer más dulce cada día..

Para ti papi por tu cariño y amor, por Momo y Michel End en las noches, por tus besos y mis bombones quemados. Por enseñarme a pelear por la esperanza, por aquellos que son muchos y que nadie quiere ver...por ser tú el hombre de mi vida.

A mi "Marsha" por mostrarme la entrega y la lucha de una mujer guerrera. Por enseñarme que siempre hay que defender aquello que uno ama a pesar de que todos te digan "no".

A Uri, a Iber...por esos momentos únicos que sólo eran nuestros. Gracias amigos.

AGRADECIMIENTOS

A la UNAM y lo que esta máxima casa de estudios representa.

A mi asesor, Miguel Ángel Márquez Zárate.

A Alejandra Ugalde, Juan José Sánchez Rueda, Yolanda Ávila y Héctor Arteaga por su enseñanza y cariño.

A Judith López Torres por su apoyo, su ejemplo de responsabilidad y por darme la primera oportunidad.

A Wong Kar-Wai, Kim Ki-Duk, Sofía C. y demás genios que inspiran al mundo, al menos, al mío.

...Soy feliz, soy un hombre feliz y quiero que me perdonen por este día los muertos de mi felicidad.

S.R.

INDICE

INTRODUCCIÓN -----	1
I. LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO -----	9
1.1. Instituciones y sociedad-----	9
1.2. ¿Qué es la discriminación?-----	12
1.3. Principio de igualdad: factor transgredido por la discriminación.-----	17
1.4. Principales formas y manifestaciones de discriminación en México-----	23
II. LA ACCIÓN DEL GOBIERNO EN TORNO A LA DISCRIMINACIÓN --	43
2.1. El papel del Gobierno frente a la discriminación.-----	43
2.2. La Ley Federal para Prevenir la Discriminación.-----	55
2.3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.-----	62
III. GENÉISIS, DESARROLLO Y CONSOLIDACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN -----	72
3.1. ¿Qué es el CONAPRED?-----	72
3.2. Líneas de acción y programas sustanciales a la misión del CONAPRED.-----	83
3.3. El CONAPRED y sus principales resultados en torno a la discriminación.-----	87
IV. EL CONAPRED: RETOS Y PERSPECTIVAS -----	108
4.1. Fortalezas del CONAPRED.-----	108
4.2. Retos y perspectivas del CONAPRED.-----	114
4.3. La lucha contra la discriminación: un factor hacia la vida democrática.-----	124
CONCLUSIONES -----	128
BIBLIOGRAFÍA -----	136

INTRODUCCIÓN

La palabra discriminación es uno de los términos más recurridos en los asuntos concernientes al trabajo de las instituciones públicas y privadas en la actual era global. Forma parte de los tópicos sobre los cuales las instituciones buscan fortalecer la rama del desarrollo humano, el cambio de cultura política y la inclusión de grupos menos favorecidos a la dinámica social.

Actualmente, en varios países del orbe, operan organismos dedicados al trabajo directamente relacionado con la prevención y eliminación de la discriminación, siendo aquellas naciones catalogadas como primermundistas como Estados Unidos, Inglaterra o Canadá, las que lideran esta labor.

Estudios de caso realizados en el campo social, han sido la base sobre la que estas naciones han emprendido el diseño de varios y diferentes programas a partir de los cuales, se puede abordar a la discriminación en sus variadas manifestaciones.

El diseño y ejecución de políticas públicas, de programas gubernamentales, campañas de difusión masiva y programas de sensibilización entre diferentes sectores y grupos sociales, son sólo algunas de las acciones que se han consolidado a raíz del trabajo de los organismos dedicados a esta labor.

En determinadas sociedades como las europeas, estas acciones se han visto enteramente consolidadas al ser un reflector que enfoca la atención de la sociedad y de las autoridades gubernamentales en el tema de la discriminación, logrando que se decreten leyes y códigos civiles para su tratamiento y combate, los cuales son respaldados y enriquecidos por un sistema de procuración de justicia que efectivamente actúa como un soporte de ejecución.

En México, la discriminación también ha logrado hacerse sonar como un tema de carácter institucional; sin embargo, más como parte de la oleada del trabajo internacional que se viene haciendo en otros países, que como un tópico de agenda nacional.

Desde la década pasada, la discriminación ha cobrado relevancia en nuestro país, pero como parte de estrategias comerciales auspiciadas por lo regular, por organismos privados que han encontrado en la explotación de la discapacidad, formas más efectivas de publicidad.

La sociedad mexicana sabe más de discriminación, pero a partir de la óptica presentada por aquellos organismos; reconoce diferentes casos de discapacidad, pero poco entiende de la complejidad de estos.

En la actualidad, la sociedad mexicana puede hablar de discapacidad: sabe de experiencias que le son presentadas por los diferentes medios propagandísticos, sobre todo, la televisión; sin embargo, esto no ha influido en la perspectiva que una sociedad debería desarrollar con respecto a este problema.

En otros términos, el conocimiento que la gente ha adquirido en los últimos años, no ha permitido una efectiva sensibilización a partir de la cual, nuestra sociedad tenga un cambio cultural que posibilite ir más allá del sentimiento de pena y compasión por las personas con discapacidad o propensas a algún tipo de discriminación y, mucho menos, que nos haga ubicar nuestra actitud de indiferencia o incluso, de propensión hacia la discriminación, la cual se torna delicada al momento de limitar el principio de igualdad de oportunidades.

La discriminación es un tema que va más allá de ser una problemática para las personas o las familias de quienes sufren alguna discapacidad; la discriminación refiere muchas actitudes y acciones que afectan a una enorme cantidad de personas en nuestro país, pues no sólo tiene que ver con atender casos de limitaciones físicas, sino con acciones inherentes a otro tipo de factores como las preferencias sexuales, religiosas y hasta políticas.

Es un grave error pensar que la discriminación tiene que ver simplemente con lo físico, ya que las manifestaciones que de ella se dan diariamente en una sociedad, están relacionadas con varias cuestiones, tales como la nacionalidad, el léxico con que nos referimos a cierto grupo social, las capacidades laborales que le conferimos a las etnias indígenas de nuestro país, o hasta la oportunidad de ingresar a determinados centros sociales o escolares, entre muchas otras.

En una sociedad como la nuestra, cada vez más diversa y plural, hablar de discriminación es una tarea de la acción gubernamental, toda vez que le confiere al aparato burocrático, la facultad de reconocer las diferencias entre las personas a las cuales debe servir.

La discriminación es un tema que debe ser tratado desde el gobierno y su administración pública en la medida que le permite trabajar para todos, y con ello, erradicar la falta de cohesión social que en una era como la que vivimos, hace más desigual la presencia de oportunidades de desarrollo.

La importancia de acercar a la administración pública hacia el tratamiento de la discriminación, radica en que hace más incluyente el trabajo del gobierno, auxilia a erradicar preceptos sociales que limitan la igualdad de oportunidades entre los mexicanos (lo cual refiere una garantía individual en nuestra Carta Magna) y fortalece valores como la tolerancia, el respeto a las diferencias y a la pluralidad de ideas a favor de una sociedad libre y democrática.

Por todo lo anterior, es muy importante analizar las acciones que el gobierno federal ha llevado a cabo en el tratamiento de la discriminación. Para ello, lo mejor es hablar directamente de las instituciones que el Estado ha creado en la materia, siendo la principal el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

Hace ya cinco años que en México se creó el CONAPRED, el cual es la respuesta de la administración pública federal para tratar de forma institucional este tema. El CONAPRED trabaja sobre la línea del combate y la prevención, así como en pro de un cambio cultural que informe e instruya a la sociedad mexicana respecto a la discriminación.

Puede decirse que existen diferentes trabajos sobre discriminación, sin embargo, el enfoque es muy concreto al respecto, ya que por lo general se analiza un programa de gobierno, los resultados que pudo arrojar, o simplemente el impacto del programa sobre un grupo poblacional determinado. Considero que este vacío en el tratamiento teórico sobre la acción de estrategias institucionales como la que representa el CONAPRED, responde más que a una carencia de importancia del tema, a la falta de sensibilización entre el sector profesional hacia una realidad que atañe a un gran porcentaje de nuestra sociedad y que por ende, es de relevancia gubernamental.

Es importante hablar de discriminación más allá de la discapacidad, es importante posicionar su tratamiento como un tema que concierne a la sociedad mexicana por cuanto a su trascendencia en el fortalecimiento de una

efectiva igualdad de oportunidades para el desarrollo y de una sociedad democrática.

En nuestro país fue hasta hace muy poco tiempo que de manera explícita se reconoció la práctica de la discriminación en sus diferentes manifestaciones, y con ello, la problemática del sesgo de oportunidades para el desarrollo entre las ciudadanas y ciudadanos mexicanos.

Esta particular situación no tiene que ver con cuestiones como la dispareja distribución de la riqueza, o con la carencia de empleos formales en el país, tampoco con el bajo poder adquisitivo de las personas, es más bien, una problemática que se suma a las anteriores pero con una lógica propia y una afectación directa hacia la sociedad.

La discriminación en cualquiera de sus modalidades tiene que ver con la violación de una garantía constitucional, de una garantía que, como derecho de hombres y mujeres, no debe apreciarse como parte de la cultura o comportamiento social, sino que debe entenderse como lo que es: una problemática que repercute en la integridad de los sujetos que la padecen, tanto en el aspecto personal, como en el aspecto de miembros de un entramado más grande, es decir, el social.

Al hablar de discriminación estamos refiriendo situaciones que tienen que ver con comportamientos, actitudes o toma de decisiones que no sólo repercuten en el núcleo de alguna escuela, de algún centro de trabajo o de ciertas áreas comunes y recreativas, sino que traspasan éstas y se concentran en un ejercicio comunal que va adquiriendo niveles de desintegración, intolerancia y falta de viabilidad para trabajar o simplemente vivir, en un panorama social cada día más plural y diverso.

En nuestro país el reconocimiento de esta problemática comenzó a ser abordado entre organismos públicos pero de carácter privado, los cuales trabajaban sobre prácticas discriminatorias pero sólo para casos tan concretos como discapacidades físicas o mentales.

Posteriormente, la Comisión de Derechos Humanos comenzó a poner en práctica programas sobre reconocimiento a la discriminación y su combate, lo que resultó de gran importancia para el tratamiento de esta desde una óptica público-institucional.

Con el paso del tiempo, la práctica de la discriminación no solamente se incrementó, sino que además se diversificó; comenzaron a reconocerse y tipificarse una serie de actos considerados como formas de discriminación, toda vez que se comprobaba que limitaban la oportunidad de desarrollo de las personas que los padecían. Sin embargo, no fue sino hasta el año 2001 que la reforma hecha al artículo 1° constitucional (el cual se abordará con detenimiento más adelante), sentó una base formalmente legal para reconocer a la discriminación como una problemática social que ameritaba ser atendida de manera institucional.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (en adelante el CONEPRED o el Consejo), es precisamente la respuesta institucional de la administración pública federal para abordar y tratar el combate y la prevención de la discriminación en México.

La creación del CONAPRED como órgano público que afronta de forma directa la discriminación en sus diferentes manifestaciones, supone que es el garante de las principales líneas de acción que en la materia, el gobierno lleva a cabo, y que por ende, al ser la estructura de poder que dispone de los recursos humanos, de información, informáticos y económicos para tratar el problema, su operatividad resulta ser la herramienta más eficaz para erradicar las prácticas discriminatorias en nuestro país.

Su razón de ser como órgano gubernamental se ha basado en actuar en pos de resultados en detrimento del fenómeno que combate, utilizando recursos que se desprenden del Programa Nacional y los programas específicos que lo rigen.

El Consejo se ha enfocado en objetivos, líneas de acción y en programas específicos, además de que ha mantenido una línea de trabajo con otras instituciones públicas en materia de discriminación y su tratamiento.

Sin embargo, mientras que el CONAPRED sólo se concentre en cumplir con dos de sus propósitos centrales: la investigación y difusión de lo que es la discriminación pero no implemente políticas públicas y potencialice su capacidad de sanción, no tendrá éxito en la erradicación efectiva del fenómeno.

Partiendo de esta hipótesis, el presente trabajo tiene por objeto presentar aquellos elementos que no han sido funcionales para el desempeño del CONAPRED en su lucha a favor de la prevención y en contra de la

discriminación. No obstante, es importante puntualizar que la óptica de dicho planteamiento no pretende menoscabar la importancia que tiene la existencia de esta institución, por lo contrario: a través del reconocimiento de esos elementos no funcionales, es posible reconocer en las líneas de acción con las que se está actuando, el valor que el combate a la discriminación tiene para la consecución de una sociedad democrática.

Para lograr este entendimiento, en un primer acercamiento lo importante es conocer lo qué es y hace realmente esta institución a partir de su trabajo administrativo en los cinco años que lleva de gestión, así como saber cuáles son sus principales líneas de acción respecto a la prevención y al combate del fenómeno. También identificar las principales bases teóricas que el CONAPRED maneja y a partir de las cuales, se entienda con mayor claridad la importancia de que la administración pública atienda la discriminación para propiciar un cambio en la perspectiva social, y finalmente, en función de lo apreciado en esta evaluación al CONAPRED, poder plantear una opinión de apoyo y/o mejoramiento a su actual línea de acción.

Para fines de presentación, la presente investigación consta de cuatro capítulos, de entre los cuales, en el primero se busca crear un enlace entre el lector y el término discriminación con el objetivo de definir la naturaleza propia y consistente de este fenómeno, eliminar apreciaciones falsas y complementar aquellas nociones con las que se pudiera contar de inicio, pero que siendo correctas, carecen de los elementos que dotan al fenómeno de su real sentido de importancia en términos sociales.

Para lograrlo, se analizan aquellas nociones teóricas que internacionalmente se han empleado en diferentes instituciones y cumbres, así como en diferentes contextos históricos para hablar de la discriminación, las cuales, hoy día siguen vigentes en tanto que develan la naturaleza del fenómeno.

Asimismo, se presentan una serie de datos generales que refieren el panorama de la discriminación en México, tomando en cuenta, el estado que guardan los grupos más vulnerables a ella, así como las apreciaciones que éstos tienen de la situación actual.

En el segundo capítulo, se trata el fenómeno de la discriminación en tanto obstáculo para el goce efectivo de derechos fundamentales de los

mexicanos, con el propósito de demostrar la importancia que tiene el que este, sea reconocido y tratado por el Estado mexicano. En otras palabras, se ahonda sobre la responsabilidad que el gobierno tiene sobre el combate y la eliminación de las prácticas discriminatorias en todo el país.

En particular, se considera la figura de las *acciones positivas* o *compensatorias* a favor de aquellos grupos que han sufrido las consecuencias de la discriminación por repetidas generaciones y que en la actualidad, padecen condiciones de vida adversas, derivadas en gran medida, a esa segregación a causa de la discriminación.

También son analizados dos elementos representativos de los primeros pasos en la constitución de una política de Estado a favor de la no discriminación: la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) emitida en 2003, y las actividades principales que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha llevado a cabo desde su creación, en torno a la discriminación en México.

En el tercer capítulo, el análisis está enfocado a develar la naturaleza estructural y funcional del Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el CONAPRED.

El propósito a partir de los tres apartados que lo constituyen, se centra en apreciar a este órgano de la administración pública federal, como la herramienta que constituye y materializa en sus actividades, la política de Estado que el gobierno mexicano ejerce desde 2004 para combatir el fenómeno de la discriminación.

En particular, son revisadas las líneas de acción que lo hacen funcionar según el Plan Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, detallando aquellos programas y estrategias que dieron el mayor ímpetu a la institución en el año 2006, desde su creación en 2004.

En el último capítulo, considerando la información obtenida en el anterior, se hace una serie de apreciaciones respecto a la operatividad del CONAPRED en función de los elementos considerados como herramientas efectivas, y de aquellos a los cuales les falta potencial para arrojar resultados provechosos a la misión del Consejo.

La óptica de análisis guarda un sentido constructivo en el que se destacan las fortalezas de la institución, aunque también hace hincapié en las debilidades o incluso, incongruencias con las que el CONAPRED ha venido trabajando.

La consideración de todos estos elementos, hace posible pasar a un tercer plano de este capítulo, en el cual se retoma el análisis de todos los capítulos anteriores para entender la importancia que tiene el tratar el fenómeno de la discriminación con un sentido social y no como una práctica perjudicial exclusiva de ciertos sectores.

En este sentido, el final del trabajo consiste en una breve perspectiva de cómo el combate a la discriminación y la lucha a favor de la igualdad de derechos y oportunidades entre todos los mexicanos y mexicanas, se instaura como una herramienta fundamental en la definición y en la consecución de una sociedad más incluyente.

Se destaca la importancia de eliminar la concepción de la discriminación como un valor secundario cuyo tratamiento se reduce a instituciones o campañas de beneficencia o lucro, para instaurarse como una responsabilidad de la dinámica estatal y sus instituciones, toda vez que su erradicación determina un cambio de cultura y perspectiva en una sociedad cada día más deshumanizada e intolerante.

I. LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO

El presente capítulo tiene por objeto ser un vínculo directo entre el lector y el término discriminación a partir de los conceptos, definiciones y consideraciones que sobre el tópico han sido desarrollados. Paralelamente, se argumentarán ideas que son consideradas medulares para lograr un mejor entendimiento del tema, a fin de precisar cuestiones inherentes a la naturaleza teórico-práctica de la discriminación.

Se ha incluido un breve apartado sobre el enfoque institucional, con el objeto de lograr una mayor comprensión por parte del lector sobre el fenómeno como elemento de perjuicio social, cuya lectura entraña el referente idóneo para alcanzar los objetivos de esta investigación.

1.1. Instituciones y Sociedad

La historia de las instituciones está ligada a la historia de las sociedades humanas: la creación, desarrollo y evolución de estas, se entiende a partir de las necesidades, los cambios y los retos que hombres y mujeres han tenido que afrontar. Es en la esfera de lo social, de lo público donde la interacción entre sujetos ha propiciado desde la antigüedad el surgimiento de situaciones y complicaciones que deben ser atendidas no por particulares, sino por órganos de poder supremos.

En el campo de la convivencia han surgido los esquemas de conducta que ameritan ser organizados, limitados, sancionados y hasta prohibidos con el objeto de que cada individuo logre preservar su identidad a salvo y paralelamente, la interacción humana sea posible. La sociedad es la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y clases sociales (...) que está representada como el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos.¹

Ante este panorama, las instituciones surgen y se entienden como las reglas de ese gran juego social, las cuales asignan lugares y funciones a todos los hombres y mujeres, al mismo tiempo que muestran qué debe hacerse y sobre qué medios.

¹ Norberto, Bobbio, *Diccionario de Política*, México: 6ta edición, Siglo XXI, 1998, Pág. 1523.

Las instituciones son la respuesta humana a los grandes conflictos de los humanos, de aquellos en los que la razón era superada por la intención de un particular y donde las soluciones y líneas de acción tenían que limitar el deseo personal para garantizar la estabilidad y seguridad colectiva.

Dicho más claramente, las instituciones son las limitaciones creadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.² Su función radica en controlar la arbitrariedad de hombres y mujeres, pues limitan el campo de la acción personal mediante un específico marco de referencia para la vida social.

Los objetivos funcionales del Estado que son la dirección de la sociedad, así como el aseguramiento de su conservación, su desarrollo y su bienestar, son elementos que pueden materializarse a través de las instituciones, pues son estas las que marcan la pauta de acción de todos los individuos en un sentido colectivo.

Las instituciones plasman la identidad y el sentido de un Estado y de su Gobierno en un marco de acción que hace que toda una sociedad se desenvuelva sobre ese mismo enfoque.

Las instituciones poseen rasgos característicos que ejemplifican más claramente lo que se ha dicho, el primero de ellos, se refiere a que una institución es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad;³ esto tiene que ver con la existencia de una organización determinada que trasciende al individuo y que influye para todos.

Según lo explican teóricos como North, esta estructura u organización determinada puede ser formal como una legislatura, o un organismo burocrático, o informal como un conjunto de normas consuetudinarias; el hecho a destacar es que unas y otras adquieren su carácter estructural en el momento en que determinan acciones y relaciones entre los individuos.

De aquí se desprende el siguiente rasgo que es la facultad de las instituciones de influir en el comportamiento individual, pues lo que es determinado por ellas, adquiere relevancia para los hombres y las mujeres de una sociedad, es decir, esas reglas del juego que se prescriben afectan el

² North, Douglass, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995, pág. 13.

³ *Neoinstitucionalismo*, México: Fondo de Cultura Económica, pág. 36.

comportamiento en la medida que restringen el campo de la acción humana hacia el bienestar colectivo.

Al respecto, existen diferentes escuelas teóricas que explican el modelamiento de la acción de los individuos por las instituciones, tales como el pensamiento institucional normativo o los institucionalistas de la elección racional; sin embargo, este es un tema que queda fuera de los objetivos de este trabajo. Lo importante aquí es entender que se trate de instituciones formales o informales, existen restricciones que alteran las relaciones entre los individuos, que se materializan en la dinámica pública y que además producen cambios en la esfera social, política y económica.

Ahora bien, las limitaciones que una institución sienta sobre las sociedades no sólo guardan un estricto carácter coercitivo; efectivamente, refieren lo prohibido, sin embargo, esta característica también se refiere a la facultad de las instituciones de garantizar estabilidad y certeza.

Las instituciones limitan el campo de elección de hombres y mujeres, pero con ello, dan una estructura a la arbitrariedad a través del establecimiento de ordenaciones específicas de cómo son y cómo deben hacerse las cosas, hecho que se traduce en la modelación de la conducta individual, en la reducción de la incertidumbre y en una mayor estabilidad de la interacción humana.

Resumiendo, las instituciones dan certeza a la dinámica colectiva, garantizan estabilidad, ya que aunque no eliminan las incertidumbres, sí las reducen, con lo que hace más fácil la explicación social. Es a través de ellas que el Estado puede equilibrar y garantizar el desarrollo de una sociedad.

Ello, aunado a la facultad de influir en el comportamiento de los individuos, hace posible que se creen cambios de carácter político y económico en las sociedades, dicho de otra forma, las instituciones con su carácter estructural y formativo, contribuyen tanto al mantenimiento como a la renovación de la dinámica social.

Partiendo de estas acepciones, resultará más sencillo entender cómo la presencia de las instituciones es un elemento determinante para abordar el fenómeno de la discriminación en nuestro país, sobretodo, atendiendo a la posibilidad real que constituyen para que este sea tratado y erradicado con eficiencia mediante la introducción de nuevos elementos de carácter estructural

hacia la vida diaria de los individuos, tanto de aquellos que la padecen, como de aquellos que la propician.

1.2. ¿Qué es la discriminación?

En la actualidad, el término discriminación es ampliamente utilizado en todo el mundo. Forma parte de nuestro lenguaje tanto como una palabra más de las que utilizamos al hablar, como referente de una situación desagradable de ciertas personas; es un tema frecuentemente mencionado en la agenda global, así como en las campañas mediáticas de cadenas televisivas y de grandes consorcios comerciales, que en los últimos años han encontrado en ella una de las formas más sencillas y rápidas de obtener ingresos.

No puede decirse que la discriminación sea un tema nuevo, pues las personas nos referimos a ella platicando o describiendo algo, sabemos que existe, incluso, hay quienes tienen alguna idea sobre lo que implica.

Sin embargo, las consideraciones que al respecto se tienen, se sustentan en información errónea, distorsionada o en el mejor de los casos, incompleta. Nuestra vida y desarrollo en una dinámica social nos ofrece las primeras consideraciones sobre lo qué es la discriminación, pero éstas devienen de la información difundida por medios de divulgación en su mayoría.

Así, este término ha adquirido valoraciones que más que erróneas, carecen del sentido exacto que caracteriza toda práctica discriminatoria. En particular, su uso regular ha conducido a dos resultados: por un lado, que las dos definiciones que le confiere la Real Academia Española de la Lengua no sean diferenciadas; y en segundo lugar, que se menoscabe la implicación peyorativa que adquiere este concepto al llevarlo a la práctica.

En efecto, la Real Academia Española de la Lengua concibe dos significantes para el término discriminación: el primero es el que tiene que ver con la distinción que se hace de un algo entre varios, es decir, con “separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra”. De este punto se entiende que la acepción discriminación, tiene que ver sólo con un acto de diferenciación y de división.

Por otra parte, el segundo significante dice: “dar trato de inferioridad, diferenciar a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, etcétera.” En este caso, la referencia alude a un hecho que se suscita en las

relaciones humanas y no solamente en una acción que puede referirse a cosas, gustos o ideas, como lo generaliza la primera.

También refiere una valorización del concepto, al hablar de inferioridad, sin embargo, se limita a ello y no da ningún elemento más que aluda o deje ver la trascendencia que ese trato de inferioridad pueda tener.

En otras palabras, estas dos acepciones se concretan a definir a la discriminación como un verbo que separa, distingue y propicia un trato inferior, pero ni aún cuando habla de éste, recoge el sentido peyorativo-degenerativo que una acción discriminatoria implica. Y es que, efectivamente, discriminar tiene que ver con una acción de selección y segregación, pero cuando hablamos de la discriminación en cuanto a las relaciones sociales, es necesario ubicar que no sólo se están ejerciendo estas acciones, sino que además hay un trato de inferioridad o menoscabo para personas con determinadas características, lo que implica un perjuicio para estas.

Al decir que una persona o un grupo de personas reciben un trato inferior y son víctimas de un acto de limitación en el goce de su desarrollo social por cuestiones de alguna característica en particular como la raza, el color de la piel, su forma de pensar, alguna discapacidad, u otras, se está hablando de discriminación. No es solamente que se les diferencie de entre aquellas que no comparten sus mismas características, sino que reciben una atención peyorativa y un mal trato que los limita en algún sentido, por parte de otros.

Es por ello, que la definición léxica a la que se hacía referencia, resulta incompleta, ya que es parcial o unilateral al perder de vista un elemento definitorio de todo acto discriminatorio: sus consecuencias negativas reales o posibles.⁴

Otra acepción muy importante y útil para entender lo qué es la discriminación, es la referida en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU, la cual menciona que

la expresión discriminación racial denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen

⁴ Jesús Rodríguez Zepeda, *¿Qué es la Discriminación y cómo Combatirla?*, México: CONAPRED, 2004, pág. 13.

nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o de cualquier otra esfera de la vida pública.⁵

Esta definición ha sido de las más reconocidas a nivel mundial pues aún cuando está enfocada a la discriminación racial, concentra la idea y el carácter fundamental del sentido de inferioridad y maltrato que todo acto discriminatorio implica. Estas consideraciones internacionales sobre discriminación, han sentado las bases para que en países como el nuestro se formulen nuevas acepciones inherentes a las particulares dinámicas sociales, o incluso, para enriquecer las ya existentes.

Asimismo, estas concepciones dejan ver que la discriminación es un hecho que va más allá de la distinción y la segregación para consagrarse en un acto que retribuye en efectos negativos para quienes son víctimas de ella. La discriminación no es algo exclusivo de quienes la viven, no es sólo algo propio y característico de quienes sufren un tipo de discapacidad y tampoco, es una situación que sólo afecte a algunas personas de entre toda una población.

Estas ideas son parte de la concepción errónea o falsa que se tienen al pensar en discriminación, pues se sustentan en un enfoque exclusivista de quienes la padecen. Cuando el común de la gente habla de discriminación, o se le ubica como una expresión para hablar de un rechazo a algo común, o se le enfoca en casos muy concretos: homosexualidad, personas de color o discapacitados.

No se alcanza a ver que la discriminación es un fenómeno social que, no por referirse a la posesión de ciertas características en algunas personas, deja de involucrar a la sociedad en su conjunto: quienes la padecen, quienes la ejercen y hasta quienes por desconocimiento, la practican. La discriminación tiene un enfoque social porque la resienten seres humanos, la infringen seres humanos y además, se ejerce en espacios públicos.

⁵ *Ibid.*, pág. 18.

Al respecto, Norberto Bobbio, explica que la discriminación deriva de un proceso social de tres etapas a partir de las cuales es muy fácil reconocer y entender el sentido nocivo que conlleva cualquier acto de esta índole⁶.

La primera de estas etapas la sitúa en el momento en que los individuos se percatan y constatan alguna diferencia que los distingue de otros, la cual puede ser desde una característica física-racial, hasta la visión que sobre algún tópico se tenga. En la segunda etapa, esta diferencia (o diferencias) es sometida a un juicio de valor positivo por parte de quienes la poseen, y por ende, de una valoración negativa de aquellos que carecen de ella. Hasta aquí, explica Bobbio, no tenemos ningún acto de discriminación, sólo de diferenciación, el problema se presenta cuando la diferencia justifica un trato inferior para quienes carecen de la “cualidad” por parte de quienes la valoraron.

En otros términos, la discriminación no es perjudicial cuando se reconocen las diferencias, sino cuando éstas son justificaciones para que un grupo social excluya, limite, maltrate o sesgue el goce de oportunidades de todo tipo a otros. Las dos primeras etapas tienen que ver con esa consideración léxica de diferenciar; incluso en la segunda, el acto mismo de valoración de las cualidades no es discriminar, pues el hecho de que algunos sepan que otros tienen o no ciertas características, o ideas puede derivar hasta en acciones para auxiliarlos si es que el caso lo ameritara. La situación se torna un hecho de discriminación y pasa a lo que sería la tercera etapa del proceso, cuando el juicio inferioridad-superioridad justifica el derecho a un maltrato.

Un ejemplo que permite entender de forma más sencilla el proceso descrito por Bobbio, lo tenemos en casos como las autoridades competentes en un penal tienen la tarea de dejar libres a un determinado número de presos por algún programa de libertad por buen comportamiento. Estas tienen que seleccionar y discriminar de entre toda la población, a los reclusos que cuenten con las condiciones que exige el programa; sin embargo, esta segregación y discriminación no implican un maltrato, un perjuicio o una limitación de los derechos fundamentales de quienes no son seleccionados, puesto que los

⁶ Norberto Bobbio, “La Naturaleza del Prejuicio”, en “*Elogio Della Mitezza*”, Milán, 1994.

criterios empleados se concretan a una valoración de la conducta (o los lineamientos que este tipo de programas considera) de los reclusos.

El trasfondo de este proceso arroja dos elementos fundamentales para ubicar con cabal claridad el origen natural de cualquier acto de discriminación: el prejuicio y el desprecio. El prejuicio es específicamente, “el conflicto entre grupos caracterizado por marcados rasgos endogrupales y exogrupales, donde el aspecto esencial consiste en dar y aplicar una diferencia a los miembros de un grupo particular.”⁷

El prejuicio se explica como una creencia arraigada por educación socio-cultural (regularmente inculcada en el interior del hogar o de una comunidad) que impide la consideración de la otredad, la diferencia y la pluralidad como características inherentes a una dinámica social.

Por su parte, el desprecio que derivado de la valoración del prejuicio, lleva a la negativa de incluir, reconocer o siquiera respetar a los menospreciados, conduce acciones que en lo general se traducen en actos de discriminación.

Jesús Rodríguez Zepeda refiere que la discriminación puede definirse como “una conducta, culturalmente fundada, y socialmente extendida, de desprecio (...) sobre la base de un prejuicio negativo, y que tiene por efecto dañar sus derechos y libertades fundamentales de quienes la padecen.”⁸

Hasta aquí, es claro que el prejuicio y el desprecio son factores motores para el ejercicio de prácticas discriminatorias; sin embargo, es fundamental ubicar que no todo acto de rechazo a una idea o característica tiene que ver o derivar en un acto de discriminación. En otros términos, no podemos decir que toda idea de rechazo por algo que nos disguste y a otros agrade sea discriminación, ni que la discriminación acabará cuando todos los seres humanos pensemos igual y disfrutemos de las mismas cosas, ideas y gustos, no, eso no tiene que ver con el sentido de un acto discriminatorio.

La discriminación empieza cuando hay un rechazo a las diferencias pero que va acompañado de un acto de agresión, de limitación, de no reconocimiento y hasta de maltrato por la presencia de las mismas en una o varias personas. La discriminación daña derechos y libertades, mientras que la

⁷ Kimball, Young, *Psicología Social del Prejuicio*, Buenos Aires: Paidós, 1969, pág. 7.

⁸ Jesús Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, pág. 19.

no discriminación reconoce diferencias y más allá de avalarlas o no, no limita la capacidad de acción y mucho menos el goce de derechos y oportunidades. Quienes ejercen actos discriminatorios socavan la existencia y desarrollo de quienes tienen una perspectiva diferente a la de ellos, mientras que quienes no discriminan, rechazan esas diferencias, pero no limitan o impiden las capacidades de decisión y acción de los demás.

En sí, el fenómeno social de la discriminación no es en realidad, sino la violación descarada o disfrazada, consiente o involuntaria, de la autenticidad de los seres humanos a partir de un elemento fundamental: el principio de la igualdad.

1.3. Principio de igualdad: factor transgredido por la discriminación.

En las definiciones que en el apartado anterior se suscribieron, la discriminación se entendió como un fenómeno que respondía a la valoración negativa y a la exclusión o limitación de las personas que la padecían. La no discriminación, por el contrario, tenía que ver con el concepto de igualdad entre los hombres y el trato igualitario del que deben gozar.

Considerando esto, resultaría muy simple para muchos deducir que la discriminación al estar vinculada con la igualdad, terminaría si las diferencias entre las personas no existieran, si las creencias y conceptos que rigen nuestras convicciones sociales, políticas, económicas, familiares y hasta culturales se homologaran, e incluso, si la idea de individualidad se transformara en la de colectividad, lo cual sería válido por el hecho de que todos somos individuos sociales.

Si la no discriminación tiene que ver con tratar a todos como iguales, entonces los elementos y cualidades que caracterizan a cada sujeto pasarían a segundo término y sólo importaría el atenderlos. Por ejemplo, los programas implementados en los diferentes niveles de gobierno ya no tendrían la necesidad de hacer estudios preliminares que contextualicen su funcionamiento, pues finalmente todos los que se beneficiarán con ellos son hombres, más allá de su origen, de las características de su quehacer diario o hasta de sus cualidades físicas.

La vida pública y sus instituciones en general, simplificarían sus funciones, pues tratando sólo con hombres y mujeres iguales, no habría porqué

detenerse a pensar en elementos que ramifiquen funciones, servicios o programas.

