



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS
COLEGIO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

**EL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN, CONAPRED:
EL CAMINO INSTITUCIONAL POR LA NO DISCRIMINACIÓN**

INFORME ACADÉMICO

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**

**PRESENTA
VIRGINIA DOLORES SORIANO MEDINA**

**ASESOR
MTRO. OMAR NÚÑEZ RODRÍGUEZ**



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2021



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Agradecimientos	3
Introducción	6
Capítulo I. Conceptualización de la <i>No Discriminación</i> y los contextos políticos en América Latina que llevaron al posicionamiento del tema.	
1.1 Discriminación y No Discriminación, ¿igualdad en términos históricos y conceptuales?.....	14
1.2 Transición política, transición ciudadana. El papel de la sociedad civil en la visibilización de la No Discriminación.....	27
Capítulo II. Los antecedentes del CONAPRED: la sociedad civil y los trabajos de colaboración que llevaron a una agenda por la no discriminación	
2.1 Nuevas formas de articulación institucional. Conformación e importancia de redes de cooperación.....	36
2.2 Temas sociales en la campaña presidencial del año 2000.....	46
2.3 La Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación, de la lucha social al reconocimiento jurídico.....	50
Capitulo III. El camino institucional por la <i>No Discriminación</i>, el caso del CONAPRED	
3.1 La construcción institucional de una demanda social.....	59
3.2 El CONAPRED bajo los diferentes planes nacionales: De Vicente Fox a Peña Nieto.....	67

3.3 El impacto de las estrategias para Prevenir y Eliminar la Discriminación.....78

Capítulo IV. La RIOOD como iniciativa de mayor potencial desde el CONAPRED

4.1 Conformación de la RIOOD.....94

4.2 El impacto de la experiencia regional.....103

Capítulo V. El CONAPRED y las Organizaciones de la Sociedad Civil: Acercamientos inconclusos

5.1 Necesidades y tensiones de un acercamiento en el contexto de las políticas por la No Discriminación.....110

5.2 Desde el CONAPRED: Ejercicios de acercamiento y límites.....116

5.3 Desde las Organizaciones de la Sociedad Civil.....125

CONCLUSIONES.....136

ANEXOS.....141

* Miembros integrantes de la RIOOD por tipo de representación

* Marcos legales e institucionales por países miembros de la RIOOD

* Marcos legales por estados de la República en torno a la discriminación

Bibliografía.....144

Agradecimientos

A mi familia que incansablemente ha estado y han dado todo para apoyarme, y que han sido la pieza fundamental para abrir mi visión de la diversidad de mundos que coexisten en uno sólo. Con todo el cariño del mundo a mis