En cuanto a la no discriminación, ésta se concebiría como posible en el momento en que todos los hombres y mujeres dejaran de emitir opiniones divergentes, cuando se adoptara la estandarización de patrones socioculturales y hasta ideológicos y, por supuesto, cuando cesaran los comentarios en relación a las diferencias que diariamente se reconocen en los muchos espacios sociales en los que un sujeto se desenvuelve.

Si la no discriminación tiene que ver con la igualdad de trato, entonces suprimir cualquier acción que fomente lo contrario, sería luchar contra ella, sería discriminar. Pero no es así, al contrario, no hay nada más falso que pensar la discriminación en este sentido.

Es un error, porque cuando el concepto de igualdad es empleado para hablar de lo que se debe atender e implementar en el combate a la discriminación mediante el reconocimiento y el trato en este sentido entre los hombres y mujeres, no se está hablando de una estandarización. Dicho de otro modo, la igualdad entre los ciudadanos, entre los sujetos sociales y convergentes a una colectividad no tiene que ver con una generalización de la identidad ni con la homologación de sus gustos, preferencias o creencias.

De manera más concreta, la igualdad proclamada en las declaraciones de los derechos humanos y tratados contra la discriminación no tiene un sentido descriptivo, es decir, “no significa afirmar que los seres humanos son similares o que no existan diferencias entre ellos. Ni quiere decir que esas indiferencias son, valga el juego de palabras, indiferentes, (...) pues incluso nuestros rasgos físicos son distintivos.”⁹

Por tanto, no debe confundirse el sentido igualitario de la no discriminación, es decir, no se puede permitir que su sentido de acción dirigido a la igualdad de acceso y goce de derechos, se confunda con un objetivo que persigue la generalización de caracteres y circunstancias entre los hombres. El principio de igualdad que defiende la no discriminación, determina que los derechos y garantías fundamentales sean igualmente garantizados para todos

⁹ Luis Salazar Carrión, *Democracia y Discriminación*, México: CONAPRED, 2005, pág. 44.

los hombres y mujeres, considerando siempre aquellos rasgos que los hacen únicos, individuales y diferentes.

Que se entienda bien: cuando al hablar de discriminación se alude a la igualdad entre los hombres para combatirla, no se busca que los individuos no tengan y defiendan su identidad con lo que a ésta respecta, tampoco que no se pueda opinar lo que se piensa de algo o de alguien porque es contrario a lo que el otro o los otros creen y hacen. La discriminación no radica en tener pensamientos diferentes respecto a otros o por otros, aún cuando ese pensamiento sea contrario, crítico o incluso de desagrado por otra persona, sino que se manifiesta cuando esa opinión divergente conduce a quien la tiene a limitar, perjudicar o excluir a los otros del goce de sus derechos fundamentales, incluso cuando llega a incitar a más personas a hacerlo.

De forma más clara, en este punto destacan los razonamientos de Jesús Rodríguez Zepeda, quien menciona que

muchas opiniones sobre el éxito social, o sobre las aptitudes, belleza o fealdad de las personas, y muchas expresiones de cultura popular o de humorismo se sitúan en este terreno fronterizo con la discriminación sin llegar a traspasarlo. (...) En este contexto la libre expresión, deja de serlo cuando incita, conduce o estimula acciones contra los derechos de otras personas.¹⁰

Así pues, se debe comprender que la discriminación viola el principio de igualdad de los seres humanos en cuanto a sus garantías individuales, es decir, en cuanto al disfrute pleno de sus derechos fundamentales que la ley le confiere a todos los individuos por igual, por el simple hecho de ser hombres y mujeres miembros de una comunidad social.

Este principio de igualdad evoca a los derechos humanos y fundamentales de trato y desarrollo de los que todo hombre y mujer gozan desde el momento de su nacimiento; aquellos que cada país ha concebido como esenciales para la vida social digna de cualquier ser humano, y que en México se concentran en el primer apartado de nuestra Carta Magna.

El principio de igualdad está comprendido por la Declaración Universal de la ONU desde 1948 cuando se estableció que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.” Por ello, cuando se dice que la

¹⁰ Jesús Rodríguez Zepeda, *¿Qué es la Discriminación y cómo Combatirla?*, México: CONAPRED, 2004, pág. 13.

discriminación tiene como consecuencia la transgresión del principio de igualdad, se está haciendo alusión a la violación respecto al goce parcial o completo de derechos fundamentales como libertad de tránsito, de creencias, de preferencias, el derecho a la educación, a la salud, a la seguridad, al libre esparcimiento, al acceso a espacios públicos y culturales, al disfrute de programas y beneficios gubernamentales, entre otros.

La práctica de la discriminación en cualquiera de sus manifestaciones interfiere con el principio de igualdad, al transgredir su universalidad para todos los hombres y mujeres cuando, mediante ciertas acciones o decisiones, se limitan o impiden sus garantías individuales. De esta forma, se transgrede a los “hombres igualmente libres, igualmente dignos, igualmente titulares de derechos fundamentales y en modo alguno esta igualdad no se opone a la diversidad o a las diferencias individuales, sino que es, por lo contrario, el fundamento de su legitimidad.”¹¹

Otro de los sentidos que signan de importancia a este principio de igualdad, radica en que al pugnar por un tratamiento igual y por el acceso y disfrute de derechos y garantías fundamentales para todos, está estableciendo la universalidad para hombres y mujeres de todas las edades, y no sólo para aquellos que en función de tener cierta edad y ser considerados ciudadanos pueden disfrutar de los derechos inherentes a ese sector de la población.

El principio de igualdad es aplicable sí, para hombres y mujeres, para ciudadanos y ciudadanas de un país en particular, pero su alcance va más allá de un rango de edad o de una consideración cívica. En otras palabras, la igualdad se refiere a todos los grupos de la población, desde aquellos más jóvenes, aún siendo infantes, hasta aquellos pertenecientes al sector de adultos mayores.

Por ejemplo, cubre a los niños que aún sin ser reconocidos formalmente como ciudadanos, tienen derecho a la educación y a ser aceptados en una institución formal sin importar su nacionalidad, su color de piel, su religión o estrato social; incluso los protege contra decisiones de aquellos centros educativos que le impidieran a algún niño discapacitado en muletas, andadera o silla de ruedas o con algún problema psicomotriz, inscribirse en alguna

¹¹ Luis Salazar Carrión, *Op. cit.*, pág. 45.

escuela, aún cuando esta discapacidad en nada afectase su aprovechamiento académico.

Otro ejemplo de la cobertura universal que guarda el principio de igualdad es con las personas adultas mayores al pugnar porque a éstas se les dé un trato igual al del resto de las personas cuando por ejemplo, realizan algún trámite público, solicitan información institucional o hasta cuando piden información sobre algún empleo. En este tipo de casos, el principio de igualdad busca que dichas personas gocen de su derecho a ser atendidas como el resto de los hombres, y no anteponer el prejuicio de que por ser mayores, están “incapacitadas” para ciertas cosas; es decir, que más allá de si la persona es o no mayor, o de que si cuenta con todas las habilidades para hacer tal o cual cosa, se le haga válido su derecho a informarse, a ser atendido y a tener la posibilidad de actuar, según sus posibilidades.

No significa que el principio de igualdad que es transgredido por actos discriminatorios, cuente con una definición específica y única para todo el mundo, tampoco se pretende determinar una clasificación que haga referencia a una concepción buena o mala de la igualdad de trato. El objetivo de la presencia de este principio tanto en acciones discriminatorias, como en el combate de las mismas, es aludir y garantizar la igualdad universal de los derechos y las garantías fundamentales de todos los seres humanos, así como de sus dignidades.

Asimismo, el principio de igualdad nos refiere una especie de regla o norma que dota de un sentido de obligatoriedad a las acciones que lleven a cabo todos los sujetos sociales con respecto a otros. Se afirma que se trata de una regla porque es un elemento que “debe obligar a los que se comprometen con ella (...) a tratar con el mismo respeto los derechos y la dignidad de todas las personas.”¹²

De todo lo analizado, puede entonces aseverarse que el principio de igualdad tiene por supuesto un sustento contractualista, o lo que es en términos del estado moderno, un sustento jurídico. La norma que determina la obligatoriedad en las acciones humanas para dar trato igual de respeto hacia

¹² Luis Salazar Carrión, *Democracia y Discriminación*, México: CONAPRED, pág. 46.

las preferencias, libertades, dignidades y derechos fundamentales de todos los hombres, convierte a la igualdad de este principio, en una igualdad jurídica.

La igualdad jurídica da sentido a la libertad de la pluralidad, hace posible que cada hombre y mujer sean igualmente capaces de ser individuales y únicos, en sí, libres de ser diferentes. Al hablar de este concepto que representa el principio de igualdad, se mantiene vigente el pacto que como seres sociales y políticos hicimos para garantizar y preservar nuestro derecho a actuar, pensar y ser diferentes gozando de la seguridad y protección de la figura estatal.

Porque si se recuerdan los principales postulados de las teorías iusnaturalistas, precisamente en ese estado, en el natural, todos los hombres eran desiguales en sus rasgos físicos, pero iguales en su libertad de hacer lo que desearan, de dedicarse a lo que quisieran, de relacionarse con otros si lo apetecían y hasta libres de tomar lo de otros o asesinar. La inexistencia de un control por encima de las naturales pasiones o deseos de todos los hombres, hacía de la libre voluntad, una igualdad generalizada para todos, aunque ésta tuviese un carácter latentemente perjudicial.

Por ello, cuando las teorías contractualistas hablan de la sumisión de las desiguales voluntades, más que justificar una imposición autoritaria sobre el espíritu de cada individuo, explican el medio a través del cual, una inmensa sociedad logra preservar la igualdad de la libertad a ser uno sin riesgo de ser destruido ni destruir a los demás. Refieren “el derecho que trae consigo el paso del estado de naturaleza al estado civil, es decir, el paso de la desigualdad natural a la igualdad jurídica.”¹³

Uno de los más grandes exponentes de la teoría contractualista, Juan Jacobo Rousseau, expuso estas ideas al aseverar que “(...) el pacto fundamental sustituye (...) con una igualdad moral y legítima, a la desigualdad física que la naturaleza había establecido entre los hombres, los cuales pudiendo ser desiguales en fuerza o talento vienen a ser todos iguales por convención y derecho.”¹⁴

¹³ Rubén R. García Clark en *Derecho a la Diferencia y Combate a la Discriminación*, México: CONAPRED, 2006, pág. 13.

¹⁴ Citado por Rubén R. García Clark, *idem*.

Con lo anterior, se tiene un elemento más con el cual entender la real naturaleza del principio de igualdad; hacer alusión a él, implica el compromiso que se debe mantener por el respeto a las diferencias, a la pluralidad y al individualismo convergiendo entre colectividades y sociedades enteras. Por el contrario, su desconocimiento mediante cualquier práctica discriminatoria, significa olvidar que los seres humanos hombres y mujeres, somos dignos de un trato igualmente justo, de oportunidades de desarrollo equivalentes y de ser sujetos individuales.

El principio de igualdad avala el disfrute pleno de todo lo que nos hace únicos y diferentes, pero igualmente dignos de hacer valer nuestros derechos y garantías. Más aún: el principio de igualdad hace posible que las diferencias entre los hombres sean consideradas por las instituciones sociales a fin de que éstas encuentren las formas y procedimientos que en cada momento, garanticen que todos tendremos acceso a su operación y a los servicios que ofrecen, es decir, reconoce a los diferentes para tratarlos igualmente.

La discriminación se refiere a la desigualdad en perjuicio de las diferencias; desconoce el principio de igualdad pues impide el respeto y validez de los derechos fundamentales de los seres humanos por sus diferencias. El principio de igualdad se torna en un valor socialmente antidiscriminatorio cuando pugna porque “todos tengan los mismos derechos inalienables (...) lo que implica pues, que todos tienen la libertad y el derecho de ser diferentes y de que se reconozcan y respeten esas diferencias, en tanto y por cuanto, obviamente, éstas no impidan o limiten las libertades y derechos de los demás.”¹⁵

1.4. Principales formas y manifestaciones de discriminación en México.

En nuestro país, pocos son los datos que de forma institucional han recabado los gobiernos, tanto el federal como los estatales, respecto a los índices de discriminación. Por supuesto que organizaciones civiles cuentan con información sobre esto, sin embargo, en su mayoría ésta sólo representa una aproximación no muy confiable de la realidad, pues los datos provienen de muestras y sondeos estadísticos muy focalizados y/o sobre un particular caso de discriminación.

¹⁵ Luis Salazar Carrión, *Op. cit.*, pág. 45.

A partir del año 2004, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, conciente de esta situación, se dio a la tarea de elaborar junto con la Secretaría de Desarrollo Social, la primera *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, proyecto que tuvo como principal objetivo generar información que permitiera caracterizar y entender mejor el fenómeno de la discriminación.¹⁶

El proyecto se sustentó en la participación de 5,608 personas que fueron encuestadas en todo el país, a las cuales se les preguntó sobre sus conceptos de discriminación y la visión que tenían respecto a grupos considerados como vulnerables a prácticas discriminatorias, incluso, a dichos grupos se les cuestionó sobre su sentir respecto al trato que en distintos espacios sociales recibían.

Los resultados derivados de este proyecto a nivel nacional, entrañan un acercamiento más filial de carácter institucional con los cuales es posible situar las nociones que la población mexicana tiene respecto al fenómeno de la discriminación y las diferentes prácticas derivadas de éste.

Si bien, para términos de este trabajo no es necesario referir en su totalidad la encuesta, hay datos muy representativos que ayudan a realizar una valoración del fenómeno.

La metodología sobre la cual se levantó esta primera Encuesta Nacional sobre Discriminación, incluyó la aplicación de 5,608 cuestionarios distribuidos de la siguiente manera:

PÚBLICO	No. de ENTREVISTAS EFECTIVAS
Personas con discapacidad	594
Homosexuales	189
Adultos mayores	761
Indígenas	765
Personas no católicas	805
Mujeres	1012
Globales	1482
Total de entrevistas efectivas	5 608

¹⁶ Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2005.

La muestra se eligió por separado para la parte urbana y la parte rural. Para garantizar que en la muestra quedaran contempladas unidades de diferentes zonas geográficas del país, se utilizó una clasificación que la SEDESOL ha utilizado para otras investigaciones de las entidades federativas en tres regiones.³

Se distinguieron primeramente dos grandes segmentos de población (estratos), constituidos según la condición de residencia de la población mexicana: 1) población residente en áreas urbanas y 2) población residente en áreas rurales. Para el estrato urbano las unidades primarias de muestreo (UPM's) estuvieron constituidas por las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB's) que ha conformado el INEGI.

La encuesta fue realizada por la empresa Buró de Investigación de Mercados, S.A., la cual llevó a cabo una minuciosa selección del personal que habría de participar en el proyecto, bajo criterios de profesionalismo, experiencia y ética en actividades de esta naturaleza.

El trabajo de campo requirió de un coordinador general de proyecto, 10 coordinadores regionales de campo, 15 supervisores, 50 entrevistadores, 10 codificadores y 20 capturistas.

El coordinador de proyecto fue la persona responsable de la comunicación con la Secretaría de Desarrollo Social y la coordinación del trabajo de campo con las oficinas centrales. Los diez coordinadores regionales, estuvieron encargados de seleccionar al personal en los Estados, capacitarlos, apoyar en la elaboración de las rutas de trabajo y distribuir el material necesario para el desarrollo del operativo.

Los 15 supervisores, fueron responsables de localizar en campo las localidades rurales, además de verificar la correcta aplicación de los cuestionarios, tanto en los hogares como a los individuos de las diversos públicos objetivo. Además el supervisor distribuyó las cargas de trabajo por entrevistador, verificando el número de folio a cada encuesta de hogar para tener un mejor control de las cargas de trabajo.

Los 50 entrevistadores, se encargaron de ubicar los hogares y los individuos de las viviendas seleccionadas conforme a la terminación del número de folio de los cuestionarios de hogar y aplicarlo a un informante adecuado, con el fin de recabar toda la información requerida en la encuesta

para posteriormente ubicar a la persona que se le debía aplicar el cuestionario, dependiendo de la cuota. En los casos en que el individuo seleccionado no se encontró, se planearon hasta dos visitas con la finalidad de encontrarlo (el encuestador tuvo la instrucción de llevar a cabo hasta dos visitas a un mismo hogar, en horarios distintos).

Al término del levantamiento en cada localidad, los entrevistadores entregaron a los supervisores todos y cada uno de los cuestionarios, para su posterior revisión. A partir de ese momento, los 10 revisores fueron los responsables de codificar y revisar en oficinas centrales cada uno de los cuestionarios para corroborar que la información fuera la correcta ayudados de un formato de control de codificación donde anotaron los datos de la localidad, el código de resultado de cada encuesta y el nombre del entrevistador para que en caso de algún error, se regresaran las encuestas a los supervisores para su corrección en campo.

Para el levantamiento de la información de las 5,608 entrevistas, se tuvo un muestro de 62 puntos de localidades rurales y 113 puntos en localidades urbanas. Se diseñó una logística que permitiera la organización de brigadas de campo para aplicar la entrevista en los puntos muestra proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social.

Ahora bien, entre los puntos que abordó la encuesta, destaca en primera instancia, que la concepción que sobre discriminación maneja la mayoría de los mexicanos, está relacionada con dar un trato diferente o negativo a alguien, pero sin aludir al sesgo o limitación de derechos fundamentales. Para el 68.4% de los encuestados, la discriminación tiene que ver con tratar diferente o negativamente a las personas, mientras que la opción más relacionada con una limitación de algún derecho fundamental, es decir, “pagar un menor sueldo a una población específica” fue considerada como discriminación sólo por un 1.7%; destaca el 19.3% de personas que manifestaron conceptos diferentes a los presentados en la encuesta.

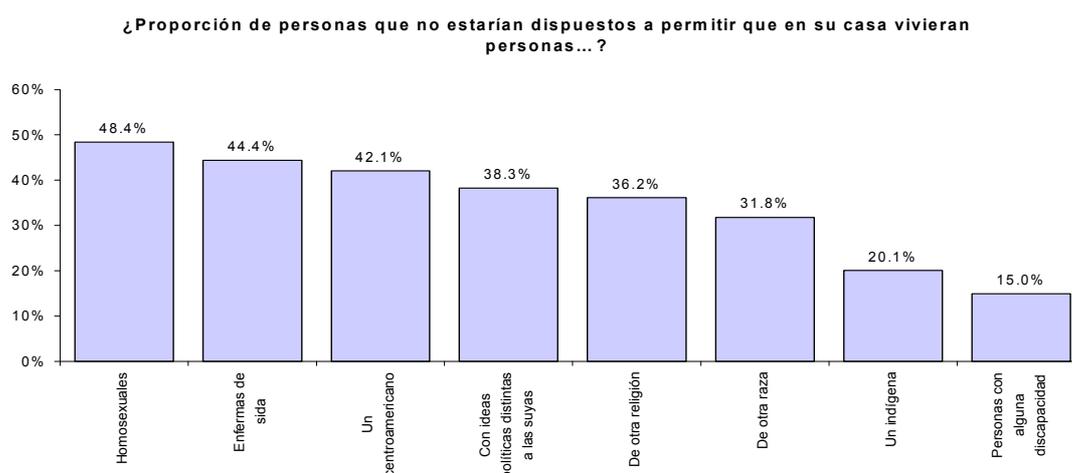
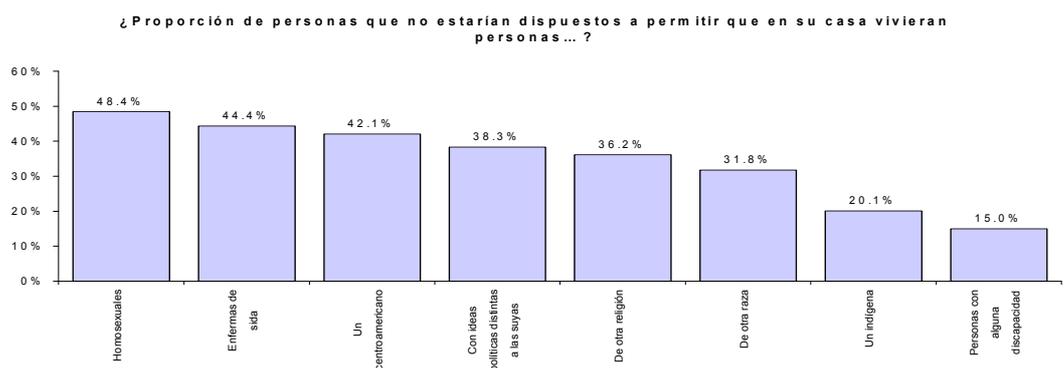
Esta primera Encuesta Nacional de facto sitúa a ciertos grupos como más vulnerables a sufrir actos de discriminación; éstos son:

- ancianos
- indígenas
- discapacitados

- enfermos de SIDA
- madres solteras
- extranjeros que viven en México
- no católicos

También se habla de los jóvenes, niños y desempleados pero más desde una óptica de grupos desprotegidos, que como sectores poblacionales altamente propensos a sufrir actos discriminatorios.

Una de las preguntas más directas en este proyecto, a partir de la cual se logra observar las principales tendencias de rechazo social hacia algún sector en particular, es la referente a la disposición de vivir con personas pertenecientes a alguno de esos grupos. En este caso, la tabla siguiente muestra que el 48.4% de los entrevistados manifestaron su rechazo a vivir con homosexuales, el 42.1% con extranjeros, el 20.1 % con un indígena y sólo el 15% con una persona con discapacidad.



F

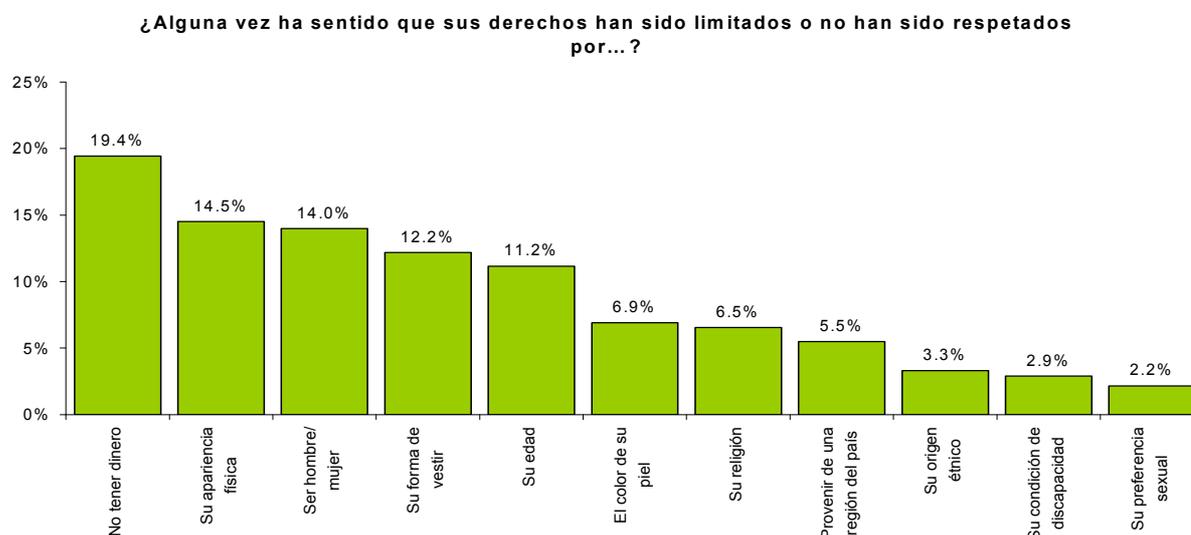
UENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

Aquí resulta importante pensar que la discapacidad tuvo un menor grado de menciones en comparación con la homosexualidad, la diferencia de las

ideas políticas o incluso de los extranjeros, debido a que la primera condición es un factor con el que se nace o algo que quienes lo padecen no lo pudieron evitar; mientras que las segundas, representan un posición elegida y que sostienen a preferencia propia quienes la ostentan, hecho que sí es condenado por quienes difieren de una ideología, de una forma de vida o de una creencia.

Siguiendo con esta rúbrica, otra pregunta enfocada a identificar estigmas sociales respecto a algún grupo, es la que cuestiona los motivos por los cuales los integrantes de la muestra han tenido problemas con personas de determinadas características. Los resultados revelaron que un 16.4% los tuvo por motivos de ideas políticas diferentes, el 15.5% por religiones opuestas, y más interesante aún, el 14.6% de personas consideraron que fue por motivos de diferencia en el nivel económico, el 11.8% por diferencia en el nivel de estudios y 5.3% por tener trabajos de menor nivel.

Cabe destacar que aún cuando los porcentajes por motivos de diferencia económica, nivel escolar y nivel de empleos, es menor al 20%, en general, representan un tópico que con mayor frecuencia se inserta como un factor de discriminación: las diferencias socioeconómicas e incluso, culturales.



FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

El considerar que una persona por el hecho de ser pobre, no letrado o porque tiene un empleo mal remunerado es generadora de conflictos, es un fenómeno que en nuestros días cobra mayor fuerza y se generaliza con mayor

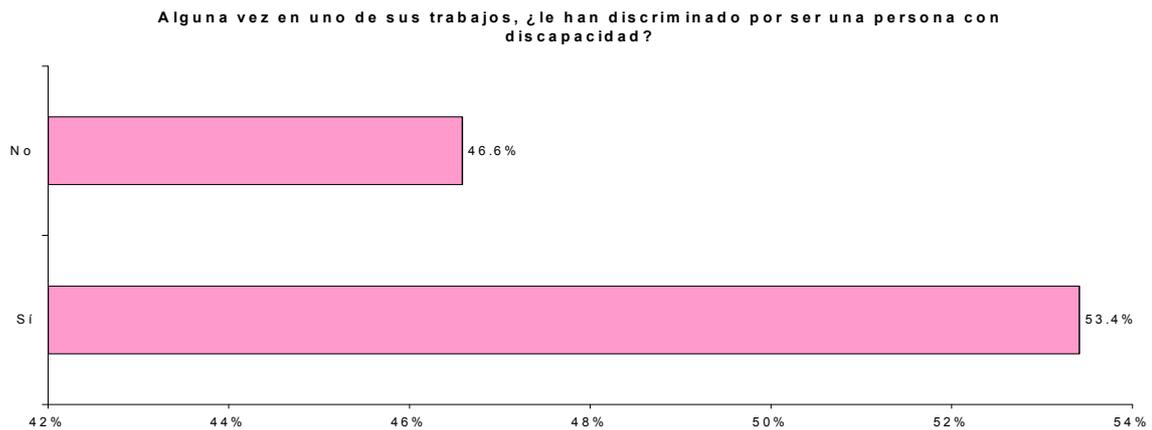
afluencia entre la población incluso, superando al factor de la homosexualidad que anteriormente ocupaba el primer lugar de menciones en este rubro.

La generación de estereotipos sociales creados y auspiciados por los medios de comunicación, en particular la televisión, conllevan a una segregación más amplia de la sociedad; propicia la generación de pseudo valores que derivan en prejuicios más superfluos y generales respecto a las condiciones de ciertas personas que de facto son tipificadas y tratadas en función de esos prejuicios.

Ahora bien, los participantes también fueron cuestionados respecto a la percepción que tienen en cuanto al trato discriminatorio que han recibido en diferentes espacios. Al respecto, los grupos que según su condición se sientan más discriminados en nuestro país son los homosexuales y los discapacitados con un 94.7% y 94.4%, respectivamente; de las mujeres entrevistadas el 94.4% también dijo sentirse discriminada por su condición, mientras que un 90.8%, un 88.4% y un 80.4% de indígenas, adultos mayores y practicantes de minorías religiosas, respectivamente, así lo precisaron.

Sin embargo, al preguntarle a los participantes de cada uno de estos sectores si habían sido víctimas de algún acto de discriminación en el último año, los homosexuales encabezaron la lista al reportar el 42.8% de los mismos que efectivamente habían padecido un acto de discriminación. De los discapacitados el 32.1%, de los indígenas el 31.5%, de los adultos mayores el 24.5%, de las minorías religiosas el 21.4% y de las mujeres el 15.1%.

Respecto a la situación laboral de estos grupos vulnerables un 53.4% de los discapacitados dijo haber sido discriminado en algún trabajo por su condición, les siguen los homosexuales, de los cuales el 40.1% también ha padecido discriminación en sus áreas de trabajo, los adultos mayores en un 25.1%, 22.8% de las mujeres encuestadas y 17.2% de las minorías religiosas también, mientras que de los indígenas que participaron, sólo el 7.3% dijo haber sido discriminado en el trabajo.



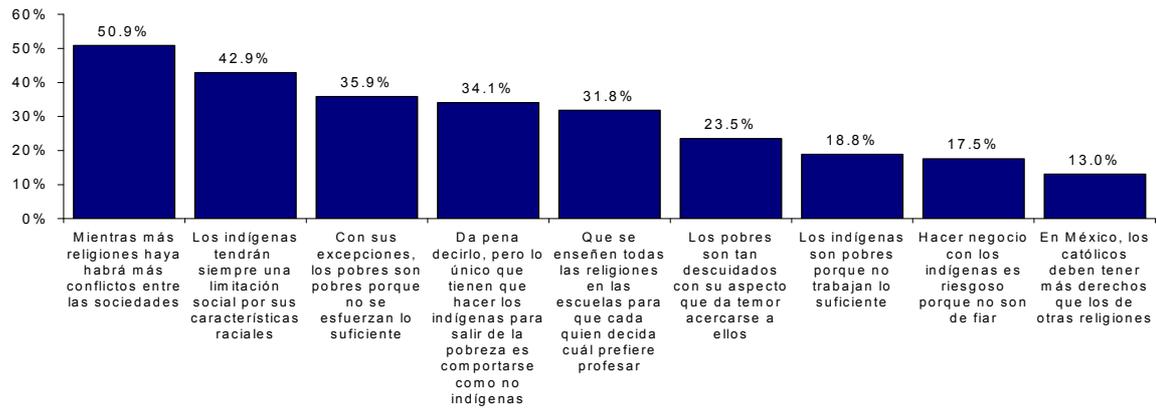
FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

La primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México también dio resultados particulares con respecto a la concepción que los mexicanos tienen respecto a cada sector propenso a un trato discriminatorio; dichas concepciones hacen notar la cultura poco conciente que los individuos pueden tener respecto a ciertas ideas que en un primer plano no podrían considerarse como discriminantes, pero que su trasfondo propician lo contrario. Ejemplo de ello se tienen en la idea que un 34.1% de los entrevistados apoyó la idea respecto a que lo único que tienen que hacer los indígenas para salir de la pobreza es comportarse como no indígenas.

Otro resultado preocupante de la encuesta con respecto a la población indígena es que de las personas encuestadas al respecto de movilizarse o no con vecinos para evitar el establecimiento de un grupo de indígenas cerca de su comunidad, el 40% dijo que sí lo haría.

Estos ejemplos representan en gran parte el porqué nueve de cada diez indígenas encuestados considera que en México existe la discriminación por su condición, o por qué el 45.1% opinó que al menos una vez no se les han hecho valer sus derechos por la misma causa. Otras ideas peyorativas e incitantes a actos de discriminación contra los indígenas se muestran en la siguiente tabla:

¿Proporción de personas que están de acuerdo con las siguientes ideas?



FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

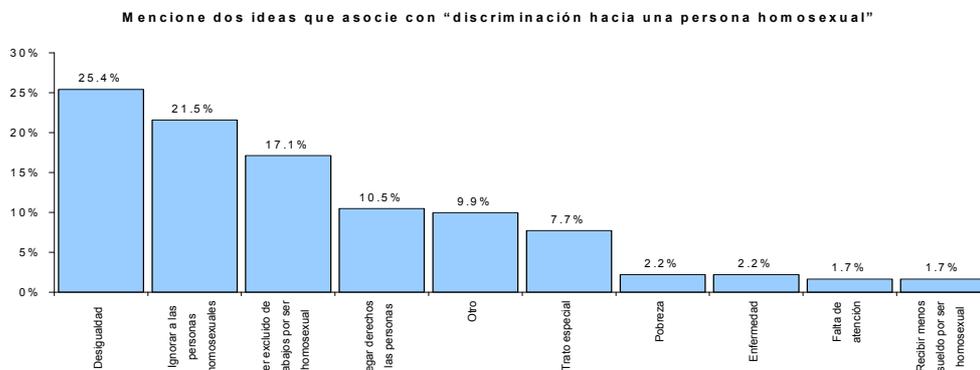
Los homosexuales representan uno de los grupos que históricamente han padecido más rechazo y segregación en la sociedad debido a su condición. En la actualidad el reconocimiento público de un gran porcentaje de estas personas por su preferencia ha ido en aumento, incluso, el reconocimiento de las instituciones de gobierno hacia este grupo y su inclusión social ha sido más contundente.

Sin embargo, esto no ha modificado trascendentalmente los avances que en materia de acceso y disfrute pleno de sus derechos fundamentales, han logrado los miembros de estas comunidades; el estigma y prejuicio por su condición siguen presentándose como limitante en el desarrollo integral de las personas homosexuales, travestis y transgéneros.

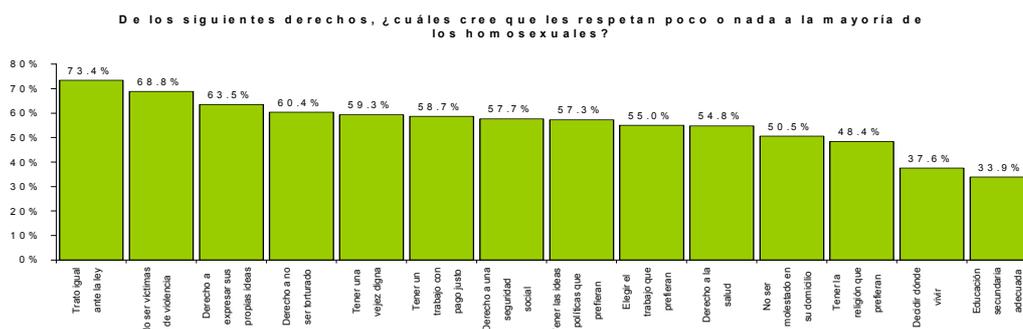
Como elementos representativos de los prejuicios que derivan en la segregación de los homosexuales, está el 42.4 % de los participantes que creen que el gobierno no debe hacer nada si en una comunidad la mayoría de sus miembros decide impedir que los homosexuales vivan ahí. Otra idea que atenta contra el trato igualitario que deben recibir todas las personas incluidas las de preferencia homosexual, radica en apoyar que se construyan barrios exclusivos para homosexuales, que fue elegida por 28.9% de los encuestados.

Uno de los datos interesantes de este grupo, se obtuvo al pedirles que asociaran la discriminación que padecían con dos ideas de las ofrecidas; los resultados fueron el trato desigual por su condición y el hecho de ignorarlos. La importancia de estas nociones es que demuestran que el sector homosexual es

uno de los más discriminados pero que además, son los que tienen una mayor precisión de lo que el fenómeno de la discriminación implica: un tratamiento injusto que deriva en la limitación de derechos y garantías. Las siguientes tablas precisan esta concepción.



FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

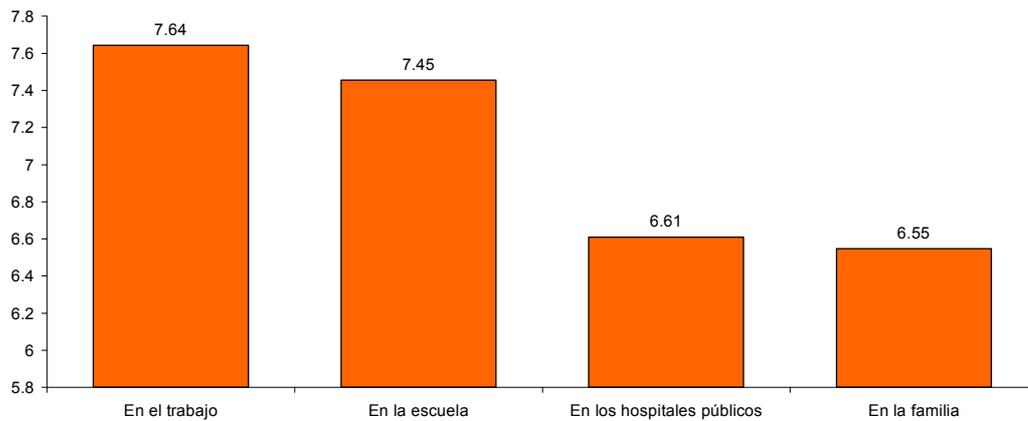


FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

También es importante destacar que de las personas con preferencias homosexuales que fueron entrevistadas, un 40.7% opinó que la discriminación es la primera causa que obstaculiza su desarrollo y que no tienen el resto de las personas.

Asimismo, el 71% de estas personas dijo que el mayor padecimiento que sufren los homosexuales por su condición es precisamente, la discriminación y en segundo lugar con un 9.1% de menciones, la falta de trabajo. Este último dato se complementa con la mención que hicieron los homosexuales respecto al área en la cual padecen más discriminación, dato que se observa en la siguiente tabla.

En una escala de 0 a 10, donde 0 es nada de discriminación y 10 es mucha discriminación, ¿qué tanto cree usted que se discrimina a las personas homosexuales en los siguientes espacios?
(Calificación ponderada, mientras más alta más discriminación)



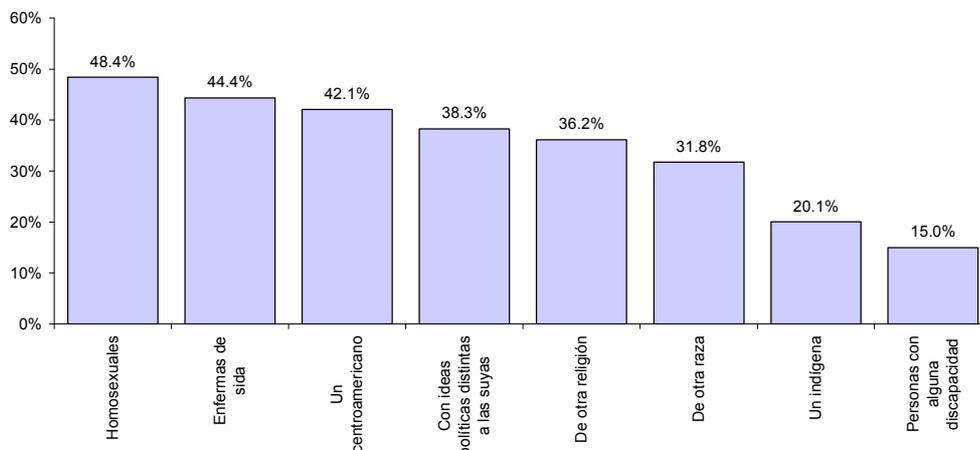
FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

Hay que agregar que según los participantes, el 41.1% consideró que en los últimos años las oportunidades de los homosexuales han aumentado, aunque en ese mismo lapso de tiempo, el 35.6% también dijo percibir un incremento en la discriminación hacia este sector.

Otro de los grupos poblacionales que en la actualidad sufre en gran parte actos de discriminación, son las personas enfermas de VIH, de las cuales se podría decir que son doblemente discriminadas debido al prejuicio de que esta enfermedad se da entre los homosexuales. Esta particularidad hace más palpable la distorsión de información que encierra cualquier acto de discriminación, pues aún cuando es cierto que los miembros de esta comunidad fueron de los primeros en hacer pública la enfermedad a partir de casos muy concretos, la falta de medidas de seguridad durante una relación sexual es propia de todas las personas, además de que el SIDA se puede contagiar de diferentes formas.

La ignorancia respecto a los elementos que caracterizan a la enfermedad, así como a la vida de sus portadores se traduce en un rechazo por parte de un gran porcentaje de la población, sobre todo, si consideramos que de los participantes en la primera Encuesta Nacional, el 44.4% dijo negarse a vivir con una persona enferma de VIH.

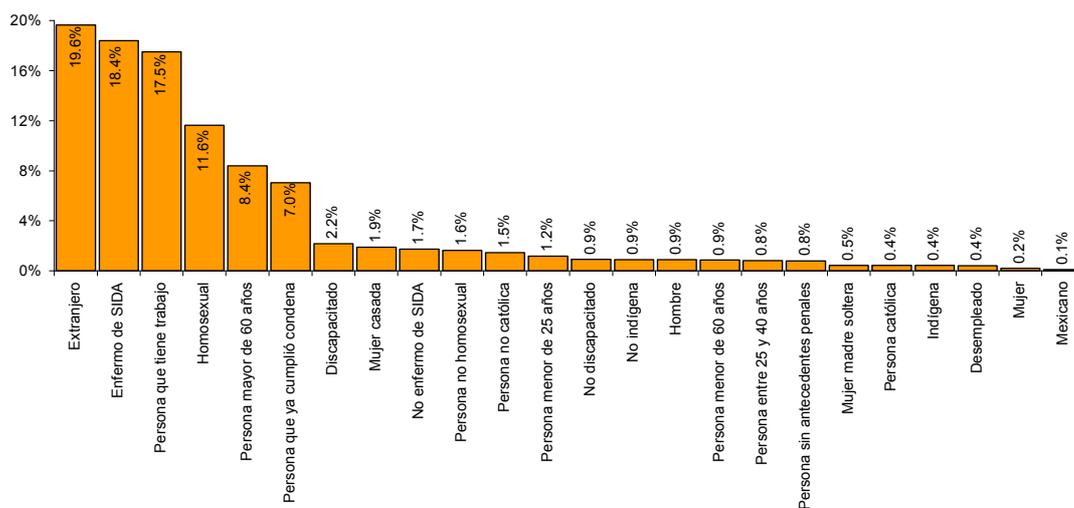
¿Proporción de personas que no estarían dispuestas a permitir que en su casa vivieran personas...?



FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

La situación de rechazo para los enfermos de SIDA los coloca en una situación grave de exclusión social, impidiéndoles el desarrollo integral de sus vidas al no ser aceptados en espacios públicos como trabajos o escuelas, o incluso, negándoles la participación en actividades específicas como competencias deportivas. Al respecto, una de las preguntas hechas en la encuesta refirió que los enfermos de SIDA son el segundo sector al que las personas jamás contratarían para desempeñar un trabajo.

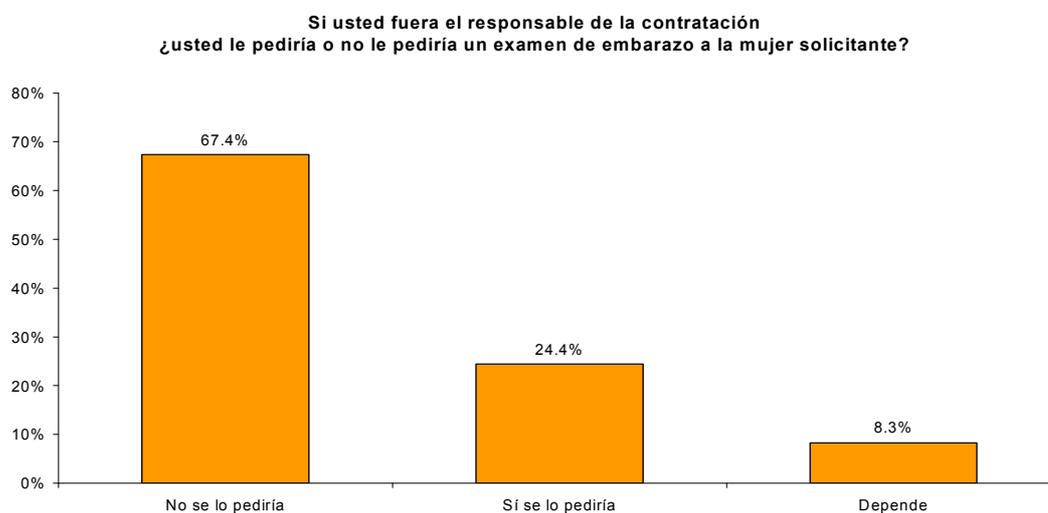
¿Y a quién jamás contrataría?



FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

Las mujeres son otro grupo que aunque en las últimas dos décadas ha logrado un mayor respeto en el hacer cumplir sus derechos y garantías, todavía

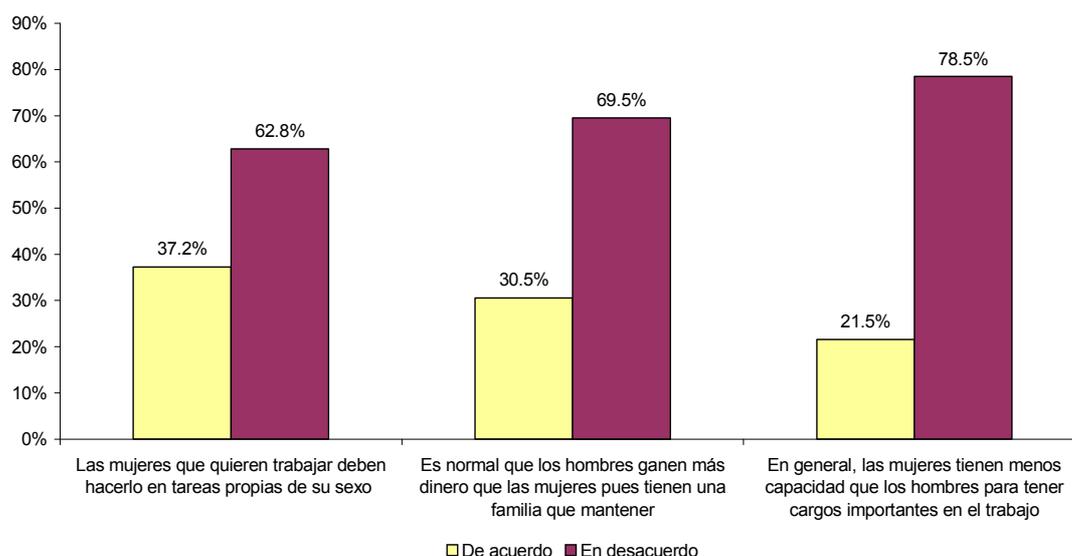
reciente los efectos de una cultura discriminatoria por su condición. Como un hecho referente, la encuesta reveló que a pesar de que el 88% de los hombres encuestados sí considera como una violación a sus derechos el negarle el empleo a una mujer embarazada, 24.4% de ellos, le pediría un examen de embarazo a una mujer si le solicitara un trabajo.



FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

Se demostró que un 30.5% de los encuestados opina que es normal que un hombre gane más que una mujer, aún en paridad de empleos. Estas ideas son producto de un tipo de educación que las personas reciben tanto en sus hogares, como en los diferentes espacios donde se desenvuelven; puede que a temprana edad inicie el fomento de estas, las cuales llegan a ser más fuertes que los programas para erradicarlas; muestra de ello, es que a pesar del embate contra las ideas machistas, hoy día todavía un 23.1% de personas (hombres y mujeres) sigue pensando que las mujeres son violadas porque provocan a los hombres.

¿Usted estaría de acuerdo o en desacuerdo con las siguientes ideas?

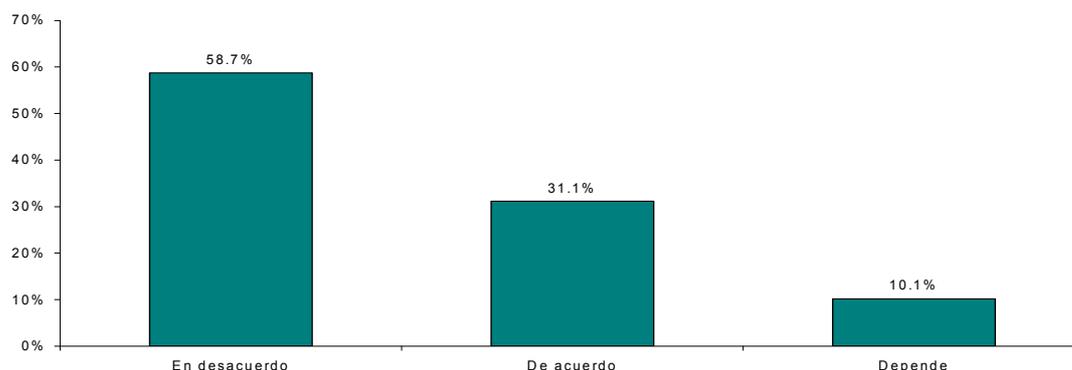


FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

Las personas con discapacidad son otro de los grupos afectados con mayor incidencia por actos de discriminación. En los últimos años la lucha por facilitarles mejores condiciones de vida ha visto frutos crecientes, sobre todo en el reconocimiento de condiciones adecuadas en la infraestructura de los espacios públicos para su mínimo desempeño social. Sin embargo, esta lucha también ha encontrado nuevos argumentos que esconden una actitud de prejuicio, rechazo y falta de cooperación.

Actualmente, a pesar de que los discapacitados son considerados por los mexicanos como el segundo grupo más desprotegido y con menos oportunidad de conseguir empleo, de los individuos encuestados, un 41.1% piensan que una persona con discapacidad no trabaja tan bien como los demás, mientras que un 31.1% piensa que debido a las dificultades de empleo que hay actualmente en México, es preferible darle trabajo a personas sin discapacidad.

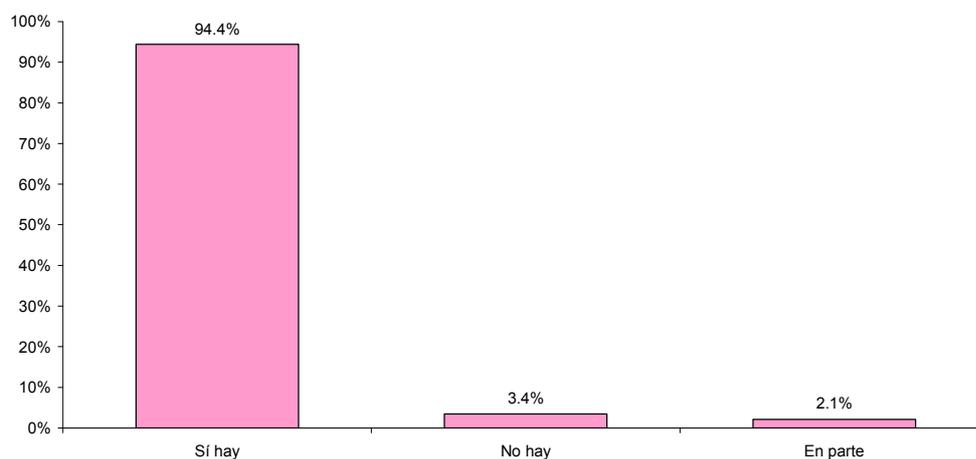
¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la siguiente afirmación: dadas las dificultades de empleo que hay actualmente en México sería preferible dar trabajo a las personas sin discapacidad que a los discapacitados?



FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

Con ello es palpable observar que aún cuando resulta un porcentaje pequeño, existe la convicción de que las personas con algún tipo de discapacidad no trabajan con el mismo rendimiento que las que no lo son. Esta idea conlleva a que muchos discapacitados simplemente sean rechazados en los procesos de contratación laboral, hecho que se traduce en una violación a su derecho fundamental de ser considerado y participar en cualquier área de trabajo donde cumpla los perfiles formales de selección.

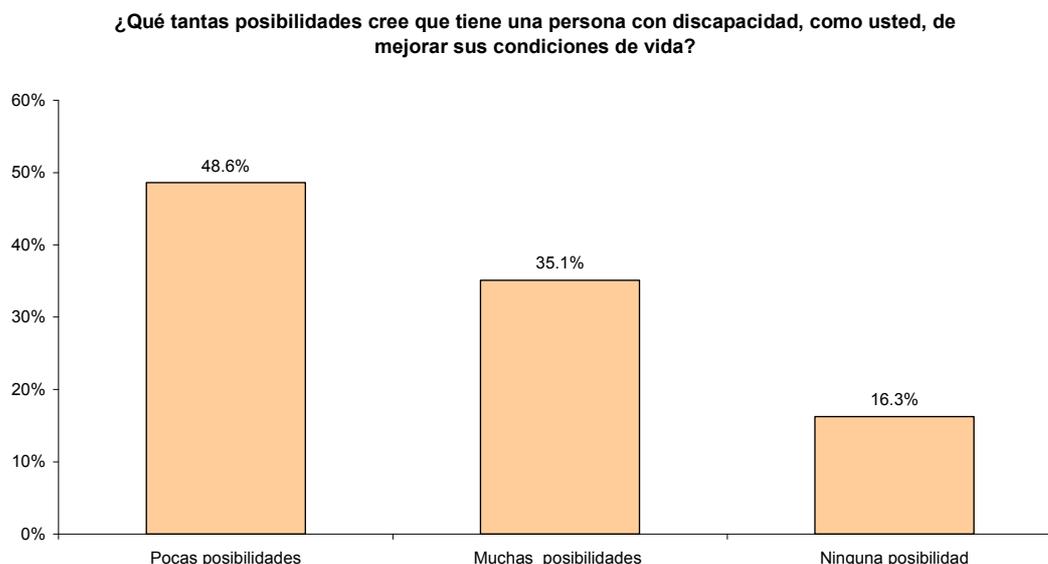
¿Cree usted que en México hay, o no hay, discriminación contra las personas discapacitadas?



FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

Incluso, una de las percepciones que la primera Encuesta Nacional recabó entre la población con discapacidad, hace visible la falta de confianza

entre este sector respecto a sus posibilidades de mejorar sus condiciones de vida.



FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

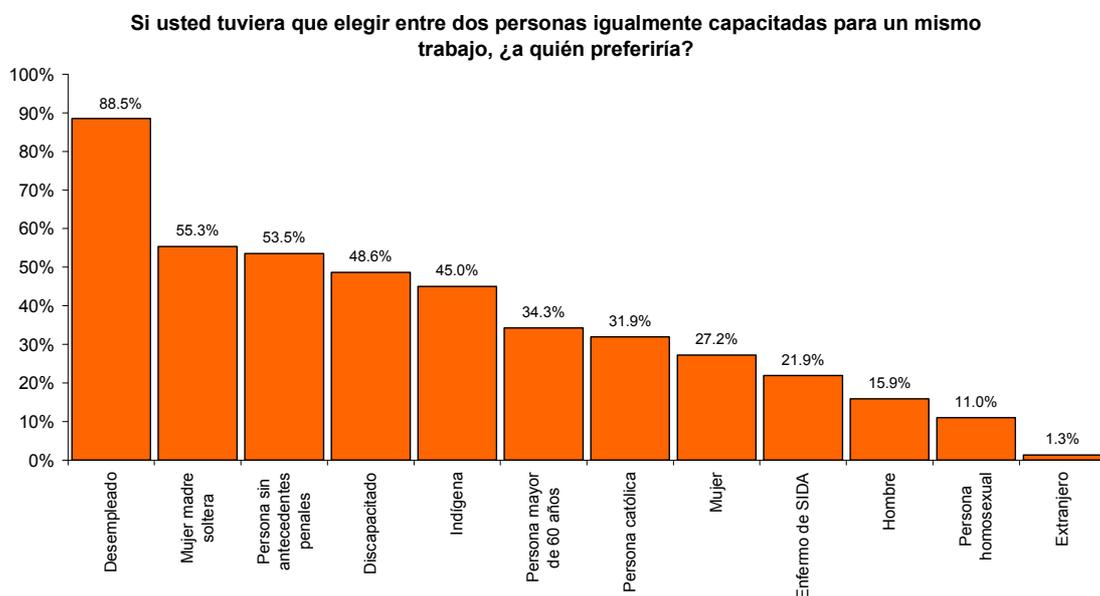
Respecto a las personas adultas mayores, el fenómeno de la discriminación también ha signado históricamente su desenvolvimiento en la sociedad; las consideraciones concernientes a la disminución de la calidad en el desempeño de estas personas, son las que han propiciado una segregación en muchas áreas y espacios de las mismas. Sin embargo, es hasta años recientes que ideas como la anterior, han sido ubicadas como pivotes de acciones discriminantes, incluso, como “justificaciones” a partir de las cuales se ha limitado el acceso a derechos y garantías fundamentales.

La primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, reveló que el 40.5% de los encuestados, ubicó a los adultos mayores como el grupo más desprotegido en nuestro país, al igual que un 35.6% dijo que son estos los que más sufren por su condición.

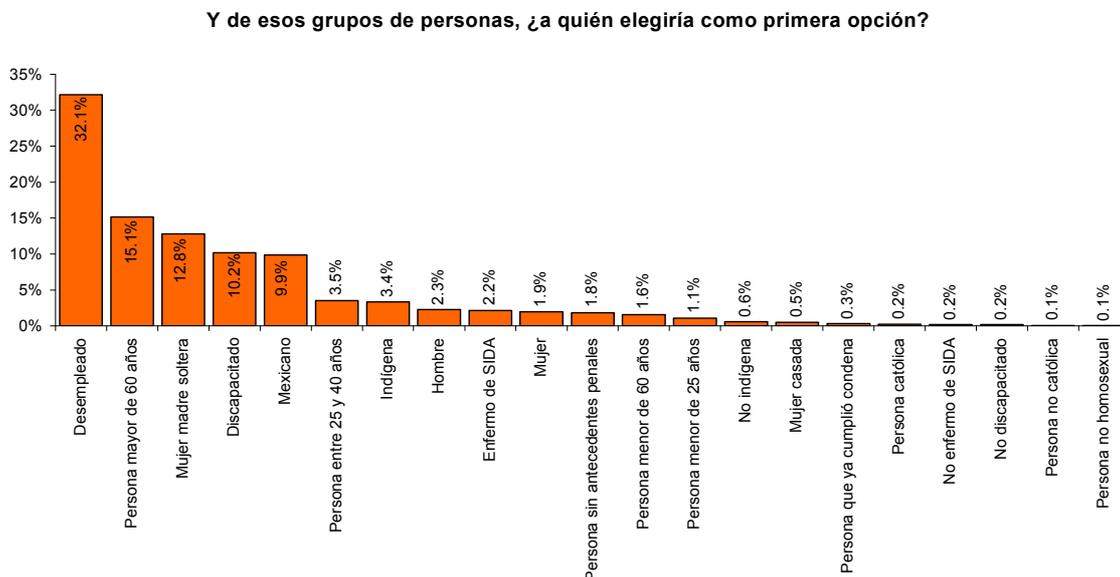
Sin embargo, aunque un 48.2% de las personas reconoce que a los adultos mayores les es más difícil conseguir trabajo que a cualquier otro grupo, al momento de preguntarles el tipo de persona que ellos elegirían para dar un empleo partiendo de las mismas condiciones de los aspirantes, sólo el 34.3% se abocaría a dicho sector.

El derecho que a razón de los entrevistados, es violado con más frecuencia entre las personas mayores de 60 años, es el derecho al empleo

con un 22.7% de menciones; no obstante, sólo un 1.6% dijo que elegiría darle el empleo a los adultos mayores de entre los grupos vulnerables a la discriminación laboral.



FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.



FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

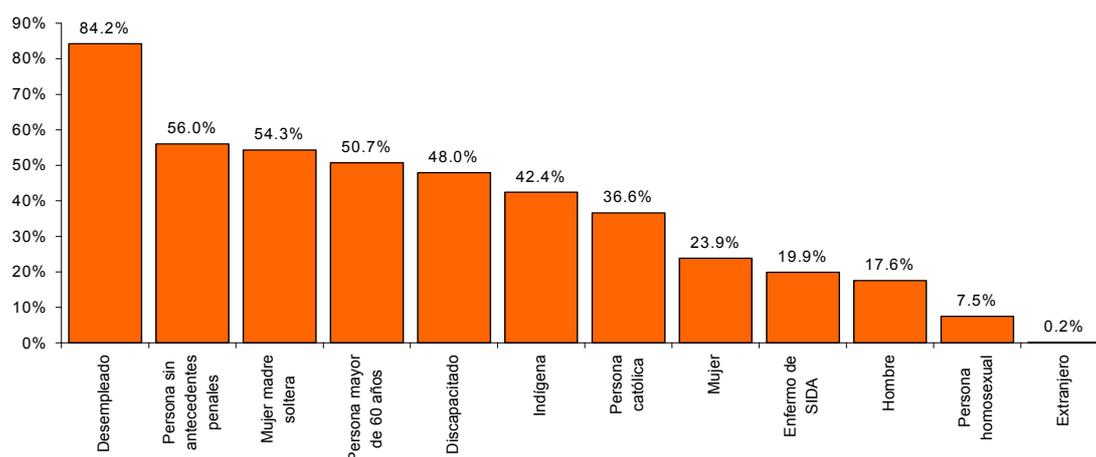
Los participantes de la encuesta mencionaron en primer lugar con un 53.7%, que la condición desfavorable de los ancianos, obligaba a los gobiernos a atenderlos antes que a otros grupos como los discapacitados o los enfermos

de VIH; además, entre las necesidades que deberían ser resueltas para este sector poblacional, la consecución de trabajo se enuncia como la más importante con un 28.8% de menciones.

Al preguntarle a los adultos mayores se habían sufrido algún tipo de discriminación en sus trabajos, el 25.1% respondió que sí, dato que contrasta con el 84.4% de personas que dijeron preferir darle empleo a un anciano que a cualquier otra persona de los grupos señalados en la tabla de abajo.

La conclusión de esta observación estaría enfocada al doble discurso que se maneja en la sociedad respecto a las ideas que sobre los grupos vulnerables a la discriminación se tienen: en un primer plano, parece haber una conciencia generalizada de respeto hacia ellos, pero al momento de actuar o decidir, los resultados son contrarios.

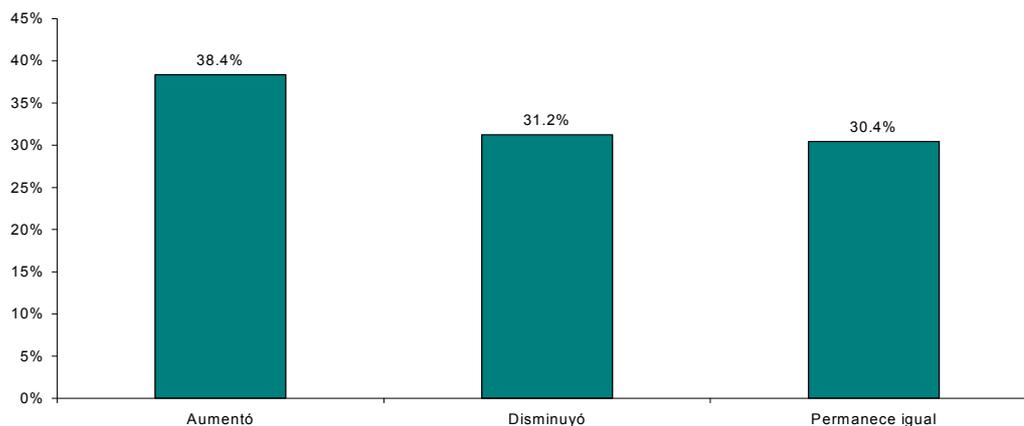
Si tuviera que elegir entre dos personas igualmente capacitadas para un mismo trabajo, ¿a quién preferiría?



FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

Por otro lado, la apreciación que los propios adultos mayores tienen respecto a sus posibilidades de desarrollo, los datos no son muy alentadores pues 41.5% aseguró que en los últimos cinco años sus oportunidades en comparación del pasado, han disminuido, mientras que un 34.8% consideró que en ese mismo tiempo, la discriminación hacia los adultos mayores se había incrementado.

En los últimos cinco años, ¿usted cree que aumentó, o disminuyó, la discriminación contra las personas mayores en México?



FUENTE: 1ª Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México: CONAPRED, 2004.

Como puede apreciarse, los datos arrojados por la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación, no constituyen en un sentido estricto un reflejo contundente de la situación que guarda el país respecto al fenómeno; la mayoría de las preguntas resultan demasiado abiertas y carecen de la contundencia para demostrar que efectivamente se está tratando con casos objetivos de discriminación.

Con esta encuesta se aprecia el vacío de información que en México se tiene respecto a este fenómeno y sus diferentes manifestaciones, así como la falta de herramientas metodológicas para tratar el problema de manera eficiente. Por otra parte, sí hay nociones importantes que se concluyen de este ejercicio; entre ellas el hecho de que la exclusión social es un fenómeno complejo en el que se cruzan al menos dos dimensiones estructurales: la objetiva, asociada a condiciones de desigualdad social y la otra, la *subjetiva*, que tiene su origen en representaciones socioculturales, estereotipos y estigmas, así como en manifestaciones simbólicas de inequidad que no necesariamente tienen un vínculo directo con las condiciones materiales de vida de las personas.

Asimismo, los datos fueron la primera herramienta a partir de la cual el CONAPRED inició su trabajo y con la cual, se buscó en un primer intento, mostrar a la discriminación como factor social degenerativo para ciertos sectores poblacionales con respecto a sus derechos y garantías fundamentales.

Teniendo como referencia estos datos será más sencillo identificar y comprender la importancia que tiene la relación de la actuación del Gobierno y en general de las instituciones públicas con respecto a la discriminación y sus diferentes manifestaciones en la sociedad mexicana.

II. LA ACCIÓN DEL GOBIERNO EN TORNO A LA DISCRIMINACIÓN

El presente capítulo está conformado por tres apartados a partir de los cuales se plantea analizar la concepción estatal respecto al fenómeno de la discriminación. Considerando las definiciones y principales aristas que caracterizan al fenómeno, se busca tener un acercamiento teórico más preciso respecto a la importancia que el Estado tiene en el tratamiento y lucha por la no discriminación.

Para tal fin, se analizará en concreto el tipo de vínculo que se considera existe entre la entidad y el fenómeno discriminatorio, las modalidades sobre las que se creó y opera la Ley Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, algunos antecedentes de la acción institucional englobados en la funcionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y, finalmente, se abordarán ciertas líneas de trabajo de los principales órganos internacionales en materia de discriminación.

2.1. El papel del gobierno frente a la discriminación.

En el capítulo anterior quedó asentado el concepto de la discriminación como la anulación, la limitación o menoscabación injusta de la que es víctima una persona o un grupo de personas en cuanto al acceso y goce de sus derechos y garantías individuales. La historia de la humanidad se ha encargado de delimitar estos a partir de los movimientos, luchas y hasta revoluciones que se han suscitado para garantizar el alcance y beneficio de aquellos valores que hoy se suscriben como tales.

Las revoluciones liberales, es decir, la inglesa, la estadounidense y finalmente la francesa, fueron los primeros movimientos políticos formalmente constituidos en luchar por los llamados derechos inalienables: la libertad y la igualdad de los hombres en derechos. En la declaración de independencia norteamericana se inscribió: "todos los hombres han sido creados iguales y dotados por el Creador de ciertos derechos inalienables, entre los cuales se encuentran la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad".¹⁷

Si bien es cuestionable el sentido de igualdad entre los hombres que en verdad tuvieron estos movimientos revolucionarios, sobre todo considerando

¹⁷ Citado por Luis Salazar Carrión en *Democracia y Discriminación*, México: CONAPRED, 2005, pág. 23.

los grupos sociales que los lideraban y los que no, lo importante aquí es reconocer los valores sociales concebidos como derechos y garantías fundamentales desde ese entonces concebidos.

Con el paso del tiempo y con la evolución del llamado Estado moderno, los planteamientos de las luchas liberales han ido adquiriendo consideraciones nuevas y más complejas respecto a cuáles son los derechos fundamentales de los hombres y las mujeres. El crecimiento de las sociedades ha derivado en una creciente complejidad de las mismas, pues cada vez son más plurales, hecho que ha representado un reto para esta nueva clasificación de derechos y garantías.

Así bien, hoy también son parte de los derechos fundamentales la participación política, la libertad de expresión y el acceso a las oportunidades de desarrollo como educación, salud, empleo y cultura. Y es precisamente en este punto, es decir, en la atención a los derechos inalienables suscritos tanto en las teorías contractuales como en las liberales, donde radica la esencia del fundamento que denota la vinculación del Estado con el fenómeno de la discriminación.

En concreto, el trasfondo de la revolución inglesa, la norteamericana y la francesa está ligado a la participación de la acción estatal respecto a la garantía que ésta debe ofrecer a todos los hombres en su igualdad jurídica para alcanzar y aprovechar sus derechos inalienables. No es que los hombres pelearan contra la discriminación, sino que peleaban por mantener sus derechos naturales esenciales y paralelamente, por la ampliación de los mismos al buscar una participación más concisa en la vida pública, en el goce de garantías políticas para otros sectores sociales y la libertad de ser reconocidos como ciudadanos iguales en derechos universales.

Insisto: el objetivo aquí no es desmenuzar los puntos que disfrazaban el discurso de quienes propulsaron estas luchas, pues de ser así, fácilmente se diría que fueron luchas burguesas y que por consiguiente el sentido de igualdad se pierde. El punto que considero es que las revoluciones liberales, asentaron el principio que más tarde se convertiría en el sustento de la intervención estatal en las subsecuentes luchas en contra de la discriminación: la garantía de que todos los hombres siendo libres e iguales disfrutaran de sus derechos fundamentales.

Incluso hay autores como Luis Zalazar Carrión que al respecto manifiestan que “las revoluciones liberales, proclamaron todas un conjunto de derechos inalienables como punto de partida para la constitución jurídica y política de unos Estados y gobiernos obligados a reconocer y proteger tales derechos (...) aún cuando la justificación y el número de los mismos naturalmente fue diversa.”¹⁸

Es necesario insistir que no se habla de una lucha contra la discriminación en el sentido actual de su combate, sino de una lucha por la consecución de una igualdad jurídica que en nuestro tiempo representa la posibilidad de tener una participación política, una participación pública, hecho que a su vez, instaura el derecho de cualquier hombre y mujer a gozar de las mismas oportunidades que el Estado instituye para lograr el desarrollo, crecimiento y bienestar individual. En esas luchas, hay un sentido de igualdad universal para asegurar el desarrollo individual de los ciudadanos, y más que de éstos, de los hombres.

El Estado como ente supremo de la esfera social y pública, cuenta con el máximo poder para incidir y transformar dicha esfera. La sumisión de la libertad absoluta y natural de los hombres, de aquella que sin menoscabo nos permite incluso aislarnos de la vida colectiva y sus beneficios para convertirnos en simples ermitaños urbanos, es el factor que legitima la acción estatal en cuanto a que ésta preserve y propicie para los hombres, los elementos que se requieren para garantizar una vida pública pacífica, el goce de seguridad en nuestra persona y nuestra propiedad, así como el acceso a oportunidades de desarrollo.

En este sentido, la corriente contractualista con sus diferentes autores, viene a explicar esta sumisión de los derechos naturales de los hombres ante el Poder Supremo precisamente para garantizar su supervivencia y seguridad. Si bien, cada uno de los autores contractualistas confiere aspectos muy particulares para tratar el tema, son coincidentes al definir el sentido de la existencia del Estado tanto para los hombres, como para la funcionalidad y bienestar de las sociedades.

¹⁸ *Ibid.*, pág. 23.

De esto, es factible comprender que al ostentar las voluntades individuales, al conjuntar la sumisión de las libertades naturales de los hombres que en asociación política la aceptan, el Estado es responsable de salvaguardar la integridad de todos los individuos, así como su libertad. En el acto de renuncia a la posibilidad que cada hombre tiene de mantenerse libre y sobrevivir, incluso y/o a pesar de los demás a su alrededor, le están delegando la responsabilidad del orden social al Estado.

Los hombres y mujeres como parte de una sociedad, son libres y capaces de disfrutar de las oportunidades de desarrollo que una organización política como la que conforman, confiere. El vigilar que tales oportunidades de desarrollo sen para todos, en tanto que todos viven sometidos a una autoridad suprema, es la prioridad de la acción estatal.

En la medida que el Estado no sólo asuma esta responsabilidad sino que también actúe en consecuencia, el planteamiento de su intervención en la sociedad y para la sociedad se presenta como real y más aún, lo legitima.

Como bien se señalaba en párrafos anteriores, el crecimiento de las sociedades en todo el orbe, ha hecho de éstas núcleos más complejos y heterogéneos a partir de los cuales se han ramificado espacios de interacción, gustos, preferencias, ideologías y obviamente, problemáticas por atender. Es por ello, que las garantías que el Estado tiene que ofrecer a sus ciudadanos, ya no son exclusivamente la libertad y la seguridad, éstas se mantienen en el mismo grado de importancia, pero ahora son complementadas por nuevos valores.

Esos valores tienen que ver con oportunidades de desarrollo que no sólo se desprenden del derecho natural a la libertad y a la seguridad, sino que en el actual contexto mundial, también las complementan. La posibilidad de acceder sin mayor inconveniente que el orden jurídico ya establecido (y funcional para cada caso) a oportunidades de desarrollo para hombres y mujeres en el plano de la educación, de la salud, de la cultura, del trabajo y la asistencia, se inscribe hoy día como obligación primigenia de un Estado nacional.

Concretamente, las oportunidades de desarrollo se traducen en los derechos y garantías que a lo largo de la historia han quedado inscritas en la agenda de gobierno de varios países del orbe; aquellas que incluso, varían en

número o contenido según cada nación, pero que mantienen una tónica de universalización en cuanto a la coincidencia de su naturaleza por impulsar, mantener y hasta mejorar el desarrollo integral de cualquier ser humano.

Así, las garantías y derechos universales que en cada uno de los planos ya mencionados, son las que deben reconocerse como parte inalienable para el desarrollo de los hombres en su calidad de individuos sociales.

El Estado es pues, responsable de que estos derechos y garantías que aseguran la libertad, la seguridad y el desarrollo integral de hombres y mujeres se manifiesten en hechos y además, que sean igualmente accesibles para todos.

Su intervención debe darse a través del aparato gubernamental que mediante las diferentes instituciones y organismos de su Administración Pública, conciba, diseñe, implemente e incluso, evalúe programas y políticas de Estado, de Gobierno y públicas que garanticen el cumplimiento de tales fines.

La acción del Estado está comprometida con la sociedad y con cada uno de los individuos que en ella reconocen la más grande autoridad y el Poder Supremo, a abrir los canales de integración y desarrollo, así como el acceso a ellos en iguales condiciones.

La constatación más clara y fidedigna de esta responsabilidad y compromiso se suscribe en las constituciones de cada país ya que cada uno de los derechos y garantías que se manifiestan a través de sus artículos, se refieren en forma genérica a los valores que un Estado nacional reconoce para el desarrollo de sus ciudadanos.

Por tanto, si los derechos y garantías que están diseñados para garantizar la libertad, la seguridad y el desarrollo integral de los hombres y de las mujeres, están asentados en una constitución de manera más específica, se tiene por entendido que en conjunto instauran un derecho más: el de conocerlos y disfrutar todos de ellos a partir de los canales institucionales que el Estado implemente para tal fin.

Este derecho de todos los hombres y mujeres al igual que cada una de las garantías constitucionales, también debe ser observado en su cumplimiento por el Estado; en otras palabras, la acción estatal no sólo se debe encargar de establecer los derechos y garantías para el desarrollo de los individuos, sino que también debe hacerse responsable de que todos aquellos bajo su

suscripción de poder y autoridad, estén en condiciones de disfrutarlos, de hacerlos válidos sin importar otra cosa más allá de su calidad como ser humano ciudadano del Estado nación que los prescribe.

Cuando una persona o grupo de personas o incluso, una comunidad completa se encuentran en una situación de menoscabación, de limitación o de negación para poder ejercer cualquiera de sus garantías o derechos inalienables, incluso de aquellos programas gubernamentales encaminados a propiciar el desarrollo y crecimiento integral, se está hablando de un acto de discriminación que el Estado debe atender.

Aquí radica la esencia del papel del Estado con respecto al fenómeno de la discriminación y su combate: tiene la responsabilidad de garantizar que todo hombre y mujer tengan igual oportunidad de conocer y ejercer sus derechos, pues en ello radica su reconocimiento como sujeto social y por consiguiente, el acceso a una vida como tal.

El hecho de que se trate de un acto de discriminación es corroborado en el tercer párrafo del artículo 1° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, donde se lee que

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la región, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Incluso, esta fracción hace aún más concisa la idea de responsabilidad que tiene el Estado frente a la oportunidad de que todo hombre y mujer goce de sus derechos y libertades, pues aparte de que refiere casos concretos por los cuales se podrían limitar, también deja claro que ni siquiera factores como la edad son motivos para que se nieguen. Esto es muy importante toda vez que permite ubicar que los derechos y garantías considerados propulsores del desarrollo integral, son tan universales y determinan en un importantísimo grado la condición de un sujeto en su sociedad, que desde temprana edad deben serle concedidos; y tal es el caso de aquellos en materia de libertad, de salud, educación y cultura social.

Por ello, si una persona no puede acceder a las oportunidades para ejercer sus derechos y garantías fundamentales debido a la imposición arbitraria de otra persona o de algún servidor público, se dice que es víctima de discriminación. No es que se tengan que pasar por alto las disposiciones que por ley han sido establecidas para acceder a cualquier programa o beneficio gubernamental, el sentido es que si aun cuando el individuo está cumpliendo con todos esos requisitos, debido al prejuicio y el estigma que tenga sobre él quien lo atiende, se le está negando o limitando el beneficio, quienes lo hacen están ejerciendo un acto discriminatorio.

Este estigma y prejuicio se transforma en un desprecio específico contra la persona a quien se valora, lo que a su vez, conlleva a una limitación del acceso a las oportunidades institucionales o a la imposibilidad de ejercer sus derechos, es en esta rúbrica que “la discriminación se destrivializa al formularse como la violación de derechos y libertades fundamentales.”¹⁹

Asimismo, hay que tomar en cuenta que todo acto de discriminación al implicar un tipo de desprecio, también alimenta un sentido de desigualdad que no tiene que ver con el sentido de individualidad que caracteriza a cada persona, sino con una valoración peyorativa y de inferioridad hacia las personas. Desgraciadamente, la percepción de una persona sobre otra se torna en una creencia que se multiplica entre muchos, generando una práctica de exclusión entre las personas.

El propio Jesús Rodríguez Zepeda habla de este hecho como una dimensión estructural de la discriminación, donde grandes colectivos de personas son excluidas por tendencias de prejuicios que se propagan entre la sociedad dominando los conceptos de interacción en ellas. Es por ello que “la discriminación debe verse como un mecanismo estructural de exclusión, y no sólo como una acumulación de actos particulares de desprecio. Este carácter estructural de la exclusión es el que hace imperativa la intervención del Estado, por medio de la legislación y las instituciones.”²⁰

¹⁹ Jesús Rodríguez Zepeda, *¿Qué es la Discriminación y cómo Combatirla?*, México: CONAPRED, 2004, pág. 39.

²⁰ *Ibid.*, pág. 40.

La intervención de la acción estatal está pues ligada al fenómeno de la discriminación en dos sentidos: en primer lugar, estableciendo los mecanismos de acceso a los derechos fundamentales de todos los hombres y mujeres; y en segundo, en la eliminación de conductas, prácticas o incluso procedimientos que sustentados en un prejuicio o estigma, impidan o menoscaben el acceso a los mismos, o dicho de forma llana, combatir los actos discriminatorios.

Siendo en un sentido fundamental un mecanismo de exclusión social, la discriminación segrega la vida social y más que ello, la interacción entre la multiplicidad de grupos provocando que el sentido destructivo del individualismo se exacerbe y además, que el consenso y la vida colectiva se tornen menos realizables en aras de la tolerancia ante las diferencias.

El estado al combatir la discriminación está reconociendo diferencias entre las personas, entre colectivos y grupos sociales con lo que amplía su visión al momento de poner en marcha planes y programas de trabajo que propicien el desarrollo individual, pero en este combate, también está apelando a una cohesión social que facilite el éxito de la acción gubernamental en función del verdadero desarrollo humano.

Cuando el Estado interviene en el combate a la discriminación está combatiendo uno de los principales ejercicios que atentan contra la igualdad y en concreto, de la igualdad real o normativa, es decir, de aquella que hace igualmente merecedores de derechos y garantías a todos los hombres frente a la ley. Esto es su compromiso y obligación con ciudadanos y con seres humanos según las normas que detallan y desarrollan dicho tipo de igualdad al aseverar que “los poderes públicos deben remover los obstáculos que impidan el logro de la igualdad en los derechos”.²¹

Ahora bien, el Estado teniendo el compromiso de que todos los ciudadanos hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades institucionales de hacer válidos sus derechos y garantías, está trabajando por hacer vigente el principio de igualdad normativa y más aún, por ejercer una política de justicia entre todos los individuos, al menos en el sentido de uno de los elementos necesarios para lograrlo que la teoría de la justicia de Rawls señala: “cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso

²¹ Miguel Carbonell, *Igualdad y Constitución*, México: CONAPRED, 2004, pág. 39.

de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de de libertades para los demás.”²²

Esta idea señala el mandato de corte constitucional que la igualdad tiene respecto a los derechos fundamentales y que como ya se vio, en el caso de México está establecido en el artículo 1° de la Carta Magna. Asimismo, hace manifiesta la relación directa entre igualdad y justicia que han manejado en las dos últimas décadas numerosos tratadistas y científicos sociales.

Sin embargo, ante este sentido de igualdad que debe perpetuar entre todos los hombres la acción estatal, existe una consideración muy importante en la que se debe ahondar debido a la importancia que tiene para complementar y comprender en forma cabal, la relación del Estado respecto al fenómeno de la discriminación y, sobretodo, respecto a su combate: la igualdad que beneficia a los menos favorecidos.

Existen grupos que históricamente han sido víctimas de acciones que de facto limitan su desarrollo integral, colectivos enormes que debido a un estigma negativo en contra de alguna de sus características (o un conjunto de ellas) han padecido el trato desigual en detrimento de su vida y su desenvolvimiento en la sociedad; algunos de ellos son los judíos, las personas de color, los indígenas o las personas con severas discapacidades físicas.

Los actos de discriminación a los que han sido sometidas estas personas por generaciones han propiciado que sus condiciones de existencia estén en un alto grado determinadas por factores como el retroceso, la intolerancia, el maltrato y hasta la pobreza. No es que la totalidad de los miembros de estos grupos vivan hoy día en condiciones deplorables, afirmarlo sería una falacia y un error, pero por otro lado, es indiscutible que en su mayoría, estas personas arrastran la carga de un doble trabajo para lograr una realización plena en cuanto a su desarrollo e integración social.

Si se toma en cuenta que la discriminación es producto de un estigma y un prejuicio social que tiene una persona respecto a otra, entonces la cantidad de elementos que pueden existir para motivar un acto discriminatorio sería interminable y, por consiguiente, todo mundo sería potencialmente una víctima. Esto no es sólo lógico, sino también cierto, sin embargo, la historia es prueba

²² Citado por Miguel Carbonell en *Igualdad y Constitución*, México: CONAPRED, 2004, pág. 11.

de que efectivamente han existido y siguen existiendo grupos para quienes la discriminación ha sido una constante en su vida, incluso, a tal grado, que el fenómeno mismo se ha conocido y trabajado a partir de esos casos.

Es por ello, que el principio de igualdad de trato y oportunidades que rompe la discriminación y que debe preservar el Estado, se presenta en cierta forma de manera diferencial para quienes se encuentran en este caso. Siendo más claros, el principio de igualdad para los grupos históricamente más afectados por la discriminación debe ser entendido por la acción estatal como una mayor responsabilidad de justicia para ellos, donde además de que se les debe garantizar el usufructo de sus derechos inalienables, también se les debe considerar en un sentido de acción que minimice sus diferencias y/o sus desventajas.

Efectivamente este trato más incisivo en ciertos grupos vulnerables marca una diferencia en la igualdad de trato para todos, pero no en un sentido perjudicial para quienes no forman parte de ellos, sino en un sentido compensatorio que equipare las condiciones que pudiesen ya estar o ser adversas para el grupo históricamente discriminado. Debe comprenderse que la razón de la desigualdad debe ser la excepción y solamente se puede justificar bajo el criterio de protección de los más débiles.²³

Insisto: no es que dentro de este trato excepcionalmente diferencial se geste otro tipo de discriminación hacia quienes no sean miembros de los sectores con cierta desventaja inicial, sino que se busca que esa desventaja no sea la que precisamente de entrada, les complique acceder a los canales institucionales ya dispuestos y por ello, en ciertos casos, gozan de una acción compensatoria. Rodríguez Zepeda es contundente en su explicación al respecto:

Para ciertos grupos los prejuicios negativos y el estigma cultivados durante mucho tiempo en su contra implican una desventaja real en el acceso a derechos y oportunidades, por lo que sus miembros viven, en los hechos, una desigualdad de origen, de la que no son moralmente responsables y que difícilmente pueden remontar de manera voluntaria por estar ésta

²³ *Ibidem.*, pág.12.

arraigada en las costumbres, las leyes, la cultura, en los modelos de éxito (...) y otros elementos que definen las relaciones entre grupos sociales.²⁴

El hecho de que la acción del Estado a través de diferentes medios también esté enfocada a intervenir en estas situaciones, entraña otro de sus roles que este tiene frente a la discriminación toda vez que está asegurando que ese goce de oportunidades sea efectivo para todas las personas, incluso y con razón de más, para quienes son poseedores de una desventaja históricamente inmerecida.

Se inscribe otra responsabilidad del Estado en torno a la discriminación: la de compensación para que aquellos en desventaja, logren equilibrar sus posibilidades de acceso, de goce y de desarrollo de sus derechos y garantías universales. Esta responsabilidad debe atenderse a través de las medias de Gobierno que en los diferentes ámbitos, la Administración Pública materialice en apoyo a los desfavorecidos; se trata de programas con un sentido a favor de la efectiva igualdad social en el sentido constitutivo que ya se analizó.

En concreto, la acción del Estado intervendría y sus programas de Gobierno en torno a ello trabajarían sobre la óptica de la llamada *acción afirmativa*, la cual puede contemplarse como “la promoción gubernamental y social, de la inclusión social de un grupo tradicionalmente discriminado y excluido.”²⁵

Una acción afirmativa impulsada por el Estado, precisamente dota del carácter institucional a la intervención de los gobiernos: reconoce el fenómeno de la discriminación junto con la presencia de una situación de desventaja inmerecida en algún sector de la población y, en consecuencia, busca que quienes lo integran disfruten de sus derechos y garantías fundamentales pero haciendo efectivo el principio de igualdad de oportunidades a fin de que realmente alcancen la oportunidad de desarrollo que aquellos confieren.

Miguel Carbonell trata la aplicación de las acciones afirmativas aseverando que su objetivo es el de lograr la igualdad real entre los grupos sociales, favoreciendo el valor de la igualdad sustancial a través de medidas de igualación que permitan remover los obstáculos que impiden a los

²⁴ Jesús Rodríguez Zepeda, *¿Qué es la Discriminación y cómo Combatirla?*, México: CONAPRED, 2004, pág. 34.

²⁵ *Ibid.*, pág. 35.

miembros de grupos discriminados llegar a procesos de selección social, en condiciones de igualdad con respecto a los demás individuos.²⁶

Asimismo, debe considerarse que las acciones positivas tienen un segundo sentido en beneficio de los grupos con desventajas inmerecidas: una medida compensatoria. Dicho sentido se enfoca concretamente en manejar cuotas que se reservan a diversos grupos discriminados para alcanzar bienes sociales escasos dentro de ámbitos como las escuelas, el trabajo, acceso a servicios sanitarios e incluso, lugares en universidades o puestos públicos. Cabe señalar que su aplicación es muy específica en cuanto a que tiene más bien un sentido individual y por ello, no son generalmente utilizadas por el Gobierno, salvo casos especiales.

En países como Estados Unidos, el tratamiento de medidas de compensación ha resultado de gran ayuda para personas víctimas del racismo, quienes han sido atendidos de manera especial por actos de limitación a su participación en elecciones a cargos públicos, escuelas y espacios sociales.

En nuestro país, las acciones afirmativas es un concepto recientemente tratado y por consiguiente, su uso se ha mantenido al margen de una aplicación realmente consensuada por las autoridades gubernamentales, quienes lo más cerca que han estado de su aplicación, ha sido a través de compensaciones económicas entregadas a personas por cuestiones de agravio.

Sin embargo, pensar en su uso, tanto de las acciones afirmativas como en las medidas compensatorias, sería una oportunidad potencial que el Gobierno en sus tres ámbitos debe pensar detenidamente, sobre todo en ciertos casos de discriminación a los grupos y comunidades indígenas, pues son de los más agraviados históricamente por la discriminación en toda la República.

El hecho de que las acciones afirmativas estén encaminadas a restablecer y fortalecer para los más desprotegidos el acceso y goce pleno de sus derechos fundamentales, lejos de propiciar nuevos actos discriminatorios como algunos piensan, ayuda a hacer valer y cumplir el marco constitucional que prescribe ese derecho, lo que legitima la presencia y acción de las mismas.

²⁶ Miguel Carbonell, *Op. cit.*, pág. 42.

Las acciones afirmativas deben considerarse como uno de los elementos que preservan el sentido de igualdad entre todos los hombres y mujeres, como un elemento que da sentido y, a la vez exige, la intervención del Estado respecto al fenómeno de la discriminación en cuanto al compromiso de éste con la libertad, la seguridad y el desarrollo integral de todos aquellos que reconocen en su orden y poder superior, la estabilidad de una sociedad políticamente organizada.

2.2. La Ley Federal para Prevenir la Discriminación.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación es el instrumento jurídico a partir del cual se institucionaliza de manera formal el reconocimiento y el tratamiento que el Estado Mexicano debe dar al fenómeno de la discriminación. Se inscribe como el cuerpo teórico estructural que sustenta y legitima el párrafo tercero del primer artículo constitucional al que se hizo alusión en el apartado anterior.

El planteamiento que se ha trabajado hasta este punto respecto a que todos los hombres y mujeres de este país tienen las mismas oportunidades de acceder y hacer valer todas aquellas garantías institucionales que el Estado, a través de sus gobiernos, dispone para su incursión, participación y desarrollo integral, queda asentado como un efectivo derecho fundamental con una lógica de presencia, de acción y de importancia propia; sobretodo, considerando el marco de incidencia a nivel nacional que esta Ley tiene.

En sí, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (en adelante LFPED) en el plano jurídico formal, representa la guía reglamentaria de ese tercer párrafo del primer artículo constitucional, pero también signa una garantía constitucional: la lucha institucional contra la discriminación, así como “la no discriminación como un derecho fundamental de todas y todos.”²⁷

Sin embargo, hay que precisar que la LFPED no fue una idea repentina que concibiera una autoridad en particular, sino producto de un trabajo concensuado entre personas con un amplio conocimiento en el reconocimiento

²⁷ Gilberto Rincón Gallardo y Meltis, *La Ley Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, México: CONAPRED, 2004, pág. 5.

de las prácticas discriminatorias, sus efectos sociales y la lucha por la no discriminación.

En particular en el año 2001 se constituyó la llamada Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, un órgano integrado por 161 especialistas en discriminación pero con formaciones y enfoques diversos, aunque este hecho lejos de presentarse como un factor de división, enriqueció la organización con un enfoque plural.

Entre representantes de los medios político-institucionales como partidos políticos y delegados de los tres ámbitos de Gobierno, miembros de organizaciones civiles y comisionados de organismos de derechos humanos, se analizaron temas medulares respecto al tratamiento y combate de la discriminación. Se celebraron reuniones de carácter plenario, foros regionales de debate y reuniones de trabajo sobre temas específicos; cabe destacar foros con Secretarías como la de Salud donde se trató la discriminación como factor decisivo en la impartición de servicios médicos entre la población.

En concreto, el quehacer de esta Comisión Ciudadana estuvo signado por tres objetivos centrales:

primero, hacer visible el fenómeno de la discriminación y evidenciar sus perniciosos efectos (...). Segundo, promover un principio antidiscriminatorio equivalente, o en el último de los casos, derivado del derecho a la igualdad universalmente reconocido. Tercero, positivizar este principio en términos jurídicos para incorporarlo como un derecho a ordenamientos de protección, además de que en estos últimos se previeran mecanismos de tutela y favorecieran la creación de condiciones institucionales, legales, políticas, sociales y culturales para ejercer tal derecho.²⁸

El resultado sustancial del trabajo hecho por este organismo se dio en noviembre de ese mismo año con la entrega del proyecto de Ley para prevenir y eliminar la discriminación, el cual tenía su principal soporte en el informe titulado "La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad". La importancia de este informe fue trascendental en la contundencia con la que el proyecto de Ley fue recibido, ya que aún cuando tenía un enfoque más bien general del fenómeno en nuestro país, fue contundente en sus

²⁸ Alejandro Becerra Gelóver y Rafael Caballero Álvarez, 2000-2006. *Reflexiones acerca de un Sexenio Conflictivo. Tomo II*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, pág. 320-321.

consideraciones para demostrar que la discriminación era una cuestión progresivamente destructiva para la sociedad mexicana.

Así, antes de que finalizara el año 2001, el Congreso de la Unión llevó a cabo la reforma del artículo primero constitucional, agregándole el párrafo tercero al que se ha hecho anteriormente alusión, en el cual queda prohibida la discriminación en nuestro país.

Posteriormente, siguiendo con la base de los trabajos realizados por la Comisión Ciudadana, el 10 de abril de 2003, la iniciativa del proyecto de Ley fue aprobada unánimemente en la Cámara de Diputados y con el mismo resultado días después, en la Cámara de Senadores, logrando que el día 12 de junio de ese mismo año México contara con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Esta ley expresa el reconocimiento formal que el Estado Mexicano hace respecto a la discriminación como una problemática entre la sociedad a la que tutela y gobierna; lo hace concretamente a partir de la concepción que sobre ella define en el artículo 4º, en el cual se lee:

Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades para las personas.

También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

En términos generales, la LFPED da sentido al mandato constitucional que prohíbe la discriminación en nuestro país entre dos personas, comunidades o grupos sociales en su conjunto por motivos inherentes a alguna característica propia a estos grupos; determina puntualmente características o peculiaridades que deben quedar al margen de los criterios que se toman en cuenta para dar un trato diferenciado. En esta tónica, es correcto aseverar que el principio de igualdad es uno de los principales puntos desarrollados en este estatuto legal.

Los motivos que de manera concreta determina la LFPED como causas de actos discriminatorios, enriquecen el alcance de la misma, pues en

comparación con los mandatos constitucionales de otras naciones que se concretan a señalar la diferencia y preferencia sexual, la preferencia de culto o la política y la discapacidad, la ley mexicana introduce elementos como la condición económica, las de salud, la xenofobia y el antisemitismo.

Incluso ciertos factores al ser incluidos, señalan problemáticas antiguas en la sociedad mexicana, pero recientemente tratadas; tal es el caso de la discriminación a los adultos mayores, a las personas con problemas de salud y a quienes por su condición económica o social (por lo regular de bajos recursos) han sido maltratados.

Si bien es claro que podrían existir otros y nuevos elementos que complementarían esta lista, los que actualmente signa la ley tienen su justificación en los resultados arrojados por los trabajos y estudios realizados por la Comisión Ciudadana, los cuales dejaron ver la incidencia de casos y prácticas discriminatorias que no sólo eran más conocidos por la ciudadanía, sino también, los que más afectaban a la misma.

Sin embargo, aún cuando sería válida la observación respecto a la omisión de otros elementos víctimas de discriminación, el párrafo tercero del primer artículo constitucional trata de blindarse de esto, e incluso, deja abierta la posibilidad de adoptar otras consideraciones cuando refiere que “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional (...) **o cualquier otra que atente contra la dignidad humana** y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Aunado a este objetivo de ponerse a salvo de cualquier omisión, otra de las cualidades que enriquecen a la LFPED es la de ofrecer una serie de conductas que en la práctica son consideradas como discriminatorias. El artículo 9° es donde se compilan y entre ellas destacan algunas como las siguientes:

- Impedir el acceso a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos para la permanencia en los centros educativos, en los términos de las disposiciones aplicables;
- Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales;

- Negar o condicionar los servicios de atención médica, o impedir la participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades y medios;
- Impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos;
- Ofender, ridiculizar o promover la violencia en los supuestos a que se refiere el Artículo 4 de esta ley a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación; entre otras.

Ahora bien, la LFPED en su capítulo III hace referencia a forma de actuación que las instituciones públicas deben tomar en torno al tratamiento de la discriminación, en particular menciona que “Los órganos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo (...) medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad (...)”.

En efecto, jurídicamente se reconoce que el Gobierno y la Administración Pública tienen el deber de concebir mecanismos de acción con los cuales se materialice la lucha del Estado a favor de la no discriminación; dichos mecanismos tienen un carácter positivo, que como se explicó más atrás, tiene que ver con la compensación de desventajas inmerecidas con la efectiva igualdad de condiciones entre todos los hombres y mujeres.

Es por ello, que todo este tercer capítulo de la ley, señala medidas específicas que deben implementarse, pero no de manera general para la población, sino para aquellos sectores sociales más afectados -en el pasado y actualmente- por la discriminación, como las mujeres, personas mayores de 60 años, personas con discapacidad, la población indígena y los niños y niñas.

Entre esas medidas positivas y compensatorias destacan algunas como:
-(para las mujeres) Artículo 10. Incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares.

- (“niños y niñas) Artículo 11. Preferir, en igualdad de circunstancias, a las personas que tengan a su cargo menores de edad en el otorgamiento de becas, créditos y otros beneficios.

- (“ personas mayores de 60 años) Artículo 12. Procurar un nivel mínimo y decoroso de ingresos a través de programas, conforme a las reglas de

operación que al afectado establezcan en la capacitación para el trabajo y el fomento a la creación de empleos.

-(“” personas con discapacidad) Artículo 13. Crear programas permanentes e capacitación para el empleo y fomento a la integración laboral.

Promover el otorgamiento, en los niveles de educación obligatoria, de las ayudas técnicas necesarias para cada discapacidad.

-(“” población indígena) Artículo 14. En el marco de las leyes aplicables, cuando se fijan sanciones penales a indígenas, procurar que tratándose de penas alternativas, se imponga aquella distinta a la privativa de la libertad, sí como promover la aplicación de sustitutivos penales y beneficios de preliberación, de conformidad con las normas aplicables.

En la ley se pueden leer el resto de estas medidas, las cuales si bien no garantizan la eliminación de facto de actos discriminatorios, sí asientan las bases para que la los órganos públicos y las autoridades procuren una mayor conciencia en su funcionamiento que favorezca la igualdad real de trato y de oportunidades entre los individuos a los que atienden.

Los últimos dos capítulos, el cuarto y quinto de la ley, están enfocados al trabajo de la institución pública encargada de las prácticas y procedimientos administrativos que conducen la política de acción en torno al combate de la discriminación en México: el Consejo Nacional par Prevenir y Eliminar la Discriminación, en adelante, CONAPRED.

La naturaleza administrativa de este organismo, su estructura jerárquica, la legislación que regula su organización y política de funcionamiento interno, su interdependencia con otros organismos y en general su gestión, son los aspectos que se delimitan de forma general en esos apartados; sin embargo, su importancia para el objeto de este documento amerita que sean tratados a detalle en el siguiente capítulo.

Siguiendo con la lógica de la funcionalidad de la LFPED, hay que decir que ésta manifiesta aún debilidades que dejan entredicho la verdadera efectividad de sus postulados en torno al combate de la discriminación y en su lucha por la igualdad y la no discriminación. Uno de los principales puntos cuestionables radica en que no concibe medidas de sanción para los ejecutores de actos discriminatorios, pues aspectos como la ignorancia o

desconocimiento por parte de algunos de esos ejecutores, se presentan como motivos para no poder sancionar.

Lo mismo ocurre bajo el precepto de que muchos actos hoy considerados como discriminatorios han sido parte de una cultura social incipiente en el tema de discriminación, por lo que la espera y apuesta en la sensibilización de las personas, se antepone a una sanción.

Las acciones afirmativas y de compensación son las que la ley concibe, incluso las que el CONAPRED antepone en su dinámica correctiva, pero habría que pensar que estas no pueden verse como un mecanismo de sanción, sino de tratamiento y sensibilización; es necesario utilizarlas pero para lograr un mayor impacto, también deberían concebirse como una solución que conjuntamente con diferentes tipos de sanciones (los casos requerirán una clasificación), garantizan mejores resultados.

Por otro lado, debe reconocerse el sentido social que la LFPED refiere toda vez que tiene un carácter emancipador, es decir, busca la transformación de las instituciones públicas y de los individuos respecto al tema de la discriminación. Como un ordenamiento constitucional, reconoce el fenómeno de la discriminación, lo define y especifica aquellos elementos con los cuales se ha tratado y se puede tratar, es decir, lo posiciona en el conocimiento de la ciudadanía, hecho que le confiere un tratamiento formalmente institucional antes no previsto.

Con ello, también se establece otra idea entre todos los miembros de la sociedad: la discriminación sea intencional o no, es condenable. Las personas y las instituciones cuentan con un catálogo respecto a las conductas consideradas como discriminatorias que aún cuando puede resultar incompleto, su observancia, de entrada funciona como punto de partida en la consecución de logros en contra de la discriminación.

No es que en esta ley se concentre la principal problemática que aqueja a la sociedad mexicana, pero su pugna por garantizar el derecho a la igualdad de desarrollo entre personas diferentes en ideas, en recursos, en preferencias y hasta en capacidades físicas, la posiciona como una herramienta indispensable en la consecución de una sociedad plural más democrática, y porqué no, más justa.

La importancia de esta ley en torno al fenómeno discriminatorio en México radica en que (...) se trata de un instrumento jurídico de primer nivel para lograr una “democracia de contenidos”, es decir, una democracia que no se quede en las puras formas electorales, sino que genere sentidos de convivencia apropiados para una sociedad en la que todos sus habitantes sean tratados como iguales.²⁹

En suma, esta ley representa la garantía de todos los ciudadanos en México de respetar su identidad y el compromiso del Estado Mexicano de hacer válidos todos sus derechos y oportunidades de desarrollo que la Carta Magna de este país concede. La LFPED simboliza el reconocimiento de la discriminación como un fenómeno perjudicial para todos los mexicanos, en especial para aquellos históricamente más desfavorecidos, pero también la obligación de las autoridades de este país para erradicar esas desventajas innecesarias de los grupos marginados.

2.3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En nuestro país el reconocimiento y la lucha en torno a la discriminación por parte del Estado, el gobierno y sus instituciones públicas, en sus inicios, se había limitado al desarrollo de programas muy generales enfocados al trabajo de concientización de la población o de apoyo a grupos específicos como los discapacitados. Debido a que en México no existían estudios profesionales al respecto de prácticas discriminatorias, ni siquiera muchos de los grupos que hoy día son vulnerables a éstas, estaban contemplados como tales, por lo que la acción estatal no contaba con una posición estructural a partir de la cual entender, abordar y trabajar la discriminación.

Institutos federales y estatales como los de apoyo a la mujer, o infectados por VIH, eran los responsables de poner en marcha ciertas acciones y/o programas de apoyo y difusión, sin embargo, su marco de trabajo estaba muy limitado y su impacto social era focalizado. Lo que se hacía, efectivamente era una acción institucional, pero no se podía hablar de una planeación estratégica y formal encabezada por el Estado que delimitara una acción

²⁹ Gilberto Rincón Gallardo, *Op. cit.*, pág. 9.

integral en torno a los diferentes tipos de discriminación que se manifestaban en la sociedad mexicana y cómo combatirlos.

Entre las instituciones que iniciaron el trabajo en torno a la discriminación, destaca la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual fue creada a través de un decreto presidencial el 6 de junio de 1990. En él, la CNDH se definió como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual contaba con un presidente, un grupo de consejeros y una Secretaría Técnica, cuyos integrantes eran designados por el titular del ejecutivo federal.

El nacimiento de esta institución sobre dichos preceptos refiere una semiautonomía en la que el titular del poder ejecutivo aún cuando hace una delegación de poder, también asigna los elementos que signaran una independencia limitada. Los informes semestrales que la Comisión debía rendir al presidente de la República conceden una muestra de lo dicho ya que en estos

se requería que la CNDH diera información sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general, de los resultados de las acciones de protección de los derechos humanos en el país. Por lo que no eran precisamente para (...) presionar o cuestionar la política de derechos humanos del Ejecutivo, sino que eran informes de un subordinado a su jefe.³⁰

Otro aspecto que signó la creación de la CNDH fue la necesidad del entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari, por adquirir legitimidad en un contexto nacional que hacía frente a la próxima firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como a las críticas y presiones por parte de ONG internacionales y del Departamento de Estado norteamericano hacia el tratamiento del gobierno federal con respecto a los casos de violación de derechos humanos en México.

Ante estos referentes, es más factible ubicar que la creación de la Comisión respondió más a una ambición político-económica por parte de Salinas, que a una convicción de interés social. Asimismo, se comprende el porqué de los elementos que limitaran la independencia de la institución, pues de ante mano, no existía un interés real porque fuesen enarbolados cambios

³⁰ John M. Ackerman, *ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y DEMOCRACIA: EL CASO DE MÉXICO*, México: Editorial siglo XXI-Jurídicas –UNAM, 2007, pág. 120.

efectivos en el tratamiento de los derechos humanos, o al menos, no a la forma en que el partido de Estado lo había venido haciendo.

Para el año de 1992, la CNDH sufrió un revés disfrazado con el logotipo de la autonomía de gestión. Se decretó una reforma en la que se estipuló que sería un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya principal función como institución del Estado sería la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Sin embargo, aún cuando se estableció que la Comisión trabajaría sobre la protección y defensa de las garantías y derechos fundamentales de los ciudadanos, con lo que se abrió un espacio para el tratamiento de la discriminación, también se determinó la imposibilidad de esta para intervenir en casos relacionados con el poder judicial, así como tampoco en asuntos de carácter laboral. Con todo, hay que destacar el hecho de que a pesar de que los objetivos de esta institución se concentraban en el abuso de poder de las autoridades públicas hacia la ciudadanía, el trabajo sobre ello dejó ver la importancia de tratar los actos discriminantes como factor que propiciaba y agudizaba esta problemática.

En 1997 otra reforma constitucional influyó en la estructura y funcionalidad de la CNDH. En términos muy generales, lo que se hizo fue otorgarle la autonomía administrativa de la que hablamos en el capítulo anterior, es decir, asentó su libertad de gestión con respecto a los tres poderes de la Unión y ordenó la designación de su titular como responsabilidad del Senado y no como facultad del ejecutivo federal, proceso que además cobró relevancia por la incorporación de la opinión y auscultación de los candidatos entre la sociedad.

Aunado a esto, se le otorgó una mayor autonomía en su gestión al otorgarle al Consejo Consultivo la responsabilidad de establecer los lineamientos generales sobre los que debe operar la Comisión, la aprobación del reglamento, así como de las normas de carácter interno de la misma.³¹ Dichos cambios en su estructura y capacidad, dotan de un sentido genuinamente más autónomo a la Comisión; por su puesto que su operación

³¹ *Ibid.*, pág. 147.

sigue condicionada en cierto grado por el contexto político de nuestro país, pero este hecho no es determinante para hablar de una función deficiente.

Ahora bien, más allá de los cambios y consecuencias que las distintas reformas electorales han traído para la CNDH, el punto que interesa para fines de este trabajo es retomar la dinámica de acción que se ha desarrollado en torno a la discriminación. En términos generales, la CNDH ha trabajado fundamentalmente en programas dirigidos hacia grupos específicos de la población, particularmente hacia las personas discapacitadas o infectadas de SIDA.

Respecto a este último sector, la CNDH ha diseñado e implementado campañas de información para sensibilizar a la sociedad y ayudar a erradicar ideas que propician la discriminación.

Se creó un programa dedicado a la promoción de los derechos humanos de las personas que viven con VIH o SIDA, el cual incluye una cartilla que enuncia los derechos de estas personas a fin de que puedan identificar las formas de discriminación arbitraria que puedan cometer en su contra funcionarios e instituciones públicas.

Aún cuando estas acciones, así como las demás funciones de la CNDH tienen que ver con el abuso de las autoridades y servidores públicos y no entre particulares, la convicción sobre la cual se sustentan, por ejemplo, este programa, es en lucha contra la discriminación en tanto que

frente a los prejuicios que alimentan la cultura del ostracismo, la discriminación y el enjuiciamiento moral contra las personas que viven con VIH o SIDA, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reitera que el derecho a la NO DISCRIMINACIÓN es un derecho humano básico, indispensable para que las personas puedan vivir con dignidad y desarrollar sus capacidades humanas, independientemente de su estado de salud, origen étnico, nacionalidad, preferencia sexual, nivel socioeconómico o cualquier otra cualidad o rasgo de la personalidad.³²

Otra de las acciones más representativas de esta institución contra la discriminación es el *Programa de Protección y Observancia de los Pueblos Indígenas*, el cual se sustenta desde 1998 en el trabajo de la Cuarta Visitaduría General, el área encargada de atender la situación vulnerable de los pueblos indígenas frente a la cultura discriminatoria que se cierne sobre ellos. En

³² Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal, No. 4, Año IX, nueva época, México, abril, 2002, pág. 25.

términos generales, conduce lo relativo a la protección, defensa, promoción y difusión de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas del país, a través de las siguientes acciones:

- Facilitar a los miembros de los pueblos indígenas el acceso y uso de los mecanismos de denuncia y presentación de quejas relacionadas con presuntas violaciones a sus derechos humanos, propiciando la presencia de traductores de lenguas indígenas;

- Elaborar proyectos de recomendaciones generales relacionadas con la existencia de condiciones sociales o patrones de conductas administrativas que propicien o violenten los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas;

- Actualizar e incrementar las redes de organizaciones indígenas con la intención de dar mantenimiento y fortalecer el diagnóstico institucional sobre la problemática de los pueblos y comunidades indígenas en materia de derechos humanos; y,

- Operar el programa permanente de brigadas de visita a las comunidades indígenas, poniendo especial atención en aquellas comunidades y regiones receptoras de mano de obra indígena.

También hay que mencionar el *Programa de Igualdad entre Hombres y Mujeres*, el cual se enfoca en la promoción, la divulgación, el seguimiento, la evaluación y el monitoreo de la política nacional en materia de igualdad entre ambos géneros. De igual forma, atiende y resuelve las quejas entorno a la violación del principio de igualdad, al tiempo que emite recomendaciones de carácter institucional para conseguir alcanzar el éxito en este rubro.

Cada uno de estos programas cumplen con esa dualidad funcional de proteger a la ciudadanía de cualquier abuso de poder que afecte o violenta el ejercicio de los derechos humanos, al tiempo que promueve una cultura de reconocimiento y respeto hacia las diferencias de esos grupos sociales e incluso, entre los mismos.

El desempeño de los programas diseñados a partir de dichos elementos, se traduce en una lucha a favor de la igualdad humana como garantía universal y jurídica y, por supuesto, como elemento en contra de la discriminación.

Ahora bien, es fundamental mencionar el importante papel que como iniciadora ha desempeñado la Comisión de Derechos Humanos del Distrito

Federal (CDHDF) en torno al tratamiento de la discriminación, cuando en el año 2001 dio forma al desarrollo de uno de los trabajos institucionales más cabales y completos en torno a la lucha contra este tópico.

El entonces presidente de este organismo, Emilio Álvarez Icaza Longoria, definió como uno de los principales ejes de acción dentro de su programa general de trabajo, el combate contra toda forma de discriminación y exclusión, bajo la consideración de que estos elementos limitan el ejercicio y goce integral de los derechos humanos.

La importancia de que la CDHDF actuara en torno a dicha premisa se consolidó en la reforma hecha al artículo 2 de la ley que rige a este organismo, en la cual se lee:

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.

La forma en que se materializó el tratamiento del fenómeno fue a partir de la formulación del Programa de Atención a la Discriminación, el cual fue dado a conocer en marzo de 2002 junto con la creación del área que bajo el mismo nombre se encargaría de su funcionamiento. La importancia de esta área (adscrita a la Secretaría Técnica de la Comisión) radica en que representó la primera vez que en esta institución se abordó el fenómeno de la discriminación con todo un cuerpo operativo de recursos y personas enfocadas sólo a diseñar mecanismos y estrategias para atender la situación de discriminación en la Ciudad de México, impulsando en coordinación con otros actores, la construcción de una agenda en materia de derechos humanos.

El Programa de Atención a la Discriminación delimitó objetivos específicos de trabajo, de entre los cuales destacan los siguientes:

- Promover, desde una perspectiva integral de los derechos humanos, acciones en favor del principio de no discriminación, la tolerancia y el respeto a la diversidad, mediante la construcción de sinergias donde se dé prioridad a la participación de los grupos sociales y las personas afectadas.

- Coordinar con las diversas instancias locales, nacionales e internacionales acciones encaminadas a la promoción, difusión y defensa del derecho a la no discriminación.

También se inició una campaña de invitación y participación con las organizaciones sociales y civiles, instituciones públicas y privadas, comunidades, sociedad en general y personas interesadas en participar en el combate de la discriminación. En particular, esta campaña buscó enriquecer los contenidos y formas de acción de las actividades que desarrollaría el área de Atención a la Discriminación, a partir de la experiencia de todas esas organizaciones y de las personas que ya tenían tiempo trabajando en la lucha por la no discriminación.

Cabe destacar que otra de las líneas de acción de este programa se dedicó a la producción de una campaña de difusión presentada a los medios de comunicación y a la ciudadanía en enero de 2003 llamada *Campaña Permanente por la No Discriminación*, la cual se concentró en puntos estratégicos como:

- Creación de espacios de reflexión y debate, a través de foros, conferencias magistrales, jornadas, seminarios y talleres de sensibilización sobre la no discriminación, el respeto a la diversidad y la tolerancia.
- Promoción y difusión de la Campaña en los diversos medios de comunicación, así como la elaboración de materiales especializados enfocados a grupos mayormente discriminados.
- Acciones conjuntas con organizaciones sociales y civiles e instituciones públicas y académicas, con el fin de fortalecer el proceso permanente de la lucha contra la discriminación.

La campaña trabajó todo ese año, junto con el Programa de Atención a la Discriminación; los foros que a partir de ellos se realizaron con organizaciones civiles sirvieron de apoyo para los trabajos que posteriormente realizaría la Comisión Ciudadana de la que hablamos en el apartado anterior. El impacto de este proyecto de la CDHDF se tradujo en la elaboración de manuales de sensibilización, respeto a la diversidad y ejercicio de la tolerancia, al tiempo que permitió el acceso a servidores públicos adscritos a las áreas de procuración y acceso a la justicia, equidad de género, desarrollo social, salud, combate a la violencia, integración y asistencia social y seguridad pública, de

los cuales se aprovechó su experiencia y se logró un trabajo de retroalimentación.

Actualmente, estas dos comisiones, la nacional y la del Distrito Federal, continúan atendiendo los programas referidos y conjuntamente, mantienen su red de investigación a favor de la no discriminación. No obstante, la afluencia de casos sobre este fenómeno, asentó la necesidad de que los representantes del Estado mexicano entendieran la complejidad y alcance del mismo, la cual excedía las atribuciones de esas dos instituciones.

A partir del reconocimiento de esta realidad y conjuntamente con el movimiento encabezado por la Junta Ciudadana y las reformas constitucionales logradas en 2001 (hecho analizado en el apartado anterior), se logró que se formase el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, institución responsable de conducir la política estatal respecto al fenómeno de la discriminación.

La constitución del CONAPRED guarda una relación estrecha con el desempeño que la CNDH ha desarrollado, pues como ya se mencionó, fue esta la que asentó las bases de la política estatal en torno al combate de la discriminación, si no de manera formal, sí como una vertiente secundaria de su razón de ser.

No se trata de que la CNDH represente la fuente de origen del CONAPRED, ni que las líneas de acción de éste estén fundamentadas o delimitadas por el desempeño de la Comisión, el punto a destacar es la pauta que ésta abrió ante las autoridades estatales e incluso, ante la sociedad sobre el tratamiento formal de fenómenos como la discriminación.

En el siguiente capítulo se abordarán a detalle los elementos que caracterizan al CONAPRED como la institución encargada de la ejecución de la política de Estado en torno al tratamiento de la discriminación. Sin embargo, para contar con un razonamiento más cabal de su importancia, es importante que especifiquemos ciertos elementos relativos a la distinción que existe entre este órgano y la CNDH, pues entre las debilidades que signan la existencia del Consejo, está la concepción de que ambas instituciones duplican funciones o que se dedican “casi a lo mismo”.

En primera instancia, está la diferencia estructural: la CNDH es un órgano autónomo y el CONAPRED es un órgano descentralizado y sectorizado

a la Secretaría de Gobernación. Efectivamente, así como la Comisión fue creada por decreto presidencial y en sus primeros años de gestión estuvo sublevada a la autoridad del ejecutivo federal, el Consejo hoy guarda esta figura.

Sin embargo, a diferencia de la primera, el Consejo aún cuando recibe su presidente por designación del titular de la administración pública federal, cuenta con la facultad de elaborar y aprobar de manera interna su reglamento, hecho que la CNDH logró siete años después de su institución.

Asimismo, aún cuando podría decirse con razón que el CONAPRED está sublevado en su independencia de gestión a la autoridad del presidente de la República, tiene entre sus facultades la oportunidad de intervenir en los conflictos laborales, uno de los elementos más representativos en la violación de derechos humanos y en la limitación de acceso a garantías individuales. También hay que destacar el hecho de que desde su constitución, el CONAPRED ha fungido como un órgano de denuncia y no sólo en los casos de autoridad-ciudadano, sino también entre particulares.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación es instaurado junto con la promulgación de su propia ley y reglamento interno, lo que le infunde de inicio, un carácter formalmente legal y significativo ante la opinión pública. Insistimos en este aspecto, pues en comparación de la CNDH, el hecho de que aquel cuente con un diseño propio de reglas institucionales, “rebaso el contenido original del decreto presidencial”.³³

Paralelamente a estos aspectos -los cuales no pretenden distinguir supremacía alguna entre los dos organismos, sino simplemente distinguirlos- el CONAPRED está supeditado a la Ley de Entidades Paraestatales debido a su estructura descentralizada, hecho que lo subordina al control del poder ejecutivo y a la supervisión directa de la Secretaría de hacienda; mientras que la CNDH, logró ser excluida del influjo de dicha ley y, con ello ganar mayor ímpetu en la consecución de una gestión efectivamente autónoma.

La razón de ser del CONAPRED está ligada a la lucha en contra de la discriminación, lo cual tiene que ver con la defensa de derechos humanos, pero más allá de la arbitrariedad de las autoridades, es decir, a prevenir la

³³ *Ibidem.*, pág. 122.

menoscabación de particulares entre particulares, plano en el que se gesta el desmembramiento social que entre muchas otras cosas deriva en la violación de derechos humanos.

III. GÉNESIS, DESARROLLO Y CONSOLIDACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

Después de analizar la discriminación desde una perspectiva teórica y conceptual que permitiera un acercamiento fehaciente hacia su naturaleza, y de entender las implicaciones perniciosas que su práctica ocasiona en la sociedad, es oportuno referirse al tratamiento institucional que se le da a este fenómeno.

Retomando las apreciaciones que en el capítulo anterior se izaron sobre la responsabilidad estatal de atender la lucha en contra de la discriminación y a favor de una cultura de igualdad en la impartición de derechos fundamentales y el goce de oportunidades de desarrollo, a continuación se detallarán los elementos sobre los que se sustenta la política del Estado mexicano para lograr este fin. Concretamente, se analizará la estructura, la organización y el trabajo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (en adelante CONAPRED o el Consejo), institución encargada del tratamiento de la discriminación en nuestro país.

3.1. ¿Qué es el CONAPRED?

El artículo 16 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) define al CONAPRED como un organismo descentralizado y sectorizado de la Secretaría de Gobernación, el cual cuenta con autonomía respecto a su patrimonio, su técnica y su gestión, así como para dictar resoluciones que conforme a la ley que lo rige se traten.

Para ser más acertados en el análisis funcional del CONAPRED como órgano público, es necesario entender su naturaleza institucional a partir del párrafo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual señala que los organismos descentralizados son las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, así como las entidades que componen la administración pública paraestatal.

Entre las generalidades que destacan a estos órganos como el CONAPRED, está el hecho de que son entidades creadas por decreto del Ejecutivo Federal o mediante la emisión de una ley por el Congreso de la

Unión, que su principal distinción con los organismos desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Asimismo, según el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, los órganos descentralizados son dirigidos por un *director o presidente* que es nombrado por el jefe del Ejecutivo Federal, cuentan con un órgano de Gobierno interno y operan según lo dispuesto por su Estatuto Orgánico que es emitido por este mismo.

Todos los organismos descentralizados deben inscribirse en el Registro Público a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta labor es medular para su correcto desempeño, pues mediante el Registro Público se obtiene una secuencia formalmente legal ante el poder federal de las operaciones que el ente realice, además de que esta vía es la que en su momento materializa las bases de la fusión, extinción o liquidación de estos órganos, de conformidad con las leyes.

Los organismos descentralizados son creados para desempeñar funciones que de origen corresponden realizar al Estado, pero que requieren de un tratamiento particular y exclusivo. El artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales puntualiza que los órganos desconcentrados que existen en nuestro país, son aquellos que tienen por objeto:

- la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- la prestación de un servicio público o social; o
- la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En términos más generales, la descentralización administrativa se refiere a una sedición del poder central hacia una estructura administrativa que trabajará y será responsable de una diligencia específica de interés público. Tiene que ver con la realización de algunas actividades por órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía y donde precisamente, el único carácter que se puede señalar como fundamental

es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.³⁴

Ahora bien, bajo la premisa de que lograran la consecución de esos fines propios y específicos de una forma más eficiente, fue que a este tipo de organismos se les concedió autonomía técnica y de patrimonio. Sin embargo, es muy importante resaltar que aún cuando la ley que los constituye les otorga personalidad jurídica y en consecuencia la responsabilidad de las decisiones que asuman para la realización de su objeto, las entidades descentralizadas se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central.

Al respecto, Andrés Serra Rojas explica que descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando en el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.³⁵ Efectivamente hay una autonomía considerando que sus decisiones no están sujetas de manera formal a las autoridades de la administración central, pero hay parcialidad en ella si se considera que están sometidos a los órganos de vigilancia de la administración pública federal, y sobre todo, que la aprobación y ejecución de su presupuesto esta supeditada a la autoridad central.

En lo que respecta a los organismos autónomos, éstos aún cuando se dedican a la investigación y seguimiento de algún asunto de interés público, no tienen dependencia hacia el poder ejecutivo como en el caso de los descentralizados. Con ello, no debe entenderse que no existe un reconocimiento hacia el poder central, sino que el que se hace, tiene qué ver con la supremacía de aquel como cabeza de la administración pública y no como poder que supedita o marca la línea de cómo debe actuar un órgano autónomo.

Mientras que los órganos desconcentrados refieren una delegación del poder central, una delegación de la autoridad presidencial, los órganos

³⁴ Gabino, Fraga, *Derecho Administrativo*, 13ª ed., México, Porrúa, 1969.

³⁵ Juan Luis de la, Vallina Velarde, *La desconcentración administrativa*, Revista de Administración Pública, Madrid, núm. 35, mayo-agosto de 1961.

autónomos cuentan –aún con ciertas reservas- con una libertad genuina de gestión y dirección.

Un aspecto que ilustra en cierta forma este hecho, radica en que a diferencia de los órganos desconcentrados, los autónomos no rinden informe de actividades al representante del ejecutivo, sino a la Cámara Alta de este país, así como tampoco espera a que le sea impuesto un presupuesto, sino que tiene la responsabilidad de pedir el que según sus valoraciones es el propicio para su desempeño, es decir, tiene la facultad de negociarlo.

Los organismos autónomos no dependen de ninguno de los tres poderes de la unión, mientras que los descentralizados están sectorizados por lo regular al ejecutivo federal mediante la Secretaría de Gobernación. El presidente o director de los primeros no guarda relación de dependencia con el jefe del Estado mexicano, mientras que el hecho de que sea este quien designa al titular de los descentralizados, automáticamente, les impone una dependencia y obligación respecto a la presidencia.

Cuando nos referimos a los organismos autónomos, de lo que se está hablando es de la capacidad de autogobierno, de la independencia que guarda su gestión de la influencia de cualquiera de los tres poderes federales y citando a John Ackerman, la capacidad de entidades de interés público a las cuales se les delega cuestiones de orden democrático e institucional.³⁶

Ahora bien, en su estatuto orgánico, se lee que el CONAPRED tiene como misión “dar consistencia, continuidad e integridad a la política del Estado mexicano en materia de lucha contra la discriminación y promoción de igualdad de oportunidades y de trato, en concordancia con principios constitucionalmente establecidos y con tratados internacionales a los que se ha adherido México.”³⁷

En este sentido, el artículo 17 de la LFPED, también prescribe como materia de objeto del Consejo los siguientes puntos:

-Llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación;

³⁶ John M. Ackerman, *ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y DEMOCRACIA: EL CASO DE MÉXICO*, México, Edit. Siglo XXI-Jurídicas- UNAM, 2007, pág. 120.

³⁷ Citado en CARPETA DE INFORMACIÓN DEL CONAPRED, México: CONEPRED, 2008, pág. 19.

- Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional; y,
- Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

Tomando en cuenta lo anterior, se entiende que el CONAPRED es la máxima institución del Estado a partir de la cual se conduce la política de tratamiento y combate al fenómeno de la discriminación en México. Su desempeño a través de políticas públicas y programas de trabajo se centra en éste objetivo, así como en la procuración de medidas que ayuden a la formación de una sociedad más incluyente con instituciones públicas más representativas y preocupadas por la adecuada atención de todos los hombres y mujeres.

Otro aspecto importante es la responsabilidad que el CONAPRED tiene de crear las condiciones jurídicas, institucionales y culturales que permitan garantizar a todas las personas el efectivo goce y ejercicio de sus derechos fundamentales y el acceso a oportunidades de desarrollo en todos los campos, independientemente de su origen, condición, ideas o preferencias.³⁸

Entre las atribuciones que la LFPED le confiere al Consejo, destacan algunas que menciona el artículo 20 de la misma, por ejemplo:

- Diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación;
- Verificar la adopción de medidas y programas para prevenir y eliminar la discriminación en las instituciones y organizaciones públicas y privadas, así como expedir los reconocimientos respectivos;
- Desarrollar, fomentar y difundir los estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos político, económico, social y cultural;
- Emitir opinión en relación con los proyectos de reformas en la materia que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, así como sobre los proyectos reglamentarios que elaboren las instituciones públicas;
- Difundir y promover contenidos para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias en los medios de comunicación; y,

³⁸ *Ibid.*, pág. 19.

- Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales o internacionales en el ámbito de su competencia.

El CONAPRED fue instaurado en el año 2004 por el entonces presidente Vicente Fox Quesada, como consecuencia directa de la promulgación de la LFPED en el 2003. Su creación debe entenderse como el compromiso de “la intervención del Estado para brindar una protección efectiva a toda persona contra cualquier acto de discriminación.”³⁹

En este sentido, la dinámica de esta institución pública a parte de conducir la política antidiscriminatoria del gobierno federal, también tiene por objeto vigilar el cumplimiento efectivo de la ley en cuestión.

Asimismo, el CONAPRED busca dar coherencia y enriquecer el conjunto de estrategias del Estado para atender los problemas de discriminación que enfrentan indígenas, mujeres, personas con discapacidad, adultos mayores, niños, niñas, adolescentes, personas con diversas preferencias sexuales y distintas creencias religiosas, principalmente.⁴⁰

El CONAPRED tiene a su cargo la responsabilidad de crear y promover estrategias a favor de una sociedad donde los derechos y garantías fundamentales sean accesibles y tangibles para todos los ciudadanos mexicanos. Una atribución y a la vez, una diferencia muy importante de este con respecto a la CNDH y la CDHDF, radica en que el Consejo no se enfoca exclusivamente a la investigación y seguimiento de casos de violación de Derechos Humanos, sino que trabaja exclusivamente sobre las prácticas discriminatorias suscitadas en la sociedad, a fin de disminuir su incidencia; como órgano descentralizado trabaja sobre un aspecto de interés público particular mediante una gestión propia.

Otra particularidad del CONAPRED es que puede atender las denuncias que por actos de discriminación presentan las personas, pero a diferencia de los otros dos órganos que ya se mencionaron, el Consejo atiende tanto las cometidas por funcionarios públicos, como las efectuadas por particulares (proceso que se abordará con detalle más adelante).

³⁹ Gilberto Ricón Gallardo y Meltis, presentación de la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, México: CONAPRED, 2004, pág. 5.

⁴⁰ *Ibíd.*, pág. 6.

De igual forma, tiene la potestad de sugerir cambios en la legislación en materia de discriminación y promover acciones positivas y compensatorias para mejorar la situación de grupos que históricamente han sido perjudicados por prácticas discriminantes; en otras palabras, no sólo atiende cuestiones relativas al contexto actual, sino que busca subsanar las desventajas inmerecidas de aquellos que han sido discriminados.

Con respecto a su estructura, el CONAPRED cuenta con dos órganos de administración: la Junta de Gobierno y la Presidencia del Consejo; también posee tres Direcciones Generales Adjuntas: Quejas y Reclamaciones, Estudios, Legislación y Políticas Públicas y la de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación.

Según el artículo 23 de la LFPED, la Junta de Gobierno está integrada por cinco representantes del Ejecutivo Federal y por cinco integrantes designados por la Asamblea Consultiva. Cada representante de la Junta de Gobierno es elegido de los siguientes órganos:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social

El hecho de que sean consideradas estas Secretarías y no otras, responde a que los casos de discriminación más frecuentes en México, están relacionados con la segregación de los derechos fundamentales en esas áreas y, paralelamente, porque se piensa que quienes trabajan en ellas, tendrán los conocimientos necesarios y oportunos para colaborar eficientemente en el tratamiento de la política antidiscriminatoria desarrollada en el Consejo.

La Junta de Gobierno también está conformada por invitados permanentes que aunque pueden opinar, no tienen derecho a voto; estos invitados son un representante de los siguientes órganos: Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Consejo Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA y Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia.

La Junta de Gobierno se reúne de manera ordinaria cada tres meses y según el artículo 24 de la LFPEd, entre sus atribuciones destacan:

- Aprobar el Estatuto Orgánico del Consejo;
- Establecer las políticas generales para la conducción del Consejo en apego al Estatuto Orgánico, al Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación y demás instrumentos jurídicos competentes;
- Aprobar el proyecto de presupuesto presentado por el presidente del Consejo y conocer el ejercicio del mismo, así como el tabulador de salarios; y,
- Nombrar y remover a propuesta del presidente del Consejo a quienes ocupen los cargos en las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél.

En lo que respecta al otro órgano de administración de esta institución, el presidente del Consejo, es quien preside la Junta de Gobierno y es designado por el titular del Poder Ejecutivo para que ocupe este cargo por tres años, aunque con la posibilidad de ser ratificado por un periodo inmediato del mismo tiempo. En términos concretos, el presidente del CONAPRED resulta un funcionario miembro del grupo de trabajo más directo del presidente nacional en turno, por lo que es sencillo deducir que las políticas de acción que adopte esta institución, serán más que acordes a la política sexenal del gobierno federal.

De quien ostente la presidencia del CONAPRED, se puede decir que cuenta con el respaldo directo del ejecutivo federal ya que además de ser designado por su titular, el Consejo en sí, es una dependencia sectorizada de la Secretaría de Gobernación en la cual tienen participación funcionarios de ésta y otra de las Secretarías más importantes de nuestro país: la Secretaría de Hacienda. Incluso, se puede decir que no tiene mucho sentido hablar de un periodo de tres años de gestión del presidente, pues de antemano, es factible que quien fue designado desde un inicio, sea quien permanezca en el cargo, pues trabaja con la visión que le fue asignada.

Las funciones que tiene que desarrollar el presidente del Consejo son en general aquellas que marca el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y concretamente las estipuladas por la LFPEd en el artículo 30, de entre las cuales destacan:

- Planear, organizar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento del Consejo;

- Presentar el proyecto del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación;
- Ejecutar los acuerdos y demás disposiciones de la Junta de Gobierno, así como supervisar su cumplimiento;
- Ejercer la representación legal del Consejo y enviar a los Poderes de la Unión el informe anual de actividades y el ejercicio presupuestal; y,
- Proponer a la Junta de Gobierno el tabulador salarial de la institución.

Desde su creación en el 2004, Gilberto Rincón Gallardo y Meltis fue nombrado presidente del CONAPRED, siendo ratificado en el siguiente periodo 2007-2010. Con el fallecimiento de éste único titular del CONAPRED en septiembre del año 2008, la dinámica de trabajo del Consejo se vio interrumpida hasta principios de febrero de 2009, cuando se designó a Ana Perla Chapa como nueva titular.

Ahora bien, es muy importante mencionar la figura de la Asamblea Consultiva del Consejo, la cual sin ser un órgano de administración como la Junta de Gobierno o Presidencia, constituye un órgano que asesora la operatividad del CONAPRED en función de las políticas públicas, programas y proyectos que desarrolla.

Sus integrantes que no pueden ser menos de diez ni mayores a veinte, poseen un carácter honorífico, lo que significa que no reciben emolumento alguno por su participación. Son ciudadanos que representan el sector privado, el social y la comunidad académica y así como los cinco miembros de la Junta de Gobierno, los de la Asamblea Consultiva pueden durar tres años en su cargo, pero con la oportunidad de ser ratificados por otro periodo igual.

Entre las principales facultades de este órgano de opinión destaca la presentación ante la Junta de Gobierno de ponencias sobre actividades y programas efectuados por el Consejo; atender aquellos requerimientos de información que en materia de discriminación formulen la Asamblea Consultiva y la presidencia de la institución, así como participar activamente en aquellos eventos que impliquen un intercambio de información y experiencias sobre el fenómeno que nacional e internacionalmente sean importantes para complementar las actividades del CONAPRED.⁴¹

⁴¹ Como complemento formal de estas atribuciones, se sugiere leer la sección cuarta de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

En términos generales, la funcionalidad de la Asamblea Consultiva tiene que ver con la asesoría de los dos órganos de administración del Consejo a partir de una óptica que conoce y ha trabajado la discriminación incluso antes de la creación de este.

Es por ello que su importancia está directamente ligada a la función de sus integrantes dado que al contar éstos con una gran experiencia en materia de discriminación, se tiene una garantía de que el Consejo es asesorado cabalmente y, en consecuencia, trabaja sobre objetivos coherentes y efectivos en contra de la discriminación.

La Asamblea Consultiva auxilia en la coherencia de las acciones que toma el Consejo, lo que se traduce en programas operativos, políticas públicas y proyectos con bases sólidas capaces de arrojar resultados eficaces en contra de la discriminación, así como planteamientos que verdaderamente incidan en un cambio cultural ante el fenómeno.

En lo que respecta a cuerpos de vigilancia del CONAPRED, está el Órgano de Control Interno (OIC), cuya actuación se encarga de la vigilancia, la inspección y la evaluación de la marcha del Consejo según lo conferido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Retomando lo dispuesto en el artículo 38 de la LFPED, este órgano está conformado por un comisionario público propietario y uno suplente designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Ahora bien, como ya se había mencionado, la estructura del CONAPRED también comprende la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas (DGAELPP). Esta área tiene como tareas primordiales integrar, desarrollar e ir evaluando el Programa Nacional para Prevenir la Discriminación, y realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes en materia de la no discriminación.

Por su parte, la Dirección General Adjunta de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación (DGAVPED) tiene bajo su responsabilidad la divulgación de políticas públicas en favor de la no discriminación y la igualdad de oportunidades y de trato. Para este fin, se sustenta en la elaboración y publicación programas y materiales que promueven una nueva cultura de la igualdad entre todos los miembros de la sociedad; también se encarga de coordinar las políticas y acciones en materia de comunicación social.

La tercera área es la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones (DGAQR), la cual tiene a su cargo una de las tareas más representativas e innovadoras del CONAPRED: recibir, atender y resolver los procedimientos de queja y reclamación por presuntos actos discriminatorios usufructuados por servidores públicos o particulares, que las personas presenten ante el Consejo.

Se considera que esta dirección “tutela los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación mediante asesoría y aplicación de las medidas administrativas establecidas en la ley de la materia.”⁴²

Finalmente, está la Dirección de Administración y Finanzas (DAF), la cual tiene la tarea de conducir detalladamente todos los procedimientos que en materia de presupuesto, finanzas y administración de recursos materiales y capital humano, se gestan en el CONAPRED. El ejercicio de esta área está directamente relacionado con la operatividad de toda la institución dado que provee a las demás direcciones de los elementos esenciales para la materialización de sus objetivos y metas.

A grandes rasgos, estos son los elementos que caracterizan la estructura del Consejo como órgano al que de fue delegado el problema de la discriminación vista no como un fenómeno aislado, sino como un problema público inherente a la vida social.

La estructura es grande para ser una institución tan joven, aunque su desempeño aún es lento y muy focalizado a la investigación y la generación de información.

A primera vista saltan elementos que en comparación con otros órganos administrativos emparentados con la función del CONAPRED, como la CNDH o el Instituto de las Mujeres, podrían considerarse como efectivas herramientas para un desempeño independiente; no obstante, antes de hacer esa valoración, es pertinente conocer los ejes de actuación a los que responde el Consejo, aquellos sobre los cuales esta estructura administrativa trabaja.

⁴² *Carpeta Informativa del CONAPRED*, México: CONAPRED, 2008, pág. 21.

3.2. Líneas de acción y programas sustanciales a la misión del CONAPRED.

Las líneas de acción sobre las que se basa el trabajo del CONAPRED se encuentran delimitadas en el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (en adelante PNPED), el cual se definió con la creación del Consejo en el 2004.

En palabras del entonces presidente de este organismo, el PNPED ofrece “la orientación necesaria para la construcción de una política de Estado en materia de no discriminación (...).”⁴³

La integración de este Programa consta de siete secciones definitorias: el marco normativo, la estrategia de planeación del mismo, la situación de la discriminación en México, objetivos, estrategias de operación, Acuerdo Nacional, e indicadores de evaluación.

Su sustento está dictado en primera instancia por el rechazo a cualquier forma de discriminación en México previsto en el artículo 1° constitucional, en segundo término, por el artículo 22 de la Ley de Planeación, en el cual se suscriben los términos para el tratamiento del desarrollo integral del país, y que estuvieron contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Asimismo, el PNPED del Consejo, fue desarrollado en consideración de la visión funcional que se tiene del país para el año 2025, la cual dice que “México será una nación plenamente democrática, con una alta calidad de vida (...) que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos.”⁴⁴

La funcionalidad del CONAPRED es definida en su Plan Nacional como una tarea de fomento y promoción de criterios y medidas para tratar la discriminación, tanto en una óptica de combate, como de prevención. Concretamente se estipula que se debe “prevenir y eliminar la discriminación en las acciones, políticas, programas, servicios y normatividad del gobierno federal, los Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno, con la finalidad de

⁴³ Gilberto Rincón Gallardo y Meltis, presentación del *Plan Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, México: CONAPRED, 2004, pág. 8.

⁴⁴ *Plan Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, México: CONAPRED, 2004, pág. 49.

garantizar, sin distinción alguna, la efectiva igualdad de oportunidades, derechos y libertades.”⁴⁵

El objetivo central, se cierne en una estrategia nacional de carácter interinstitucional y social, que adopte medidas y acciones de política pública con las cuales se materialice el efectivo goce de derechos y oportunidades entre todos los mexicanos.

La forma de operación, es decir, los pasos que el CONAPRED pondrá en marcha a través de sus diferentes direcciones y áreas, son delimitados en líneas de acción estratégicas.

Primera línea: *Construcción de una estrategia nacional e internacional de coordinación y cooperación interinstitucional y social para prevenir y eliminar la discriminación.*

Esta comprende la búsqueda y cimentación de enlaces con organismos de la administración pública federal, de los tres órdenes de gobierno, de los Poderes de la Unión, de los órganos autónomos y de instituciones públicas y privadas, con los cuales se lleven a cabo acciones de coordinación y cooperación contra la discriminación. Las acciones estarían enfocadas tanto a ejercicios de desarrollo temático y de implementación, como a la evaluación de medidas positivas y compensatorias.

Segunda línea: *Trabajar en pro de la actualización del orden jurídico que a nivel nacional garantiza el derecho a no ser discriminado, es decir, pugnar por lograr la congruencia de la realidad mexicana con el artículo 1° constitucional.*

Para lograr este fin, la tarea principal está enfocada a los estudios diagnósticos sobre la legislación vigente, pues a partir de ellos, es posible determinar cuáles son aquellas leyes, normas o reglamentos administrativos que debido a contenidos discriminantes, tienen que ser replanteados. Se busca enriquecer aquellos que debido a su temática normativa, resultan más adecuados para fortalecer el principio de igualdad de trato, de la no discriminación y el acceso a los servicios públicos.

⁴⁵ *Ibid.*, Pág. 49.

La estrategia en cuestión, también comprende la observancia de instrumentos jurídicos aplicables en otras partes del mundo a los que México se ha suscrito en materia de no discriminación.

Tercera línea: *Llevar a cabo acciones en detrimento de la discriminación con la finalidad de difundir entre la sociedad una cultura de igualdad y respeto a la diversidad y la pluralidad*

Entre las acciones que buscan materializar esta línea de acción, destaca el desarrollo de instrumentos específicos como estrategias y campañas de comunicación sobre la igualdad de oportunidades y el derecho a no ser discriminado, las cuales serían implementadas por el gobierno en sus tres niveles, por el sector privado a través de empresas y por organizaciones civiles con conocimiento del tema.

Por otra parte, se trabaja sobre el diseño y aplicación de estrategias educativas con las que se desarrollen “competencias sociales relacionadas con la empatía, el respeto y la valoración de la diversidad, el diálogo y la convivencia.”⁴⁶

Cuarta línea: *Impulsar la producción de estudios y acervos de información en torno a la discriminación que funcionen como proveedores de elementos para abordar la problemática y entender su naturaleza, a efecto de orientar la acción estatal.*

En este sentido, se trabaja sobre el desarrollo de metodologías especializadas y con un sentido más práctico para trabajar el fenómeno de la discriminación. Dicho de otra forma, esta línea de trabajo tiene que ver con la obtención de datos estadísticos especializados sobre las diferentes formas de discriminación, los grupos más vulnerables e incluso, los sectores de la población que tienen una mayor tendencia a ejercer actos discriminantes.

Quinta línea: *Fomentar el recurso de la ciudadanía a la LFPED como instrumento legal ante presuntos actos discriminatorios.*

Para lograr la vigencia real y efectiva de cualquier ordenamiento jurídico, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación requiere en primera instancia ser conocida, es por ello, que las acciones en este rubro están dirigidas a la difusión de los contenidos más relevantes de la misma. Se

⁴⁶ *Ibidem.*, pág. 52.

apuesta al alcance de los beneficios que su prescripción traería a la sociedad si los ciudadanos la hacen suya en la práctica, si la utilizan y la hacen valer ante las instituciones públicas a las que concierne.

Entre las medidas más eficaces para lograrlo, está la promoción entre las personas, y en especial, entre los sectores más vulnerables a la discriminación, de la presentación de quejas y reclamaciones por actos de este género ante el CONAPRED, es decir, incentivar la cultura de la participación a través de la denuncia.

Sexta línea: Pugnar porque la gestión y la planeación del sector público, tanto en sus servicios y acciones, se lleven a cabo atendiendo en todo momento al respeto de la igualdad y la no discriminación.

Así bien, esta línea tiene a su cargo el desarrollo de estrategias que impulsen el establecimiento de medidas y procedimientos con perspectiva de igualdad de derechos y oportunidades entre las instituciones públicas, sus representantes y funcionarios y en los servicios públicos mismos.

También se busca “introducir en el sistema integral de planeación de la administración pública federal, las variables y tópicos de la no discriminación”.⁴⁷

Séptima Línea: Promover la participación de la sociedad y el sector privado en las acciones para prevenir y eliminar la discriminación.

Esta última estrategia resulta de las más importantes y a la vez completas para el tratamiento del fenómeno, sobre todo, considerando que entre las medidas más reconocidas en el mundo para erradicarlo, está el cambio en el enfoque sociocultural.

Para lograrlo, el trabajo versa sobre la concertación de acuerdos entre el gobierno a través del Consejo y organizaciones de la sociedad civil, a fin de avaluar resultados y dar seguimiento a otras estrategias de tratamiento. De igual forma, se busca que el sector privado desarrolle programas de inclusión, compensatorios y antidiscriminatorios para la población.

También se considera el promover como valor cívico el derecho a la no discriminación, e incluir a través de la Ley de Planeación, “la participación más activa de la población civil en la definición, ejecución y seguimiento de

⁴⁷ *Plan Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, México: CONAPRED, 2004, pág. 53.

estrategias, políticas y programas de equidad, en los distintos niveles de gobierno.”⁴⁸

Entre las líneas de acción que el CONAPRED emplea como sus bastiones de gestión, estas son las más significativas, sobre todo si se considera que son las que han delimitado la elaboración y la ejecución de los programas operativos anuales (POA) con los que ha operado desde el 2004. El ejemplo más tangible de ello, se puede apreciar en la observación de las actividades que el propio Consejo a partir de cada una de sus áreas sustanciales, ha referido como las más importantes en términos de operación y resultados.

3.3. El CONAPRED y sus principales resultados en torno a la discriminación.

A cuatro años de trabajo, el desempeño del CONAPRED puede analizarse considerando aquellas actividades que centran la política de trabajo de la institución. Estas actividades, representan la materialización de las principales líneas de acción que fueron presentadas en el apartado anterior, aunque su presentación no sea expedita tal y como se están desarrollando en el PNPED. Asimismo, son tres, las direcciones que tienen bajo su responsabilidad el desarrollo de las mismas, por lo que para fines prácticos, serán presentadas en torno a esa modalidad (por dirección) y en función de evaluar sus resultados.

Como ya se mencionó, una de las principales acciones de vinculación del Consejo con la ciudadanía, es la facultad de atender quejas y reclamaciones por presuntos actos de discriminación efectuados por servidores públicos o por particulares.

La Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones es la encargada de los procesos de recepción, seguimiento y resolución de las mismas, también tiene la responsabilidad de asesorar a los ciudadanos que inicien un proceso de esta naturaleza.

Los ciudadanos que consideren haber sido víctimas de alguna práctica discriminatoria, pueden presentar su denuncia en el CONAPRED; en el caso de que el acto de discriminación haya sido cometido por una autoridad o servidor

⁴⁸ *Idem.*

público de carácter federal, es considerado como una *reclamación*, pero si fue efectuado por un particular, se clasifica como una *queja*.

En ambos casos, la denuncia puede presentarse directamente en la dirección, o mediante vía telefónica o electrónica; el CONAPRED cuenta con una línea de teléfono para atención local y nacional, así como una dirección electrónica que recibe una atención permanente.

Cabe precisar que las investigaciones por presuntos actos de discriminación, no sólo pueden iniciarse a petición de parte, sino que el Consejo puede abrir una averiguación de considerarlo pertinente, es decir, iniciar de oficio el proceso. Una vez iniciado, el CONAPRED tiene diez días hábiles para hacer del conocimiento de las personas o autoridades denunciadas la situación de queja o reclamación en su contra; a su vez, se solicitará un informe escrito donde se expongan los hechos por los que son inspeccionados.

Si al cabo de diez días de haberse requerido el documento a los funcionarios y su superior jerárquico (en caso de reclamación), este no es presentado, los hechos son calificados como ciertos y el Consejo podrá continuar con los procesos de investigación que determinen la naturaleza del suceso para corroborar si efectivamente se trata de un acto de discriminación y, por tanto, poder aplicar las medidas correspondientes.

En caso de que el Consejo de inicio considere que no se está tratando con un acto sobre discriminación, tiene el deber de asesorar al denunciante para acudir a las instancias adecuadas.

En este sentido, el total de casos que el CONAPRED atendió de 2004 hasta finales del 2006, fecha de su último registro oficial, es de 2,065; de éstos, el 26.58% es decir, 549 casos fueron denuncias: 258 por quejas y 291 reclamaciones.

Asimismo, de ese total de casos, 1,516, es decir, 73.41%, fueron servicios de *asesorías* y *orientación* que el Consejo a través de esta dirección, brindó a la población que así lo requirió. Estas fueron proporcionadas vía telefónica, de forma personal o por correo electrónico.

QUEJAS, RECLAMACIONES Y SERVICIO DE ORIENTACIÓN 2004-2006			
Tipo de asunto	Recibidos	En trámite	Concluidos
Servicios de orientación	1,516	0	0
-Forma personal	232	0	0
-Vía telefónica	984	0	0
-correo electrónico	300	0	0
Expedientes de denuncia	549	126	423
-Quejas	258	78	180
-Reclamaciones	291	48	243

FUENTE: Informe Anual del CONAPRED, México, 2006-2007.

Cabe precisar que de las 258 quejas recibidas en 2006, los casos de discriminación más recurrentes en ellas fueron:

- 111 por actos de discriminación, es decir, 43.1%;
- 128 casos, es decir, 40.70% como pendientes, debido a la imprecisión de los hechos narrados que impiden una conclusión de facto de discriminación;
- 10, es decir, 3.87% de los casos como no discriminatorios; y,
- 9 como asuntos sin competencia legal, es decir, 3.48% de los mismos.

Por su parte, de los 111 casos calificados como discriminatorios, las causas que los motivaron fueron las siguientes:

- 22 por embarazo;
- 21 por discapacidad;
- 20 por preferencia sexual;
- 15 por condiciones de salud;

Ocho por origen nacional; entre otros con menos de siete menciones.

Respecto a las reclamaciones hasta el 2006, de las 291 que en total se presentaron, 243, es decir, el 83.50% fueron completamente atendidas, mientras que 48, es decir, el 16.49%, quedaron en trámite. Sin embargo, como en el caso de las quejas, no todas las reclamaciones atendidas fueron resueltas como actos de discriminación, sino que de las 243, sólo 120 recibieron este fallo.

Asimismo, de las reclamaciones recibidas, 86 se concluyeron como fuera de competencia para el CONAPRED, 51 se calificaron como pendientes y 34 fueron calificadas como hechos no discriminatorios.

Al respecto, hay que considerar la figura de la *conciliación* como uno de los elementos que hacen manifiesto el fenómeno de la discriminación en el momento que busca encontrar una especie de compensación que merme el perjuicio causado, pero también hay que decirlo, la recurrencia reiterada a ella, disfrazada la figura del CONAPRED como órgano sancionador, cuando en la realidad aún no opera así. Dicho de otro modo: la conciliación puede explicar por qué tantas denuncias no proceden como acciones discriminantes. En términos generales entraña

la etapa del procedimiento de reclamación por medio de la cual el Consejo buscará avenir a las partes involucradas, a través de alguna de las soluciones que les presente el conciliador (...) así, cuando las partes lleguen a un acuerdo, se celebrará el convenio respectivo, que será revisado por el área competente del Consejo; si está apegado a derecho lo aprobará y dictará el acuerdo correspondiente sin que sea admisible recurso alguno.⁴⁹

Entiéndase: no es que la conciliación no sea un elemento con una riqueza particular en la construcción de acuerdos, pero el hecho de que el CONAPRED aún no cuente con las medidas jurídicas para imponer sanciones a instituciones y particulares, hace de esta medida la opción más viable que no óptima para resolver con agilidad y diligencia las denuncias.

Ahora, retomando los 120 casos que sí se estipularon como discriminantes, los motivos más frecuentes son los siguientes:

- 28 por condiciones de salud;
- 26 se trataron por causa análoga a las definidas en los artículos 4 y 9 de la LFPED;
- 21 por sexo;
- 13 por discapacidad; y,
- 10 por condición social

Las causas sobre las que se fundamentan las conclusiones de los casos pueden ser desde la negación de la discriminación, hasta la incompetencia del Consejo para tratarlos. En los resultados del 2006, se observó que de entre las causas:

- 92 no competían al CONAPRED;
- 68 no se trataban de discriminación;
- 64 fueron concluidos por falta de seguimiento del denunciante; entre otras.

⁴⁹ *Carpeta Informativa del CONAPRED*, México: CONAPRED, 2008, pág. 25.

En general, durante 2006, la DGAQyR comprobó que los motivos más frecuentes en las denuncias por quejas y reclamaciones fueron los siguientes:

- embarazo 19.81%;
- discapacidad 18.91%;
- preferencia sexual 18.01%;
- condiciones de salud 13.51%; y,
- origen nacional 7.20%

Estos datos, a pesar de que muestran cantidades no muy grandes y a primera vista no representan mucho, al analizarlos a detalle se presentan como una prueba de la juventud de la institución, pues la cantidad de quejas y denuncias que recibió en 2006 es mínima en comparación con los actos de discriminación que diariamente son ejercidos por autoridades y particulares.

Paralelamente, manifiestan la falta de cultura que la ciudadanía tiene respecto a la práctica de acciones discriminantes, pues éstas en su mayoría ni siquiera se perciben como tales, y por consiguiente, tampoco llegan a ser denunciadas como se debería.

Ahora bien, es muy importante mencionar otro de los resultados que el Consejo en función de la DGAQyR, ha tenido: la aplicación de medidas administrativas. Estas son los instrumentos “coercitivos” más importantes de los que el CONAPRED puede valerse para aplicarlos sobre los infractores; sin embargo, pese a la particular importancia que éstas tienen, no puede negarse que su grado de sanción no es de carácter normativo y mucho menos jurídico.

Una vez que el proceso de una denuncia por queja o reclamación es resuelto a favor del denunciante, es decir, cuando se comprueba que existió discriminación, las medidas administrativas que el Consejo impone a las instituciones o empresas que violentaron o impidieron los derechos u oportunidades de desarrollo de los afectados, deben atenderse.

En el año 2006 el CONAPRED impuso medidas administrativas a un total de 26 instituciones públicas y privadas, entre ellas, las más representativas fueron 54 cursos de sensibilización, tres verificaciones y la publicación de una resolución por disposición, la cual se traduce en recomendaciones al Consejo de Salubridad General, por haber incurrido en prácticas discriminatorias en contra de aproximadamente 100 niñas, niños y adolescentes. También se impartieron 118 cursos sobre el derecho a la no

discriminación en diferentes instituciones y la publicación de dos manuales de capacitación en otras a favor de la sensibilización.

INFORME GENERAL DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y EVENTOS CON OTRAS INSTITUCIONES							
Mes	Cursos	Verificación	Otro	Documentos de trabajo	Continuación de la medida administrativa	Eventos organizados con otras instituciones	Total
Enero	2	0	0	0	1	0	3
Feb.	1	0	0	0	0	3	4
Marzo	3	0	0	0	0	3	6
Abril.	1	1	0	2	2	2	8
Mayo	1	1	0	0	7	5	14
Junio	6	0	0	0	2	4	12
Julio	3	0	0	0	6	4	13
Agosto	4	0	0	0	3	8	15
Sep.	3	0	1	0	0	8	13
Oct.	3	0	0	0	1	5	9
Nov.	3	1	0	0	0	3	7
Dic.	2	0	0	0	0	1	3
Total	32	3	1	2	22	46	106

FUENTE: Informe Anual del CONAPRED, México, 2006-2007.

La segunda dirección que ha sido fundamental en el desarrollo de actividades y programas del CONAPRED es la de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación (DGAVPED). En términos generales, son dos los objetivos sobre los que versan las líneas de acción de dicha área: la coordinación de acciones en diversos ámbitos para presentar a la discriminación como un problema que niega derechos y oportunidades; y el segundo, sensibilizar a la población al respecto mediante la capacitación de

grupos específicos para dar cause a estas tareas y dar a conocer al CONAPRED.⁵⁰

En función de esos objetivos, la dirección en cuestión ha trabajado sobre programas de educación, vinculación y comunicación social, los cuales tuvieron a partir de 2006, una importancia fundamental para hablar del CONAPRED.

El Programa Editorial es uno de los primeros que operó en el Consejo con un impacto hacia la sociedad y las instituciones de nuestro país. A través de este, en el año 2006 se logró la edición e impresión de 41 títulos con un total de 1,242,7000 ejemplares que fueron distribuidos entre instituciones académicas y públicas, así como en centros de servicios a la ciudadanía.

Para el siguiente año, el número de títulos se redujo aún cuando se logró la obtención de nuevos recursos gracias al Programa Oportunidades, el motivo respondió a que se hizo una mayor erogación para la producción de carteles, folletos y más ejemplares.

Entre los títulos producidos en este programa editorial destacan aquellos que presentaban temáticas de acercamiento e introducción por parte de la sociedad mexicana hacia el fenómeno de la discriminación.

La distribución de los materiales editoriales se concentró fundamentalmente en el montaje de stands para ferias, exposiciones, foros y demás eventos relacionados con derechos humanos, participación ciudadana y temáticas relativas. Entre los eventos más representativos donde el Consejo se encargó de difundir información y material editorial fue estuvieron la Feria Internacional del Libro y las de algunos estados de la República, en la Feria del Servicio Social de la UNAM y la Feria de Derechos Humanos del D.F.; sin embargo, hay que mencionar que el CONAPRED no cuenta con un área o personal que en específico se dedique a la distribución de los títulos editoriales.

En los diferentes estados del país se hicieron procedimientos de distribución de material del Consejo para instituciones públicas; si bien en el año 2006 no se cubrieron todos los estados, destaca la erogación de 13,251 ejemplares de diversos títulos a Coahuila, los 10,895 en Guanajuato y los 278, 135 en el D.F. Por otro lado, fue menor la erogación en Chiapas, Campeche, Durango o Guerrero, donde la distribución no cubrió ni los 7000 ejemplares.

⁵⁰ *Informe Anual de Actividades y Ejercicio Presupuestal del CONAPRED*, 2006, México: CONAPRED, pág. 77.

En el mismo año, también se distribuyeron títulos a Estados Unidos (216) y a Brasil (2,500) entre instituciones públicas y privadas enfocadas al respeto de Derechos Humanos y de la no discriminación.

El trabajo de montaje de títulos, artículos y notas relativos a la discriminación en el portal de la institución, concentró un total de 1,634 notas, lo cual a pesar de ser un hecho significativo, contrasta con las posibilidades reales del grueso de la población en México para acceder a ellas.

Con respecto a la directriz de comunicación social en el 2006, ésta estuvo enfocada a “incrementar la relación con los medios (...) y a nutrirlos de información confiable y constante, así como de materiales de prensa en los que se informó de las actividades y eventos que organizó el Consejo.”⁵¹

Para materializar el objetivo, se gestionaron espacios en televisó, radio y prensa nacionales, estatales y hasta internacionales, donde se trataron posicionamientos específicos sobre temáticas acordes a la discriminación.

RESUMEN DE ESPACIOS GESTIONADOS EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	
T.V.	44
Radio	83
Prensa	51
Medios estatales	42
Medios internacionales	7
TOTAL	227

FUENTE: Informe Anual del CONAPRED, México, 2006-2007.

Según el informe de actividades del CONAPRED 2006, en ese año se logró el monitoreo de 328 notas de comunicación social en diferentes medios, de entre los cuales destacan *La Guía del Migrantes*, *Camp*, *El país* y el periódico Milenio. Sin embargo, se debe reconocer que la mayoría de los espacios cubiertos cuentan con perfiles de baja audiencia debido a sus horarios o frecuencias de sintonización.

Como parte de la estrategia para lograr una mayor difusión entre sectores más amplios de la sociedad, el Consejo logró la transmisión del programa *Iguales pero diferentes*, el cual se transmitió semanalmente por radio

⁵¹ *Ibid.*, pág. 80.

por cuatro años. También se realizó por un año el programa *Todos ponen su granito de arena*, dirigido a niños menores de 12 años y transmitido semanalmente por Radio Educación.

Las campañas de difusión institucional, fueron otras de las estrategias implementadas por la DGAVPED en 2006 encaminadas a posicionar al CONAPRED como la institución estatal garante del derecho a la no discriminación. Dichas campañas fueron las siguientes:

-¿Y tú cómo discriminas?;

-Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación;

-Modelo de reconocimiento; y,

-Sácale la roja a la discriminación.

La primera campaña, y efectivamente, la más importante, se concentró en la confrontación de la sociedad con diferentes ejemplos de discriminación a partir de ejemplos verídicos de discriminación que sin darse cuenta, la mayoría comete diariamente. Esta campaña se sustentó en dos spots de televisión, cuatro de radio y dos productos impresos, en los cuales se utilizó la temática de discriminación por discapacidad, por condición social y por enfermedad de VIH.

Las otras tres campañas se difundieron básicamente en medios impresos con impacto nacional y local; tuvieron como propósitos esenciales lograr que la sociedad reconociera en el COANPRED, la institución del gobierno federal que cuenta con programas y acciones que permiten erradicar la discriminación; también buscaron, el acercamiento hacia una cultura de equidad e igualdad de oportunidades con la que se favorece la inclusión y el desarrollo integral de los individuos.

La campaña de *Modelo de reconocimiento* merece una mención especial dado que su finalidad estuvo enfocada a crear lazos de comunicación y participación con empresas privadas e instituciones públicas mediante la invitación a que éstas presentaran las prácticas que ejercían a favor de la no discriminación.

En general, la difusión de las tres campañas se realizó a través de medios impresos como las revistas *Nexos*, *Este país*, *Letras libres*, *Expansión*, *PROCESO* y *La Revista*, entre otras.

Otro de los aspectos que distinguen la dinámica de la DGAVPED es la capacitación de instituciones públicas y privadas a través de cursos y talleres

alusivos a la naturaleza de la discriminación, a las prácticas discriminatorias más frecuentes y sobre medidas compensatorias o correctivas. En el 2006, esta dirección llevó a cabo alrededor de 80 actividades de capacitación, entre talleres y cursos dirigidos a diferentes instituciones, pero con el mismo objetivo de sensibilizar a los participantes; *“Prohibido discriminar”*, fue uno de los cursos más solicitados.

TABLA MUESTRA DE ALGUNOS DE LOS CURSOS DE CAPACITACIÓN IMPARTIDOS POR LA DGAVPED EN 2006		
ACTIVIDAD	DESTINATARIO	No. de DESTINATARIOS
Curso “Prohibido Discriminar”	Servidores públicos del ayuntamiento de Tlalnepantla	35
Taller de sensibilización “Discriminación por origen étnico”	Profesores de escuelas Normales del D.F.	40
Curso “Prohibido Discriminar”	Miembros de campaña contra la discriminación “Sácale la roja”	30
Curso taller “Prohibido Discriminar”	Personal de la administración pública de San Luis Potosí	35
Curso taller “Prohibido Discriminar”	Altos mandos y directivos de Televisa en el D.F.	30
Curso-taller “Prohibido Discriminar”	Miembros de Mujeres en Frecuencia AC en el D.F.	30
Taller de sensibilización “Prohibido Discriminar”	Directores de CENDIS en el D.F.	30
Curso-taller “Prohibido Discriminar”	Profesores de secundarias en Nezahualcóyotl	40
Curso-taller “Prohibido Discriminar”	Líderes de la sociedad civil y del Inmujeres en el D.F.	20
Curso-taller “Discriminación hacia las personas con VIH/SIDA”	Enfermeras y nutriólogas del Hospital La Raza	50
Curso-taller “Discriminación por	Mujeres dedicadas al hogar en el Centro Comunitario	20

Género”	de la Delegación Coyoacán	
Curso-taller “Prohibido Discriminar”	Personal administrativo y enfermeras del ISSSTE en el D.F.	30

FUENTE: Informe Anual del CONAPRED, México, 2006-2007.

Existe otra rúbrica en el trabajo de esta dirección: la vinculación interinstitucional y los convenios de colaboración, la cual “consiste en establecer mecanismos de cooperación con organizaciones afines y consolidar una amplia red de instituciones que facilite la unificación de esfuerzos para combatir la discriminación y a favor de la igualdad (...).”⁵²

Entre los convenios más representativos que ha entablado el CONAPRED con instituciones de diferentes índoles, tanto públicas como privadas, destacan un total de 18, en los que se suscriben compromisos definidos por planes de trabajo que deben desarrollarse por las instituciones firmantes en formas y plazos determinados.

De los convenios más representativos, destaca el que el CONAPRED firmó en 2006 con la UNAM, que comprendió la realización conjunta de diferentes actividades encaminadas a colocar el tema de la discriminación y su combate, como uno de los más importantes entre la comunidad de estudiantes y académicos. Los resultados fueron entre otros, la realización de la mesa redonda “Discriminación, minorías y democracia” en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; también, se llevaron a cabo concursos de ensayos sobre este tópico entre estudiantes, a la par que se efectuó el diplomado “*Por el derecho a la no discriminación*”, el cual cumple su tercera edición en diciembre de 2008.

Entre los convenios de colaboración de carácter internacional está el firmado con el Sistema de las Naciones Unidas en México y el de la Oficina Regional para México y Centroamérica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El objeto de estos convenios fue difundir el trabajo del CONAPRED como institución del Estado Mexicano frente al fenómeno de la discriminación, así como trabajar temporalmente en áreas de

⁵² Ibidem., Pág. 96.

las respectivas instituciones para intercambiar experiencias e insumos que enriquezcan el quehacer de cada una.

Un elemento derivado de esta vinculación internacional, es la realización de eventos coordinados por esta dirección con otras organizaciones y países de diferentes puntos del mundo. El “Encuentro Internacional contra la Discriminación” realizado a finales de 2006, ha sido de los más importantes pues contó con la participación de 21 ponentes de 13 países diferentes, además de que fue apreciado por 400 personas que trataron el tema de la discriminación y su combate desde varias perspectivas y experiencias.

Finalmente, una de las actividades más difundidas como exitosa por el CONAPRED desde el 2006 hasta el día de publicación de este texto, es la firma del *Acuerdo Nacional por la Igualdad y Contra la Discriminación*, la cual se llevó a cabo el 16 de mayo de aquel año en la Ciudad de México.

Este acuerdo se refiere a “un documento que contiene una serie de acciones generales para que todas las personas que se adhieran a él, ya sea a título personal o en representación de una institución, asociación o empresa se comprometan moralmente respecto a ellas.”⁵³

Las acciones son una serie de recomendaciones que deben seguirse en los procesos de selección, contratación, certificación, evaluación, atención y prestación o venta de servicios en los campos académicos, culturales, empresariales, del deporte y el entretenimiento, donde las personas interactúan. El propósito de adoptar y poner en marcha esas acciones es eliminar los rasgos que ya existen o propician el tratamiento discriminante hacia las personas que consumen o requieren de los servicios que tales espacios proporcionan.

Dicho de otra forma, este Acuerdo Nacional recaba las firmas de personas u organizaciones de cualquier esfera en el país, que deseen comprometerse con la lucha en contra de la discriminación a partir de la observancia y difusión de las prácticas que el documento estipula. Las acciones son de carácter general a fin de que puedan seguirse por todos, entre ellas, destaca el compromiso de que los miembros de las empresas o

⁵³ *Informe Anual de Actividades y Ejercicio Presupuestal del CONAPRED*, 2006, México: CONAPRED, pág. 107.

dependencias públicas adheridas al Acuerdo, reciban al menos una vez al año un curso sobre los costos sociales de la discriminación.

La difusión del Acuerdo Nacional, del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como de las demás actividades que el CONAPRED efectúa en torno a la vinculación y sus programas educativos, ha sido enriquecida con la realización de foros temáticos en diferentes regiones dirigidos a los grupos más vulnerables y perjudicados históricamente por la discriminación; también se han realizado festivales como el del “Día Mundial del Refugiado”, en apoyo a la información y sensibilización de la sociedad.

Ahora bien, siguiendo con el trabajo sustancial en torno a la política estatal del combate a la discriminación, la Dirección General Adjunta de

Estudios, Legislación y Políticas Públicas del CONAPRED, es una de las más significativas.

La dinámica de esta dirección desde 2006, ha estado enfocada fundamentalmente a un plan de desarrollo de estudios e investigaciones sobre la discriminación y temas derivados del fenómeno.

Según lo estipulado en el Informe Anual de Actividades de la DGAELPP 2006, los motivos que sustentan dicho plan de trabajo responden a dos puntos: el primero, a la “necesidad de información manifestada al realizar el cruce entre los ejes que rigen el PNPED (...) y cada uno de los 11 grupos vulnerados.”⁵⁴ El segundo punto, se derivó de tener una mayor información que fuera reciente y certera en consideración de los casos atendidos por la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones, sobre todo en el 2004 y 2005, los primeros años de operación del Consejo.

Cabe señalar que la Junta de Gobierno, así como la Asamblea Consultiva también tiene la facultad de sugerir una lista de estudios que desde su óptica, cuentan con la importancia para ser tratados por el CONAPRED. Así, en 2006, la dirección en cuestión realizó 22 estudios que fueron editados a lo largo de 2007 y que además fueron insertados en la página electrónica del Consejo y puestos a disposición del público en el Centro de Documentación (Cedoc) de la institución para su consulta.

⁵⁴ *Ibid.*, pág. 37.

Trabajos publicados por la DGAELPP en 2006

No.	Nombre del Documento de Trabajo	Investigadora o Investigador
1.	Análisis del acceso de las y los jóvenes a los servicios de salud y educación en la región metropolitana; un enfoque a partir de la diversidad sexual.	Aura Milena Ochoa Tamayo Y Fernando Lara López 
2.	Costos e impacto de la discriminación laboral hacia personas con discapacidad; mecanismos de inclusión y nuevas políticas laborales.	Maria Guadalupe Herrera Gómez 
3.	Los efectos políticos de la discriminación sociocultural en México	María Angélica Martínez Aguayo 
4.	Análisis de la legislación federal en materia laboral: reformas legislativas pendientes para una legislación laboral sin discriminación	Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM 
5.	Análisis de la legislación federal en materia de salud y de seguridad social: reformas legislativas pendientes para una legislación en materia de salud sin discriminación	Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM 
6.	Análisis de la legislación federal en materia educativa: reformas legislativas pendientes para una legislación educativa sin discriminación	Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM 
7.	Revisión y análisis de la legislación federal, código civil, penal, legislación administrativa para detección de cláusulas discriminatorias, acceso a la justicia para desarrollar iniciativas de propuestas de reforma a cada ley en particular	Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM 
8.	Estudio y análisis de los posibles incentivos fiscales y comerciales a empresas que realicen acciones contra la discriminación	Antonio De Haro Mejía 
9.	El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación	Pedro Salazar Ugalde y Rodrigo Gutiérrez Rivas 
10.	Discriminación a grupos religiosos en México	María Amalia Gracia 
11.	Breve historia de la acción afirmativa en el Mundo	Javier Clériga Morales 
12.	Ficha temática relacionada con la situación de las personas adultas mayores en México	José Alberto Gallardo Hernández 
13.	Ficha temática relacionada con la mujer en México	Kora Virginia Delgado Uribe 
14.	Ficha temática relacionada con personas que viven	Héctor Miguel Hernández Flores

	con VIH/SIDA en México	 
15.	Ficha temática relacionada con la situación de las personas indígenas en México	Abigail Zúñiga Balderas  
16.	Ficha temática relacionada con la situación de las personas migrantes y refugiadas en México	Andrea Ancira García  
17.	Análisis de la legislación nacional vigente a la luz de la Convención Internacional sobre los derechos de las Personas con Discapacidad	Héctor Ivan Ruíz Aguirre 
18.	Modelo de inserción de la temática de sexualidad y derechos en los niveles de educación básica: una propuesta con criterios de no discriminación	Susan Emily Pick Steiner  
19.	Situación de las mujeres migrantes en la frontera sur que se internan al territorio nacional de paso hacia los Estados Unidos: análisis desde la perspectiva laboral.	Arturo Peláez Gálvez  
20.	Desplazamiento forzado de personas por intolerancia religiosa, por decisiones gubernamentales y conflictos sociales en México que afecten a personas en situación de vulnerabilidad	Teódulo Aquino Cruz y David Sánchez García  
21.	Las percepciones de las diferencias físicas en la Ciudad de México: la discriminación que vive la población obesa, con discapacidad, con cicatrices, tatuadas, con perforaciones en la piel, darketos, punkeros y personas cuya apariencia indica pertenencia indígena o a grupo religiosos, entre otros	Jorge Enrique Horbath Corredor  
22.	El diseño estructural del Estado durante el siglo XX y su interrelación con las minorías: el caso de la comunidad judía mexicana	Alicia Hamui Sutton  

FUENTE: Informe Anual del CONAPRED, México, 2006-2007.

Los estudios que se llevaron a cabo comprenden diferentes temáticas, además de que no todos tienen una visión nacional, sino que se enfocan a alguna manifestación de discriminación sobre algún grupo o en una región del país en particular. Todos son un documento diagnóstico de la situación que guarda la región o el grupo afectado en cuestión, también hace una valoración sobre los programas de gobierno o institucionales que han incidido o en su defecto, destaca la ausencia de los mismos; finalmente, evoca a las medidas de acción necesarias para tratar el caso, ya sea mediante la gestión

gubernamental, el trabajo sobre la sociedad que rodea a los afectados o incluso, apelando a la inserción de acciones compensatorias.

A partir de 2006, la DGAELPP puso en marcha el “Concurso abierto para la presentación de propuestas de estudios”, el cual consta de una invitación extensiva a todas las personas e instituciones interesadas en investigar cuestiones y casos relativos a la discriminación.

En términos institucionales, el propósito de este concurso consiste en “contar con productos que permitan enmarcar teóricamente respuestas adecuadas a las demandas de una sociedad que busca la igualdad y el respeto a la no discriminación.”⁵⁵

Los interesados presentan ante la DGAELPP sus propuestas de investigación con el formato de protocolo que les es requerido y la selección de las mismas, está a cargo de un jurado integrado por miembros de esta dirección y por la Asamblea Consultiva del Consejo.

Una vez seleccionados los estudios que se realizarán, los participantes deben sujetar el desempeño de su investigación al documento *Criterios generales para la presentación de avances parciales y entregas totales de estudios y asesorías*, que fue creado por el consejo a fin de mejorar y formalizar el proceso de creación y entrega.

Actualmente, el CONAPRED a través de la DGAELPP continúa impulsando la participación de personas interesadas en desarrollar trabajos de investigación con el Consejo y también, recibiendo asesorías. Las últimas publicaciones que se pueden consultar son las del año 2007, las cuales se enumeran a continuación.

No.	Nombre del Documento de Trabajo	Investigadora o Investigador
1	La construcción, en el imaginario social, de la autoidentificación identitaria, la otredad, la intolerancia y discriminación étnica y racial: estudio y análisis de encuesta aplicada en una población de niños y niñas entre 8 y 12 años de edad.	Olivia J. Gall Sonabend  
2	Diagnóstico de la discriminación en el estado de Chihuahua	Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, equipo coordinado por Sandra Bustillos Durán  
3	Identificación y análisis de las políticas públicas establecidas para combatir la discriminación hacia	Gabriel Cervantes Laguna  

⁵⁵ *Ibidem.*, pág. 44.

	las personas con discapacidad a nivel nacional	
4	Identificación y análisis de las políticas públicas establecidas para combatir la discriminación hacia las personas adultas mayores a nivel nacional	Lucia Paola Paya Pérez  
5	Discriminación hacia las personas con discapacidad por parte de las empresas aseguradoras en México	Rodolfo Millán Dena  
6	La Discriminación en los Medios de Comunicación en México	Brisa Maya Solís Ventura  
7	Estudio sobre mujeres indígenas migrantes, a partir del caso San Quintín y Tijuana en Baja California	Gerardo Albino González  
8	Estrategia de prevención y sanción a la discriminación de género. Análisis y propuestas, a partir de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México de Sedesol-Conapred	Estela Andrea Serret Bravo  
9	Identificación de los rezagos en materia legal y de política pública en relación a los inmigrantes en México	Fernando Neira Orjuela  
10	Discriminación hacia personas que viven con VIH-SIDA y personas adultas mayores por parte de las empresas aseguradoras en México	Rodolfo Millán Dena  
11	Participación de grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de acciones afirmativas y en el diseño de Políticas Públicas.	Eric Antonio Herrán Salvatti  
12	Costos e impactos de la discriminación laboral hacia los adultos mayores en la economía familiar.	Sergio Parra Menchaca  
13	Análisis y evaluación de experiencias municipales a favor de grupos en situación de vulnerabilidad.	Jorge Enrique Hobarth Corredor  
14	Análisis de la encuesta en los servicios de salud sobre la reducción del estigma y la discriminación relacionada al VIH-SIDA en México.	Horacio Hernández Avilés y Mauricio Padrón Inamoratto  
15	La calidad, acceso y trato, de los servicios ofrecidos por instituciones de la Administración Pública Federal; la percepción de los grupos vulnerables.	Maira Yasmín Colín García  

16	Niños y niñas en situación de calle y la discriminación en el acceso a la educación, salud y justicia.	Mónica Maccise Duahye  
17	Tesis, criterios o jurisprudencia en materia laboral por discriminación por género.	Víctor Veloz Espejel  
18	Discriminación a personas reclusas y exreclusas con perspectiva de género.	Elena Margarita Espinosa Morales y Corina Giacomello  
19	Afrodescendientes en México; reconocimiento y propuestas antidiscriminación.	Julia Isabel Flores Dávila  

Las *asesorías* son otro de los elementos que caracterizan el trabajo de esta dirección. Estas al igual que los estudios e investigaciones, representan la presencia de una persona o institución externa especializada que brinda su conocimiento en apoyo a algún aspecto, trabajo o estudio que realice el Consejo. Son contratadas por la DGAELPP mediante la selección de proyectos que previamente fueron presentados por los interesados, y tienen un carácter de tiempo definido.

Otro de los elementos a cargo de esta dirección es el Centro de Documentación (Cedoc), el cual tiene la misión de recabar, almacenar y clasificar toda la información editorial, audiovisual y electrónica alusiva al fenómeno de la discriminación y sus derivados, a fin de que sea una fuente permanente de consulta para todas las personas que requieran de su servicio. Asimismo, “el Cedoc ofrece asesorías a sus usuarios y usuarias sobre material especializado, así como difusión de la novedades adquiridas a través del *Boletín de novedades bibliográficas*, que se emite cada semana a través del correo electrónico.”⁵⁶

Este centro de documentación, también cuenta con una base de datos hemerográfica sobre información del fenómeno de la discriminación en nuestro país y en diferentes partes del mundo. En promedio, atiende 3000 usuarios y 4000 consultas al año, mientras que en la actualidad cuenta con un total de 5,845 materiales entre libros, películas, revistas, publicaciones del Consejo y material donado sobre discriminación.

⁵⁶ *Informe Anual de Actividades y Ejercicio Presupuestal del CONAPRED*, 2006, México: CONAPRED, pág. 45.

En materia de *legislación*, la DGAELPP ha enfocado su trabajo en la presentación de posturas y ponencias en las mesas de debate circundantes a proyectos de reforma a la legislación federal desde 2006, así como a los programas de trabajo de las entidades del país. Su actuación representa la participación del CONAPRED en cuestiones de dicha índole, lo que entraña una oportunidad para incorporar a la discusión cuestiones que pueden propiciar la exclusión o la inclusión de grupos marginales.

A pesar de que el Consejo no puede forzar que sus consideraciones sean en todo momento incorporadas a este tipo de debates, goza de la oportunidad de emitir opiniones que finalmente, tienen la oportunidad de evitar el perjuicio por actos de discriminación hacia ciertos sectores. Sus recomendaciones buscan que la legislación federal, así como los diversos programas de instituciones públicas, sean enarbolados a partir de nociones que respalden el derecho constitucional a la no discriminación de todos los mexicanos.

Entre los ejemplos más representativos, destaca el hecho de que en el 2006, el Congreso del Estado de Baja California Sur, aprobara su ley contra la discriminación en consideración de las observaciones y la asesoría que formuló el CONAPRED.

Respecto a las asesorías y opiniones del Consejo en el ámbito internacional, destaca la participación del mismo en el diseño de la metodología para analizar la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, a fin de actualizar y armonizar las normas legales que la rigen.

En términos generales, esta es la dinámica operacional de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del CONAPRED. Su trabajo en torno a la actualización permanente de la información sobre el tema de la discriminación en sus diferentes acepciones es uno de los logros que puede decirse ha tenido esta institución, considerando que antes de su creación en 2004 no había mas que una serie de datos heterogéneos y dispersos entre diferentes instancias, y eso, en el mejor de los casos.

El hecho de que personas especializadas en el tema cuenten con la oportunidad de trabajar conjuntamente con una institución como el CONAPRED, representa la oportunidad de que la política del Estado mexicano cuente con una visión más rica de cómo operar con éxito en el combate a la

discriminación. Sin embargo, aún cuando el nombre de esta dirección contemple la figura de las políticas públicas, hasta el día de hoy, el Consejo no ha emitido una sola que efectivamente pueda considerarse como tal si se consideran los elementos que deben reunirse para hablar de una política pública en acción.

pero acordes con la dinámica de cada una de las direcciones generales. Si bien, hablar de las particularidades estructurales del Consejo resulta importante, no puede pretenderse que todas las atribuciones que se han mencionado funcionan de manera óptima en la realidad.

Como ya se había comentado en el capítulo anterior, la estructura y función del Consejo en su carácter de órgano descentralizado, manifiestan impedimentos para una autonomía de gestión efectiva. Tal es el caso de la subordinación a la administración del ejecutivo federal y su política de Estado, la cual se entiende en el poder que tiene este para designar a su presidente.

El CONAPRED cuenta con una estructura aparentemente capaz de trabajar a favor de resoluciones y acciones propias respecto a la política antidiscriminatoria, pero la subordinación al ejecutivo limita su facultad para criticar formalmente las medidas, programas y acciones que éste implemente aún cuando fomenten la discriminación o la ejerzan de una u otra forma. Esta situación también le fue criticada a la CNDH antes de la reforma de 1997, cuando como órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación “poseía dos caras: acusador del gobierno y defensor del mismo”.⁵⁷

En este sentido, el que el Consejo tenga la facultad de prescribir su reglamento interno y sus líneas funcionales, parece a simple vista un elemento a favor de su autonomía, sin embargo, esto no le proporciona la contundencia suficiente para desmarcarse de las decisiones presidenciales. Hecho diferente sería que no tuviese que rendir sus informes directamente al ejecutivo, sino que sólo estuviese obligado a hacerlo con alguna de las dos cámaras del legislativo, como lo hace la CNDH.

Otro elemento en el que se debe poner atención radica en la condición de esta institución de receptora de quejas y denuncias, la cual, si bien es positiva en el reconocimiento de los casos entre particulares y los laborales,

⁵⁷ John M. Ackerman, *ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y DEMOCRACIA: EL CASO DE MÉXICO*, México: Editorial siglo XXI-Jurídicas-UNAM, pág. 121.

podría convertirse en una mera acción burocrática que se limita a la acumulación de denuncias en papel y poca trascendencia en el campo de la resolución práctica.

El CONAPRED guarda elementos que lo posicionan legal y legítimamente como una institución con potencial de ejercer una política eficaz; su estructura organizacional y sus líneas de acción comprenden áreas medulares que efectivamente, guardan una relación estrecha con el reconocimiento y tratamiento del fenómeno de la discriminación. Sin embargo, estos factores, aún cuando puedan ser comparados en un sentido positivo con los que signaron el inicio de órganos como la CNDH, esconden puntos que podrían menguar el desempeño y permanencia del Consejo a largo plazo.

IV. EL CONAPRED: RETOS Y PERSPECTIVAS

Después de conocer las líneas de acción, los principales programas de operación y los resultados más representativos que el CONAPRED ha desarrollado en torno a la lucha por erradicar las principales prácticas discriminatorias en México, así como a favor del derecho a la no discriminación para todos los mexicanos, es necesario valorar esto desde una óptica más analítica.

Es por ello, que este último capítulo está enfocado a detallar las apreciaciones que en torno al fenómeno de la discriminación y el tratamiento institucional que se le ha dado, son consideradas como las más importantes, así como aquellas que carecen de fuerza para arrojar resultados trascendentes.

La secuencia de los conceptos y la información que antecede a este capítulo, son la principal herramienta para abordar las apreciaciones que al respecto serán tratadas, mientras que la falta de ellas, propiciará un entendimiento sesgado.

4.1. Fortalezas del CONAPRED.

Lo primero que debe considerarse entre los elementos más representativos del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación es que su sola existencia posiciona en el escenario público uno de los temas más frecuentes en la dinámica diaria de la sociedad mexicana: la discriminación.

El hecho de que una institución gubernamental de carácter federal atendiera este fenómeno le concedió al Estado mexicano un lugar más allá del quehacer que otras instituciones como organizaciones civiles y empresas con fines de lucro, habían acaparado. La intervención del gobierno mediante el CONAPRED marcó la pauta para que las acciones que hasta entonces habían emprendido aquellas, dejaran de ser sólo medidas heterogéneas y sin ningún sentido de acción efectiva y coordinada, más allá de los intereses (validos o no validos) que cada una de esas organizaciones representaba.

Dicho más claramente, los programas que caracterizaron el trabajo de instituciones no gubernamentales sobre el tratamiento de la discriminación, los cuales respondían a clasificaciones, tipos o prácticas concretas del fenómeno,

dejaron de ser por un lado, cosa exclusiva de unos cuantos, y por otro, soluciones unilaterales.

Asimismo, el hecho de que el Estado reconociera que las prácticas discriminatorias existían y de forma afluyente en todo el territorio mexicano, no sólo se trató de decir en qué regiones y por qué motivos se estaban suscitando, sino que además se logró que se aceptara que la ejecución de las mismas traía como consecuencia la segregación de muchas personas, así como el detrimento de su calidad de vida.

En el momento que el CONAPRED se constituye, el Estado mexicano está reconociendo que la discriminación no es un tema exclusivo de discapacitados, de instituciones de beneficencia que recaudan dinero o de pobres, sino que abarca mucho más que todo eso junto. Se asienta que la discriminación efectivamente es un problema de discapacitados, pero también de millones de personas que por otras causas son víctimas de esta práctica incluso sin saberlo; se asienta que la discriminación tiene que ver con una limitación injusta y arbitraria de derechos y de garantías constitucionales que impiden el desarrollo integral de cualquier persona que la padezca.

Y debe entenderse: no es que el gobierno reinventara la concepción de la discriminación en México, ni que el COANPRED inaugurara el tratamiento de ésta, sino que el hecho de que se instaurara un órgano estatal para trabajar el fenómeno invistió al mismo de la atención pública y social que amerita y también, dio la pauta para institucionalizar todas las acciones que hasta ese momento se habían desarrollado para comprender y manejar la discriminación.

El hecho de que el CONAPRED exista, desde un inicio representó un avance en el combate por hacer de México una sociedad más incluyente con funcionarios públicos y ciudadanos que si bien no sabían nada de discriminación, comenzaron a conocer la naturaleza del fenómeno más allá de campañas de empresas o televisoras que manejan información distorsionada y con un objetivo que poco tiene que ver con la inclusión social y la igualdad de oportunidades de desarrollo humano.

El trabajo que ejerce el CONAPRED se sustenta sobre elementos que permiten la materialización de toda esa política que el Estado ha diseñado a favor de la igualdad de derechos entre los ciudadanos, incluso la sola definición a partir de la cual reconoce y da tratamiento a la discriminación, permite que el

sentido social inicie un proceso de concientización basado en nociones claras, bien fundamentadas y coherentes con la realidad que impera en el país.

A través de las diferentes áreas que lo constituyen pero en particular, la Dirección General Adjunta de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación (DGAVPED), el Consejo se presenta como la primera institución gubernamental que cuenta con recursos exclusivos para difundir información integral entre la población mexicana sobre discriminación y sus manifestaciones.

La herramienta que dicha dirección representa para el CONAPRED está ligada a la posibilidad de que cada vez más personas adopten en su cultura social el concepto de la discriminación y las implicaciones negativas que tiene no sólo para un sector sin cara de la población, sino para todas las personas que por motivos diversos la llegasen a padecer.

Un elemento aún más significativo de la DGAVPED versa sobre el amplio nivel de alcance que tiene y que podría llegar a potenciar a partir de la impartición de cursos, seminarios y foros como los que ha venido realizando.

El hecho de que cuente con un plan de trabajo enfocado a la capacitación y a la comunicación social, faculta al Consejo para diseñar programas dirigidos a varios sectores sociales, a personas de diferentes edades y de intereses diversos, logrando tener un mayor impacto.

De igual forma, tiene la oportunidad de impartir cursos de capacitación a funcionarios de diferentes instituciones públicas, así como a servidores públicos cuyas funciones implican un contacto directo con la gente, de manera que la información que reciben a través de esos cursos les ayuda a ubicar que uno, existe una legislación vigente en torno a la discriminación, y dos, lograr una mayor sensibilización de estas personas al respecto.

La capacitación también se ha trabajado con algunas primarias de la República, en las cuales el curso “Prohibido discriminar” se ha impartido entre los profesores. Esto, se presenta como una de las acciones de mayor impacto en contra de la discriminación, pues los profesores a parte de que reciben información respecto a la naturaleza real del fenómeno, también adquieren la facultad de adecuar entre sus actividades con los alumnos, métodos para hablar de la discriminación y también para corregir entre ellos cualquier práctica inconsciente que posteriormente pueda desembocar en un acto discriminatorio.

La dinámica de la DGAVPED es una de las más enriquecedoras para el CONAPRED, pues efectivamente se ha dedicado a la vinculación con organizaciones e instituciones dedicadas al trabajo en torno a la defensa de los derechos humanos y el combate a la discriminación.

La realización de foros que es una de sus principales líneas de operación, garantiza el intercambio de experiencias entre organismos nacionales e internacionales, donde no sólo se abordan resultados positivos, sino también los programas y/o elementos que no han tenido el impacto esperado o incluso, han entorpecido sus operaciones.

Los convenios que se realizan a nivel nacional e internacional, tienen la facultad de propiciar acciones a favor del derecho a la no discriminación más sólidas, debido a que cuentan con un doble aparato institucional con el cual implementarlas.

La celebración y difusión de los mismos tienen un impacto más significativo que validan y propician las relaciones interinstitucionales y a la vez, apremian el compromiso y la responsabilidad de cada una de las partes en torno al objetivo planteado.

Ahora bien, otro de los elementos fuertes con los que trabaja el CONAPRED, es la labor que realiza la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones (DGAQR). En primer lugar, centra la razón de ser del Consejo: que la discriminación existe y se ejerce en diferentes formas, hacia diferentes sectores de la población, por diferentes motivos y por servidores públicos y por particulares.

La forma explícita en que se constata lo anterior es a través de todas las quejas y reclamaciones que atiende, pues éstas manifiestan una problemática diversa, según cada caso.

El Consejo cuenta con el valor de reconocer que la discriminación, aún cuando se trata de limitar el acceso o goce de derechos de las personas, no sólo se da con respecto a los servicios de las autoridades, como hasta entonces lo había manejado por ejemplo la CNDH o la CDHDF, sino que también se ejerce entre particulares.

En este sentido, amplía el marco de observancia y por consiguiente, de trabajo al que tiene que enfocarse la política estatal; la dota de un sentido más integral que le permite ubicar cuáles son los retos reales que deben de

abordarse y por tanto, la información verdaderamente útil para brindar asesorías.

Las reclamaciones y las quejas son elementos que por sí mismos justifican y enriquecen la funcionalidad del CONAPRED, ya que denotan la existencia efectiva de prácticas en detrimento al acceso de derechos y a garantías de desarrollo, a la par que integran una base de datos que refiere las principales prácticas de discriminación que se ejercen, en qué ámbitos y hacia qué personas. Con esto, el Consejo cuenta con bases para diseñar nuevos programas operativos más certeros en cuanto a la problemática que buscan enfrentar.

En cuanto a las resoluciones y las medidas administrativas que la DGAQyR ha tomado, su valoración será abordada en el siguiente apartado.

Por su parte, la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas tiene entre sus más efectivas herramientas, la elaboración de los trabajos que realiza sola y en ayuda de investigadores externos sobre discriminación. Este plan de acción que promueve la participación de otras personas fuera del Consejo, se presenta como un acierto que garantiza el enriquecimiento de las actividades del CONAPRED al manejar una visión conjunta de cómo abordar las cosas; incluso, reviste la importancia de la discriminación al ubicarla como un fenómeno multifuncional que debe combatirse desde diferentes frentes.

Las investigaciones y los estudios que se producen conjuntamente son la principal herramienta para llenar el vacío de información que existe alrededor de la discriminación en México, teórica como estadísticamente. Promueven la atención permanente del CONAPRED hacia el reconocimiento entre tradiciones o aspectos de la vida diaria que guardan un sentido de discriminación y exclusión hacia determinados sectores.

En este sentido, la DGAELPP desde 2004 hasta 2007 ha trabajado de manera consistente en la generación de la información que sobre el fenómeno de la discriminación no existía, o que en su caso, se encontraba dividida y sesgada entre los diferentes organismos públicos y privados que sólo se concentraban en alguna manifestación en particular. Actualmente el CONAPRED cuenta con los recursos teórico-informáticos que le permiten con

toda certeza determinar cuáles son los grupos más golpeados por la discriminación y en qué medida.

Asimismo, la funcionalidad del Centro de documentación (Cedoc) del Consejo, representa otro elemento fuerte para esta institución, ya que cuenta con un acervo permanentemente creciente de información sobre discriminación y cómo combatirla que comprende el conocimiento de otros países más adelantados en esta lucha.

Otro punto que engalana la dinámica operativa de la DGAELPP, ha sido la constante motivación e influencia que a través de ésta, el CONAPRED ha ejercido en los Congresos de diferentes entidades federativas para que presenten sus iniciativas de leyes para prevenir y eliminar la discriminación. La opinión que ha manifestado sobre la importancia de que cada estado cuente con su propia jurisdicción sobre dicho tópico, ha despertado el interés de diferentes entidades, al mismo tiempo que ha sido clave para que sus proyectos efectivamente abarquen los puntos medulares de esa problemática a partir de sus particulares características.

Finalmente hay que destacar los resultados que el “Programa Operativo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción”, el cual “es un instrumento de seguimiento a la consecución de logros dentro de la línea estratégica de la agenda de buen gobierno, *honesto y transparente*.”⁵⁸

Este programa que es operado entre la DGAELPP, el OIC del Consejo y el OIC de la Secretaría de Gobernación, reviste de transparencia el funcionamiento del COANPRED.

De manera más clara, determina la observancia de instituciones externas que vigilan el cumplimiento de la normatividad que regula y condiciona el desempeño del CONAPRED en sus diferentes áreas, con lo cual se tiene una noción más clara de los avances o posibles irregularidades de la institución en sus diferentes áreas.

En el periodo comprendido en este estudio, el “Programa Operativo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción”, no registró anomalías operativas o financieras, lo que invistió de mayor relevancia el desempeño del Consejo.

⁵⁸ *Informe Anual de Actividades y Ejercicio Presupuestal del CONAPRED 2006*, México: CONAPRED, 2007, pág. 67.

4.2. Retos y perspectivas del CONAPRED.

Aunque de facto resulte pesimista, pese a los aciertos que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación ha venido desempeñando desde su creación en el 2004, también son varios los retos que tiene que superar para hacer de su operación, una estrategia eficaz.

Uno de ellos ya se mencionó en el segundo capítulo, se trata de los tiempos estipulados para la permanencia en la presidencia del CONAPRED. Resulta por decirlo de la mejor manera, absurdo, estipular un primer periodo de tres años con la posibilidad de ratificación por un periodo inmediato del mismo tiempo, si se considera que ante todo, el Consejo es una dependencia sectorizada de la Secretaría de Gobernación y que por ende, quien sea designado para este cargo, será una persona allegada al grupo del titular del Ejecutivo Federal.

En otros términos, sería más convincente para la investidura funcional del Consejo, estipular los seis años de gestión del presidente en vez de dos segmentos de tres, pues difícilmente este decidiría no promoverse para el segundo mandato si tiene la oportunidad de mantenerse en el cargo y terminar su periodo de gestión a lado del equipo que designó desde un inicio (pues hay que recordar que es el titular del Consejo quien designa a Directores Generales, Directores y Subdirectores) hasta el final del sexenio.

Por otro lado, aun cuando se establece que el CONAPRED cuenta con autonomía técnica y de gestión, el hecho de que la Junta de Gobierno que es el órgano que determina las principales líneas de acción del Consejo, quien aprueba la estructura orgánica, el tabulador de sueldos y salarios, así como el proyecto de presupuesto, esté integrada por cinco subsecretarios del Ejecutivo Federal, entre ellos, el de la Secretaría de Gobernación, alude a un desempeño que si bien podría ser certero, uniforme y cabal, aún cuenta con supeditaciones.

No es que la Junta de Gobierno sea un órgano carente de sentido para el Consejo, pero su función y sus decisiones cobrarían una mayor legitimidad al garantizar una efectiva autonomía de gestión, al margen de los votos de los cinco subsecretarios, retomando sólo un voto de los mismos.

En este mismo sentido, considero que una adecuación pertinente sería que en vez de darles el derecho de voto a dichos funcionarios, los invitados a participar

en la Junta de Gobierno, es decir, los representantes de los Institutos Nacionales de la Mujer, de la Juventud, el Indigenista, el de Personas Adultas Mayores, el del Desarrollo Integral de la Familia y el Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, fueran los que tuviesen el derecho a voto.

De instrumentarse este cambio, la participación de cada una de esas instituciones dejaría de ser una opinión de “relleno” para erigirse como un fundamento consistente, con información real y contenido útil. Asimismo, la influencia que el ejecutivo federal ejerce sobre el Consejo derivada de su estructura descentralizada, iniciaría un proceso de gestión enfocado hacia la autonomía, que como se analizó en el caso de la reforma de 1997 de la CNDH, resulta un cambio positivo.

Referencia aparte merecen algunas de las acciones que cada una de las principales direcciones del CONAPRED han diseñado y sobre las cuales se ha trabajado. En primera instancia está la Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones, la cual como ya se mencionó, sustenta en gran medida la existencia y razón de ser de esta institución en las denuncias que año con año atiende y resuelve.

El artículo 83 de la LFPED estipula las medidas administrativas que el CONAPRED a través de esta dirección, adoptará para combatir los actos de discriminación que reconozca.

Sin embargo, en sus resoluciones es donde ostenta su principal debilidad, ya que aún cuando resuelve las denuncias determinando la existencia real de actos de discriminación por parte de autoridades o por particulares, las “sanciones” que impone carecen de peso.

Los cursos o seminarios que promueven la igualdad de oportunidades, la colocación de carteles en cualquier institución o establecimiento que resulte infractor y la publicación íntegra o sintetizada de alguna de las resoluciones emitidas por el Consejo, son instrumentos que aunque representan una resolución institucional, no cuentan con un sustento que obligue a su acatamiento o penalice su desatención.

La DGAQR está facultada para notificar y llamar a la conciliación o en su caso, iniciar una investigación que determine causas e infractores de actos discriminatorios, pero en términos reales, no está facultada para determinar sanciones que vayan más allá de una llamada de atención.

De entre esas medidas, quizá la más incisiva es aquella que contempla la *verificación* por parte del Consejo a las instituciones o empresas que hayan sido encontradas responsables de ejercer actos discriminatorios; sin embargo, su aplicación es de las menos empleadas, pues en todos los casos se antepone el recurso de la *conciliación*, en el cual se busca que mediante un acuerdo entre el denunciante y el agresor (sea individuo, empresa u órgano público), se “repare” el perjuicio cometido.

Ante esta desventaja, el CONAPRED tiene uno de sus principales retos: pugnar porque la legislación que sustenta su existencia, adquiera las normas jurídico-penales para garantizar que sus resoluciones no se queden en meros procedimientos, sino que por lo contrario, se instituyan como recursos infalibles de erradicación y combate frente a las prácticas discriminatorias hoy en día más frecuentes. El punto es evitar que esta dirección se convierta en un enorme archivo nacional de quejas y denuncias con soluciones de papel y sin un sentido práctico que impacte socialmente.

Ahora bien, otra de las áreas del CONAPRED que cuenta con uno de los principales potenciales para el éxito de la institución, es la Dirección General Adjunta de Vinculación, Programas Educativos y Difusión. Sus objetivos y acciones realizadas desde 2004, han estado enfocadas a atacar la discriminación y a favorecer el derecho a la igualdad entre los mexicanos, apostándole a un cambio de cultura y de actitud entre los mismos.

La capacitación de la población y acciones como el constante seguimiento de su *Programa Editorial*, han sido su mejor herramienta, la cual efectivamente, guarda una relación directa con la primera línea de acción del Plan Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Sin embargo, el alcance e impacto que han tenido hasta el momento, carecen de fuerza y efectividad considerando que el aspecto de difusión que ha manejado el CONAPRED ha sido limitado.

Por mencionar un ejemplo muy concreto, la DGAVPED se ha concentrado en las diferentes ferias de libro que se realizan en el país, en los foros nacionales e internacionales sobre trata de personas y derechos humanos, así como en diplomados y cursos sobre discriminación solicitados por externos, para difundir el mayor porcentaje de trabajos editoriales que el CONAPRED genera. Este hecho, aun cuando guarda un sentido de difusión

consistente, también ha propiciado que el proceso de información y concientización se focalice entre particulares sectores de la población.

Las personas que tienen la oportunidad de participar en convenciones o foros como los mencionados, o quienes tienen la cultura de asistir a ferias de libros, no son el grueso de la población mexicana; representan en su mayoría, grupos académicos, de estudiantes y de especialistas interesados en este tipo de tópicos.

Un sentido muy similar, tiene la difusión en las ferias de servicio social que el CONAPRED, a través de esta dirección y de la de Administración y Finanzas (que es la encargada de coordinar el servicio social en este órgano) realizan en diferentes universidades del Distrito Federal. En ellas, las personas que participan, tienen una base educativa y cultural que les permite interesarse en el tema de una forma más receptiva, por lo que el contenido de los trabajos editoriales o incluso de las conferencias que lleguen a escuchar, logran tener resultados efectivos.

El reto de la DGAVPED desde este panorama, estaría enfocado a ampliar su margen de difusión entre la población no familiarizada con el tema de la discriminación, entre quienes no frecuentan eventos de carácter académico o de proyección cultural.

El Consejo, a través de esta dirección, debe diseñar estrategias de operación donde el acercamiento de la población en general y de aquellos sectores menos familiarizados con el tema, tengan la oportunidad de conocerlo en el sentido real de lo que implica la discriminación.

Otro elemento que fortalecería el desempeño de esta dirección sería la creación de un área encargada exclusivamente de la difusión, ya que actualmente, la DGAVPED no cuenta con un determinado personal dedicado a ello. Este hecho implica que todos los que están trabajando en ella, tengan que coordinarse para atender las diferentes actividades que requieren de la presencia del CONAPRED, por ejemplo, en diferentes eventos; incluso permite que pueda entenderse porqué el Consejo no cuenta con una visión o con un poder de acción entre sectores que no sean los que ya se mencionaron.

De crearse un área dentro de la DGAVPED enfocada a planear y coordinar desde una visión integral las acciones de difusión, se evitaría la duplicación de funciones, que el personal dedicado a la atención del *Programa*

Editorial o de proyectos como concursos de ensayos o cuentos infantiles sobre la discriminación dejen de pensar cómo y dónde difundirlos, para sólo enfocarse al contenido y calidad de los mimos. De igual forma, el tener personal dedicado a la difusión, abriría la posibilidad de generar eventos con otros sectores de la población, en los cuales se difunda material del Consejo entre personas que en lo absoluto están relacionadas con el tema.

La difusión entre sectores especializados, estudiantes y académicos debe mantenerse como una acción permanente, pero paralelamente, deben generarse nuevos espacios y nuevas estrategias que lleguen a un porcentaje mayor y más heterogéneo de la población.

Aparte de seguir buscando espacios en medios impresos como periódicos y revistas especializadas, o en medios de comunicación culturales (y desgraciadamente con poca audiencia), la DGAVPED debe abrir nuevos canales para el CONAPRED a través de campañas publicitarias en espacios de mayor impacto como en cines o en televisión, y gestionar con los directivos de televisoras horarios de alta audiencia.

Considerando que el CONAPRED apuesta a un cambio de cultura respecto a la discriminación, la DGAVPED puede instaurar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación obligatoria del personal de enseñanza respecto a la discriminación en las escuelas tanto públicas como privadas. Los maestros de estas instituciones pueden tomar una vez al año los cursos como parte de su capacitación anual, los cuales serían diseñados por la DGAVPED atendiendo a tiempos y contenidos a favor de la dinámica de los profesores.

En este sentido, la dirección debería gestionar el asesoramiento del CONAPRED en la elaboración de los Libros de Texto Gratuitos, con la oportunidad de incorporar lecturas y temas que de manera efectiva vinculen a los estudiantes con la discriminación, definiendo lo que verdaderamente implica este fenómeno y las diferentes manifestaciones en que se puede generar.

Con respecto a los diferentes convenios que el CONAPRED realiza a través de esta dirección con otras instituciones públicas, debe tenerse en cuenta que la mera celebración de los mismos no representa una acción efectiva, ni un paso contundente si carecen de hechos que puedan ser medidos en tiempo y forma. Es por ello, que para lograr que la firma de tratados y

convenios rebase el ámbito protocolario, se necesita estipular metas cuantificables, o lo que es lo mismo, darle a cada acción convenida por las instituciones, un sentido numérico que acompañe el sustento teórico de la misma y que al cumplirse, brinde la oportunidad de saber exactamente qué se logró, qué no se logró y en medida de qué parámetro inicialmente fijado se puede concluir eso.

Esto es muy importante, pues la riqueza de un convenio o de un tratado pierde toda su fuerza si no está sustentado en resultados que demuestren que las instituciones que lo firmaron, realmente tradujeron su responsabilidad en la toma de medidas que cambiaron su posición u operatividad a favor del objetivo acordado.

Ahora bien, teniendo una visión más integral de cómo poder evaluar los avances de un convenio entre instituciones a favor de la no discriminación, también sería muy importante que el CONAPRED sustente este tipo de compromisos con instituciones y empresas privadas. El poder diseñar un acuerdo con la participación de estas, implicaría el combate directo hacia prácticas discriminantes que en centros de trabajo y de venta de servicios y productos se han venido desarrollando, así como la capacitación del personal de todos los ámbitos de esas empresas, a favor de la erradicación de conductas y procedimientos que pudiesen contener o derivar en discriminación.

El *Acuerdo Nacional por la Igualdad y contra la Discriminación*, se presenta como un ejemplo de lo anterior, sin embargo, a pesar de que comprende el compromiso de cientos de personas de los ámbitos público y privado por acatar las acciones que suscribe, no cuenta con una metodología que sustentada en un parámetro que no sea el de cuántas firmas se suman cada año, determine los avances efectivos que en materia de no discriminación tiene el CONAPRED.

Pasando a otras consideraciones, también hay que hablar de los retos y perspectivas que la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, presenta según su desempeño.

En primer lugar, hay que decirlo, esta dirección ha enfocado su trabajo a una cuestión esencial: la recopilación de información sobre la discriminación y sus manifestaciones en México.

Como ya se había comentado, el que la discriminación fuera un tema sin importancia y en su mayoría mal entendido entre las instituciones del Estado mexicano, implicaba que la información fuera escasa y en la mayoría de veces, que la existente estuviera sesgada. De ello se explica que al crearse el CONAPRED, todas sus áreas requirieran dotarse de datos, casos y demás recursos informativos a partir de los cuales, uno, saber por dónde era más apremiante empezar, y dos, justificar sus planes de acción.

La encargada de recaudar esta información y también de generarla fue la DGAELPP, quien para lograrlo, diseñó un programa de operación enfocado a la investigación y a la producción de estudios sobre las diferentes manifestaciones de la discriminación en el país. Como ya se mostró en el capítulo anterior, los resultados empezaron a generarse por el mismo Consejo y posteriormente con la ayuda de investigadores y especialistas interesados en el fenómeno.

La producción de documentos informativos abrió un panorama con datos reales y bien fundamentados sobre la discriminación en México, el cual, sigue produciendo información hasta el día de hoy. Sin embargo, parece ser que la función de esta dirección se ha estancado en ello, pues entre la producción de estudios y la emisión de opiniones en mesas de debate sobre legislación del país, se ha dejado de lado la elaboración de políticas públicas.

Apelando al Informe Anual 2006 del CONAPRED (último informe presentado oficialmente a la opinión pública), la DGAELPP no ha presentado ninguna iniciativa de política pública en contra de la discriminación o a favor de la igualdad entre mexicanos. Pareciera ser que el hecho de que anualmente se realicen concursos entre personas externas al CONAPRED para que desarrollen junto con la institución investigaciones, es la forma en que se realiza política pública, en la que el Consejo trabaja conjuntamente con la sociedad.

Sin embargo, aun cuando efectivamente se da este vínculo, fuera de la generación de información sobre diferentes formas, acepciones o implicaciones de la discriminación, no hay una acción que el CONAPRED instituya como consecuencia de ello.

Los estudios sí comprenden algunas sugerencias de cómo tratar y combatir el problema que se plantearon, pero éstas son propuestas de los autores y no del Consejo, y tampoco hay una medida que éste retome para implementarla.

En este sentido, lo que el CONAPRED está haciendo a través de la DGAELPP, es producir el sustento de una política pública, pero no diseña, ni implementa y mucho menos evalúa. Los estudios que se producen con la participación de los investigadores, puede decirse que cumplen con la primera etapa de cualquier política pública, el *origen*, donde se clasifica un determinado hecho -que sería el aspecto de la discriminación que se está analizando- como un problema público.

Pero, ni con las propuestas que al final hace el investigador o la DGAELPP, se está diseñando formalmente una política pública, pues aún cuando llegaran a tomarse las propuestas como tal, éstas carecen de la estructura que especifique el tiempo, el espacio y los diferentes recursos que requeriría su *implementación*, así como de los estándares y elementos sobre los que se determinaría su *evaluación*.

Por otra parte, tampoco puede decirse que la participación de dicha dirección en el análisis de la legislación vigente en diferentes estados y en toda la República, sea política pública.

Las opiniones que presenta son efectivamente eso, opiniones del CONAPRED que aún cuando tienen una importancia significativa en la construcción de leyes y normas más justas y democráticas, carecen de un elemento jurídico que obligue a los cuerpos legislativos a acatar las medidas y acciones que comprenden.

Tomando en cuenta todo lo anterior, es de suma importancia que la DGAELPP replantee su dinámica funcional hacia una efectiva construcción de políticas públicas.

No es que se deba terminar con la generación de documentos e investigaciones que dan cuenta de las diferentes acepciones de la discriminación, ni tampoco que el CONAPRED deba limitarse a las generalidades del fenómeno o a tratar sólo los casos más representativos.

La actualización de información diversa que incluso permita reconocer nuevas formas de discriminación en diferentes puntos del país, es una tarea medular del Consejo que por ningún motivo debe descuidarse. Sin embargo, no

puede seguirse generando información que denuncie una problemática sin que cuente con una medida institucional que le de seguimiento, pero sobre todo solución.

El CONAPRED a través de su DGAELPP debe generar investigación en torno a la discriminación para conocimiento público: el de otras instituciones y el de la población en general, pero no puede darse el lujo de sólo almacenarla en su Centro de Documentación y difundirla en documentos y folletos. Debe tomar medidas de acción concretas, diseñar su siguiente Plan de Desarrollo y sus Programas Operativos Anuales en función de tipificar, diseñar, implementar y evaluar políticas públicas.

La información que genera debe usarla para enriquecer las líneas de acción de todas sus áreas, pero también para sustentar su existencia como la institución del Estado mexicano encargada de la política contra la discriminación y a favor de la igualdad.

El hecho de no traducir en políticas públicas consistentes toda la información que en materia de discriminación genera, o de limitar su actuación a la distribución de la misma ya sea en forma de folletos, comerciales, cumbres, o convenios, denota una participación carente de vigor y contundencia para la transformación de este fenómeno.

El CONAPRED a través de sus áreas sustanciales, tiene ante sí, el reto más grande de su efectiva funcionalidad: hacerse de los instrumentos jurídicos que garanticen su desempeño a través de sanciones, de acuerdos y de políticas de gobierno y públicas, en la lucha contra la discriminación y el efectivo acceso y goce de todos los mexicanos a sus derechos fundamentales y oportunidades de desarrollo.

Entre los pasos que aunados a los hasta aquí mencionados, también destaca el diseño e implementación de un nuevo programa de desarrollo nacional de la institución, pues desde 2004, siguen operando los mismos lineamientos de acción.

Este nuevo programa de planeación, se alimentaría de los resultados eficientes y de aquellos aspectos degenerativos que el CONAPRED ha tenido a partir de las acciones de sus diferentes direcciones, enfocándose en el diseño de estrategias de incisión más directas con la sociedad y las instituciones privadas, donde las políticas públicas sea su principal herramienta.

Asimismo, debería comprender líneas de acción de carácter institucional enfocadas a metas en función del trabajo con grupos específicos, pero que cuenten con un método de evaluación directo, es decir, que evalúe la resolución de casos denunciados, la imposición de sanciones más significativas como las económicas y la compensación efectiva de quienes fueron víctimas de algún tipo de discriminación.

En suma, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación debe garantizar su presencia en el escenario público a partir de líneas de acción que no sean de carácter medio, sino, que cuenten con la fuerza y efectividad suficientes para demostrar que la discriminación en México se está erradicando y que paralelamente, se está logrando un cambio de cultura entre la sociedad basado en la concientización.

El CONAPRED junto con la LFPED debe pugnar porque en cada estado de la República, así como en el Distrito Federal, la política de gobierno esté facultada teórica e instrumentalmente para garantizar el principio universal de la igualdad de trato sin importar ninguna diferencia, garantizar el goce de derechos y garantías fundamentales y diseñar las medidas de acción necesarias que hagan posible la compensación y desarrollo de los grupos históricamente más excluidos a causa de la discriminación.

La medida para lograrlo insisto, radica en el fomento de un cambio de carácter estructural a partir del cual el Consejo adquiera una mayor autonomía de gestión con respecto a la política que el gobierno federal, concretamente la manejada por el titular del ejecutivo mantenga sobre las instituciones descentralizadas.

La participación que el CONAPRED puede desarrollar en la esfera pública a favor de un cambio cultural de cómo debe concebirse y tratarse la discriminación, sería más efectiva y de mayor alcance si se permite que sean los verdaderos especialistas en el tema los que tomen las decisiones, los que diseñen los programas operativos y los que determinen los procedimientos de ejecución.

4.3. La lucha contra la discriminación: un factor hacia la vida democrática.

En la época que vivimos, existe una multiplicidad de aspectos, gustos e ideas que definen a las personas y que las llevan a reunirse en función de las afinidades que entre ellas reconocen.

Las características que hoy día signan a la sociedad, no son en definitiva, las mismas que en la antigüedad definían a otras generaciones; el sólo tamaño y diversidad de asociaciones que existen, marcan una significativa diferencia.

Esta realidad se ha hecho manifiesta exigiendo a través de la dinámica diaria de la vida social, un cambio en los paradigmas y procesos a partir de los cuales los hombres y mujeres se desenvuelven, interactúan y se desarrollan.

El cambio, está ligado a un reajuste de los estándares sobre los cuales se sustenta la inclusión de las personas a los modelos y procesos de desarrollo individual y colectivo, a las formas en que las oportunidades de vida, de reconocimiento y participación social, son establecidas.

México, es uno de los países que actualmente atraviesa un replanteamiento de los estándares sobre los cuales define la inclusión de quienes habitan en este país, atendiendo a las diferencias imperiosas que entre su población existen.

La diversidad de gustos, de intereses y de ideas, ha derivado en una nación multicultural, habitada por individuos diferentes y desgraciadamente, excluyentes, los cuales han encontrado en sus disimilitudes la mejor forma de excluir y marcar diferencias sin sentido.

El fenómeno de la discriminación tal y como se ha trabajado en este documento, es decir, como la limitación o menoscabo del goce de derechos y garantías de los individuos a causa de una acción arbitraria fundamentada en un prejuicio, ha derivado en la exclusión y perjuicio social de quienes la padecen. Ante ello, instituciones como el CONAPRED, cobran una relevancia fundamental para corregir la falta de oportunidades de desarrollo, la violencia, el no reconocimiento de derechos políticos y en ocasiones, hasta la pobreza derivada de la discriminación.

Las prácticas discriminatorias entre ciertos grupos sociales, han sido históricamente la causa de que en este país, se determine la forma de vida de aquellos grupos afectados por el fenómeno debido a que éstos no cuentan o

cuentan, según sea el caso, con características que lejos de enriquecer su idiosincrasia, los hacen víctimas de quienes ven en ello una amenaza.

Ante este panorama, la lucha contra toda práctica discriminatoria, debe entenderse hoy en día, como una lucha a favor de una sociedad democrática y justa, en la que no sea la mera selección periódica de los gobernantes o nuestra participación en comicios de diferente índole, la que determine la inclusión social de todos los mexicanos. La lucha contra la discriminación, debe ser una lucha por garantizar que todos los mexicanos más allá de la edad con la que se define su ciudadanía, cuentan con la misma garantía de ser reconocidos y atendidos por la política de desarrollo que ejerce el Estado mexicano.

La pugna por una sociedad más igualitaria y sin discriminación, implica el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de todos los hombres y mujeres como iguales y el alcance de una sociedad democrática en la cual, la pluralidad y la diversidad son elementos que obligan a la mejora y diversidad de mecanismos de reconocimiento e integración social.

La lucha contra la discriminación está a favor de una democracia que respeta la igualdad política, lo que significa que un Estado que adopta la política de la diferencia, debe hacerse de mecanismos que reconozcan y sean representantes efectivos de las distintas voces y perspectivas de los grupos, en especial de los oprimidos o en situación en desventaja.⁵⁹

El combate ante las diferentes manifestaciones de la discriminación, dota a nuestro elemental sistema democrático de un sentido más integral al buscar la efectiva representación de todos los ciudadanos de una sociedad y al brindarles los mecanismos que les permitan participar de forma activa y directa. Enriquece a una democracia moderna, que es “mucho menos discriminatoria, en la medida en que rechaza que las diferencias de género, riqueza u ocupación sean razones capaces de justificar la exclusión de estas personas (...) para el ejercicio de los derechos políticos de participación y sufragio, tanto pasivo como activo.”⁶⁰

⁵⁹ Citado por Rubén R. García Clark en *Derecho a la Diferencia y Combate a la Discriminación*, México: CONAPRED, 2006, pág.42.

⁶⁰ Luis Salazar Carrión, *Democracia y Discriminación*, México: CONAPRED, 2005, pág. 34.

La lucha a favor de la no discriminación implica reconocer las desventajas inmerecidas de ciertos sectores de la población a causa de la ignorancia y de medidas arbitrarias, así como la compensación de esas personas y la restauración de las conductas que propician los actos de discriminación. Está relacionada con hacer de la igualdad un ejercicio permanente entre los hombres y mujeres que les permita conocer sus derechos y exigir su cumplimiento.

Así pues, esta lucha significa “ampliar nuestra idea de igualdad para que frente a la igualdad ante ley agreguemos nuestra igualdad real de oportunidades que nos permita instalarnos como sociedad en la ruta de la justicia para todos.”⁶¹

La importancia de la existencia del CONAPRED, radica en su ímpetu a favor de un proceso de evolución de la sociedad mexicana, en el cual, se construyen y fortalecen mecanismos que combaten la exclusión y que garantizan la representación y participación política de los mexicanos y mexicanas.

Pese a que los resultados podrían parecer poco efectivos o muy bastos, el desempeño del CONAPRED y de todas las políticas de gobierno a favor de la igualdad entre los hombres, lejos de contravenir a la defensa del multiculturalismo imperante en el país o de significar un intento por la homogenización de estándares de vida, representa la responsabilidad de quienes gobiernan con todos y en especial con aquellos sectores más desprotegidos, por mejorar sus condiciones de vida en la sociedad.

El hecho de que exista una institución que trabaje sobre el acceso efectivo de los ciudadanos y ciudadanas hacia sus derechos fundamentales, se suma como un factor que junto con el reconocimiento del pluralismo y la descentralización burocrática, propicia una mayor participación política a favor del desarrollo de la democracia.

La discriminación en cualquiera de sus manifestaciones es un fenómeno que va en detrimento de los pasos que en este país se han dado en la instauración de un sistema político más democrático.

⁶¹ Jesús Rodríguez Zepeda, *¿Qué es la Discriminación y cómo combatirla?*, México: CONAPRED, 2004, pág. 46.

El hecho de no frenar las prácticas existentes y propiciar una cultura entre las poblaciones actuales y las más jóvenes, representa un retroceso en la formación de una sociedad más justa y con oportunidades de desarrollo para todos, independientemente de cualquier consideración.

Contrariamente, trabajar institucionalmente a través de una política de Estado consistente,

es una forma directa de construir relaciones igualitarias y de reconstruir, en una clave democrática, la cohesión social que ha ido perdiendo nuestro país. Porque el ideal de igualdad no consiste en tratar a todos de la misma manera, sino en tratar a cada uno como una persona igual, que merece respeto a sus diferencias y compensaciones por las desventajas sociales no escogidas por ella y mucho menos merecidas.⁶²

Con lo anterior no se pretende estipular que la lucha a favor de la no discriminación sea el único o más importante elemento que materialice la vida democrática en México, sería imprudente dada la multiplicidad de factores que en ello intervienen. Sin embargo, todo ejercicio u acción encaminada a prohibir, sancionar y concientizar en contra de la discriminación, será un avance en la consecución de una sociedad más conciente, más justa y más rica en el derecho a favor del desarrollo y la dignidad humana.

⁶² *Ibid.*, pág. 50.

CONCLUSIONES

La discriminación es un fenómeno inherente a la dinámica de las personas en cualquier sociedad, ya que mediante actos concientes o inconcientes, diariamente se ejercen prácticas de esta naturaleza.

Las personas están relacionadas con el término, pero la información que manejan proviene de las nociones transmitidas a través de los medios de comunicación masiva, principalmente la televisión. Dicha información se caracteriza por estar “alineada”, es decir, por responder a estándares u objetivos con fines particulares relacionados con el lucro o la explotación de algún elemento en particular.

En este sentido, la cultura que la sociedad mexicana posee respecto a la discriminación, tiene un sentido erróneo o en el mejor de los casos, incompleto. Existe un vacío respecto a lo qué es la discriminación, a sus diferentes manifestaciones, sus alcances y por su puesto, sobre el tipo de consecuencias que conlleva su incidencia.

Este vacío, aunado a la falta de interés por parte de las instituciones estatales en reconocer la discriminación como un factor perjudicial para el desarrollo social, ha derivado a lo largo de la historia, en la exclusión de muchos hombres y mujeres de este país, así como a la limitación y segregación directa de oportunidades de desarrollo entre personas que debido a actos de valoración subjetiva a causa de diferencias físicas o ideológicas por parte de autoridades o de particulares, han sido afectadas en sus garantías individuales.

La incidencia en la práctica de actos discriminatorios motivados conciente o inconcientemente, ha dejado de ser una simple práctica entre particulares que manifiestan sus diferencias con comentarios o actitudes de menosprecio o con la indiferencia hacia quienes son vistos como diferentes, para convertirse en una problemática que no sólo afecta a los que son discriminados, sino que involucra a la sociedad en su conjunto al preverse que bajo esta lógica de la desigualdad, en cierto punto cualquiera, por un motivo u otro, es propenso a ser discriminado.

Efectivamente, están los grupos que históricamente, a causa de prejuicios o ideas mal fundamentadas, han padecido discriminación, los cuales incluso hoy día, se desarrollan en condiciones de vida aún más adversas

derivadas de este hecho. Entre los más representativos están los adultos mayores, las personas homosexuales, las personas con VIH/SIDA, las personas con discapacidad física o mental, los indígenas y las mujeres.

Particulares características de estos sectores poblacionales, son vistas con la lupa del prejuicio social, provocando que no sólo se gesten apreciaciones erróneas a su alrededor, sino que además, se cometan actos discriminantes en su contra, lo que se traduce en la negación de derechos y garantías fundamentales que son reconocidos constitucionalmente para cualquier mexicano o mexicana. La desigualdad de trato es socavada, dando pie a prácticas donde el respeto, la tolerancia, el reconocimiento de todo tipo de derechos, la oportunidad de acceder a cualquier tipo de oportunidades de desarrollo y participación social, son condicionadas a la valoración de quienes tienen en sus manos el poder de brindarlas.

En suma, la discriminación como práctica social, ha derivado en la negación de las personas en su derecho a ser diferentes, en la anulación de derechos y garantías fundamentales, constitucional y legítimamente concedidas a cualquier individuo; también, en la exclusión social por cuestiones subjetivas que no solo perjudican a quienes la padecen, sino a la sociedad en su conjunto, en tanto fenómeno lesivo de la pluralidad.

En contraparte, la lucha a favor de la igualdad representa la pronunciación a favor de un reconocimiento equitativo de los hombres ante la ley, así como la igualdad de oportunidades para participar activamente en la vida pública y política de una nación.

Tales objetivos son reconocidos como derechos inalienables comprendidos en nuestra Carta Magna, los cuales encierran una importancia medular para materializar la dinámica de una sociedad políticamente organizada.

El reconocimiento de la igualdad de oportunidades entre todos los mexicanos y mexicanas, el propiciar las condiciones que permitan que todos los hombres y mujeres de nuestro país tengan a su alcance los medios y canales necesarios para acceder a servicios, recursos, programas y demás insumos formales para cubrir sus necesidades de diferente índole, más allá de sus características y condiciones, es una tarea esencial del Estado.

Este ente, a través de sus instituciones de gobierno y su aparato burocrático tiene que materializar su compromiso por hacer valer las garantías

y derechos que constitucionalmente adquieren todos los hombres y mujeres más allá de cualquier condición física, ideológica, étnica, económica u de otra índole. Por tanto, la relación del gobierno con el fenómeno de la discriminación está dada a partir de la responsabilidad que tiene aquel de combatir las acciones que limiten el goce de derechos y la igualdad de acceso a las oportunidades de desarrollo.

La actuación del gobierno mediante su administración pública a este respecto no sólo es un factor complementario a su razón de ser, sino una de sus tareas fundamentales, pues debe echar mano de todo un plan de acción nacional que diseñe y ejecute programas y proyectos que extiendan las oportunidades de desarrollo, faculten nuevas iniciativas de inclusión social y reparen las condiciones desiguales de reconocimiento y oportunidad de acceso entre los grupos más vulnerables a la discriminación.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) representa el reconocimiento del Estado hacia el fenómeno de la discriminación como un factor pernicioso para la sociedad mexicana, al tiempo que inscribe el compromiso de erradicarla y procurar los medios que debiliten su incidencia.

Aunque esta comprende algunas disposiciones a manera de sanciones contra aquellos que en calidad de persona física o moral incurran en actos de discriminación, su presencia en el escenario público-jurídico es muy débil. Por supuesto que su existencia, implica un paso considerable, incluso ha motivado que las legislaturas de otros estados aprueben su propia ley contra la discriminación.

Sin embargo, su impacto aún no puede medirse en términos reales de efectividad, pues no cuenta con los elementos que la posicionen como una ley fuerte en su capacidad de transformación del fenómeno de la discriminación. Para lograrlo, tiene que dotársele de medidas que fortalezcan su capacidad de sanción que obliguen al acatamiento de las disposiciones que ya comprende para erradicar las prácticas de discriminación.

La LFPED pese a su incipiente función coercitiva, constituye el sustento normativo con el cual se instaura la institución estatal encargada de asumir la responsabilidad de la lucha a favor de la igualdad entre mexicanos: el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

El CONAPRED es el instrumento que materializa la política del Estado mexicano en torno a erradicar la discriminación, así como las estrategias para corregir las apreciaciones y prácticas sociales que directa o indirectamente propician actos de discriminación y por consiguiente, coartan el aprovechamiento de derechos fundamentales de ciertas personas.

Las líneas de acción que desde 2004, año de su creación, han fungido como ejes rectores del Consejo según su Plan Nacional, se resumen en tres objetivos: la difusión de lo que implica el fenómeno de la discriminación; el segundo, la erradicación de las diferentes manifestaciones de actos discriminantes en el territorio nacional; y el tercero, la elaboración de políticas públicas para combatir y prevenir la discriminación.

Estos objetivos sustentan el trabajo de las cinco direcciones generales que constituyen al CONAPRED, aunque en términos objetivos, sólo tres de ellas (DGAQR, DGAVPED, DGAELPP) son las que se encargan de efectuarlos. Las otras dos, Administración y Finanzas y el Órgano de Control Interno, tienen una funcionalidad encaminada a dotar al Consejo de los recursos que requiere para operar, así como de certificar su desempeño en términos de la legalidad que lo sustenta.

El CONAPRED ha operado desde 2004 hasta la fecha sobre las líneas de acción determinadas en el Plan Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, las cuales como se acaba de decir, se concentran en la difusión y erradicación del fenómeno, así como en la elaboración de políticas públicas.

El trabajo que hasta el momento se ha hecho sobre la difusión del fenómeno y sus diferentes manifestaciones ha sido intenso y perseverante. La celebración de seminarios y congresos con instituciones nacionales e internacionales dedicadas a la lucha a favor de las garantías individuales y la equidad en el acceso a oportunidades de desarrollo, han posicionado el tema de la discriminación en un plano de mayor relevancia como factor transgresor de la dinámica social.

La producción de material editorial y de investigaciones en colaboración con particulares especializados en el tema y campos afines a la discriminación, han hecho que el vacío de información y fuentes formales sobre el tema, esté siendo cubierto por material útil y especializado. Este resulta una de las

grandes fortalezas de las que se ha hecho el Consejo, uno de sus principales avances, pues el acervo de información con estas características constituye la base para planear cualquier programa o política pública para combatir la discriminación con una perspectiva acorde con el problema que se quiere combatir y de manera viable.

La generación de información formal junto con la participación del CONAPRED con otras instituciones que comparten su razón de ser, han propiciado el reconocimiento del fenómeno en los tres niveles de gobierno, en particular debe reconocerse la promulgación de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en diferentes entidades del país, como un producto de gran importancia de dicha labor.

El desempeño del Consejo como asesor de las legislaturas locales, del cuerpo legislativo federal, de la producción de libros de texto gratuito, así como de programas enfocados al trato con capital humano entre empresas particulares, ha representado un paso nuevo e importante en el combate del fenómeno, pues en el pasado, programas enfocados al desarrollo social y al acceso de oportunidades entre las personas, no cumplieron su cometido por tener una visión limitada respecto a las prácticas discriminatorias en las que se podía incurrir o incluso generar.

Respecto a la recepción de denuncias por discriminación, el Consejo ha contado con el gran mérito de reconocer los casos suscitados entre particulares, aún cuando el CONAPRED siendo una institución pública sólo podría evocarse a los casos entre autoridades y ciudadanos.

Este punto aunado a los anteriores, ha logrado que en estos años la gestión del CONAPRED denuncie formas y prácticas que son y/o derivan en discriminación, pero que no eran reconocidas como tales, la mayoría de las cuales se ejercen entre particulares.

Sin embargo, la captación de quejas y denuncias tiene que ser fortalecida por un tratamiento más eficiente, en el que se refuercen las resoluciones a favor de las personas que hayan sido afectadas por un acto de discriminación. En otras palabras, lo necesario es que una vez que se haya determinado que efectivamente se incurrió en una acción de esta índole, se garantice que habrá medidas de sanción que impliquen un cambio en la posibilidad de reincidencia en la falta cometida.

También en este sentido hay que decir que el CONAPRED ha tenido un impacto débil entre la sociedad. Su trabajo de difusión se ha concentrado en sectores académicos y en la participación con instituciones formalmente constituidas, hecho que si bien propicia la retroalimentación, no comprende al grueso de la población de nuestro país.

Los congresos, seminarios y demás proyectos que concentran la presentación del trabajo del Consejo, son concurridas por público especialista e interesado en el rubro, además de que no cuentan con un pronunciamiento mediático que facilite la difusión masiva.

Diseñar y poner en práctica un programa de difusión con proyección hacia el grueso de la sociedad supone una herramienta fundamental para que la visión y misión del Consejo sea conocida entre un mayor número de ciudadanos.

La sociedad mexicana no tiene un referente conciso del CONAPRED, incluso hay muchos que desconocen su existencia, y es por ello, que aún cuando el trabajo con público especializado debe mantenerse, el grado y la calidad de la difusión que se le dé a los programas que desarrolla la institución, será pieza clave del éxito que estos puedan tener.

Por su parte, los estudios especializados que se desarrollan, y los resultados que estos han generado, no han sido utilizados para planear políticas públicas que busquen resarcir las prácticas discriminantes sobre las que tratan. Existe un vacío en la construcción de políticas públicas sobre el combate de la discriminación, en vez de ello, se han promovido cada vez más proyectos de investigación con diferentes especialistas que si bien pueden representar la participación ciudadana, no tienen la proyección ni el impacto de una política pública.

El Acuerdo Nacional para Prevenir la Discriminación comprende la colaboración entre la ciudadanía representada por asociaciones civiles y empresas de diferentes ramos, así como ciudadanos independientes, no obstante, su proyección no está enfocada en una meta de la cual exista un parámetro para determinar el avance que va adquiriendo en el combate de la discriminación, sólo plantea acciones generales que pretenden fomentar un cambio de cultura conforme los adscritos a este acuerdo las adopten.

También se han desarrollado programas para combatir determinadas prácticas discriminatorias, pero éstos se quedan en diseños o sugerencias que emite el CONAPRED, o si no, aquellos que se llegan a concretar, representan una resolución unilateral emitida por el Consejo.

El CONAPRED tiene ante sí el reto de formular políticas públicas que acorde con la información que genera a través de sus estudios e investigaciones, representen una contundente respuesta gubernamental ante el fenómeno de la discriminación. No es que las acciones que hasta ahora ha generado no representen una acción institucional, pero el impacto que tiene una política pública bien fundamentada y acorde a la realidad en la que pretende incidir, resulta una herramienta contundente en la transformación del fenómeno.

Es necesario que además de las tareas educativas, de capacitación y difusión que se realizan se desarrollen e implementen políticas públicas que al aplicarse, fortalezcan la capacidad de acción del Consejo y contribuyan a una efectiva erradicación de prácticas discriminatorias a partir de la equidad de oportunidades de desarrollo.

Dicho elemento debe incluirse en el paso inmediato al que debe orientarse el desempeño del Consejo: la elaboración de un nuevo Programa Nacional que retome la experiencia de estos primeros cinco años y asuma sus capacidades reales como la base principal para diseñar programas y líneas operativas.

En este nuevo diseño de planeación institucional y en pos de la consecución de los fines que se acaban de citar, es pertinente ahondar en el debate de la descentralización administrativa como proceso que oriente al CONAPRED hacia la futura autonomía de gestión.

La experiencia de instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es una prueba de que organismos de esta naturaleza pueden potencializar su capacidad de actuación, así como su efectividad sobre los fenómenos que atienden en la medida en que pueden desmarcarse de la línea directa que les marca la sujeción al ejecutivo federal, de cuya política en definitiva, no pueden ser juez y parte.

De orientar hacia dicho rubro la planeación institucional, el trabajo del Consejo tendrá la oportunidad de ser más efectivo en la persuasión de un

cambio cultural respecto a la discriminación y sus implicaciones en el acceso a oportunidades y derechos fundamentales, ya que “la descentralización administrativa crea condiciones propicias para la participación ciudadana (...) y es prerequisite de la democracia”.⁶³

El CONAPRED debe ser más incisivo en la consecución de resultados que le permitan hacerse de una normatividad más directa y efectiva, con la cual refleje la importancia de atender el fenómeno de la discriminación y la lucha por la igualdad como herramientas esenciales para una sociedad más justa y democrática.

⁶³ Francisco, Gil Villegas, *Descentralización y Democracia*, México: Fondo de cultura Económica, p. 34.

BIBLIOGRAFÍA

-Ackerman, John M. *ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y DEMOCRACIA. EL CASO DE MÉXICO*, México: Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.

-Ayala Espino, José, *INSTITUCIONES Y ECONOMÍA*, México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

-Bobbio, Norberto, *ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD: POR UNA TEORÍA GENERAL DE LA POLÍTICA*, México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

-Basave Fernández del Valle, Agustín, *TERORÍA DEL ESTADO: FUNDAMENTOS DE FILOSOFÍA POLÍTICA*, México: Trillas, 1985.

-Carbonell, Miguel, *IGUALDAD Y CONSTITUCIÓN*, México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2004.

-Gil Villegas, Francisco, *DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA*, México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

-Guerrero, Omar, *TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, México: Harla, 1986.

-Guerrero, Omar, *LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA*, Barcelona: Fontamara, 1981.

-Guerrero, Omar, *EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

-Guy, Peters B., *EL NUEVO INSTITUCIONALISMO. TEORÍA INSTITUCIONAL EN CIENCIA POLÍTICA*, México: Gedisa, 2001.

-Hall, John, *EL ESTADO*, México: Nueva Imagen, 1991.

-Heller, Hermann, *TEORÍA DEL ESTADO*, México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

-Jiménez de Aréchaga, Justino, *TEORÍA DEL GOBIERNO*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1974.

-Lynn B., Naomy y Wildasky, Aaron, *ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL ESTADO ACTUAL DE LA DISCIPLINA*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

-Pick, Susan y López Velazco de la Faubert, *CÓMO INVESTIGAR EN CIENCIAS SOCIALES*, México: Trillas, 1994.

-Rodríguez Zepeda, Jesús, *¿QUÉS ES LA DISCRIMINACIÓN Y CÓMO COMBATIRLA?*, México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2004.

-Rodríguez Zepeda, Jesús, *UN MARCO TEÓRICO PARA LA DISCRIMINACIÓN*, México: Colección de Estudios de Caso del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2006.

-Rojas Soriano, Raúl, *GUÍA PARA REALIZAR INVESTIGACIONES SOCIALES*, México: Plaza y Janes, 1987

-Sabino, Carlos A., *CÓMO HACER UNA TESIS Y ELABORAR TODO TIPO DE ESCRITOS*, Argentina: Lumen-Humanitas, 1998.

-Salazar Carrión, Luis, *DEMOCRACIA Y DISCRIMINACIÓN*, México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005.

-Santiago Juárez, Mario, *IGUALDAD Y ACCIONES AFIRMATIVAS*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.

-Taborga Torrico, Huáscar, *CÓMO HACER UNA TESIS*, México: Grijalbo, 1985.

-Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

-Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2004.

-Informe Anual del CONAPRED, México, 2006-2007.

-Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal, No. 01, Año IX, nueva época, México, enero, 2002.

- Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal, No. 4, Año IX, nueva época, México, abril, 2002.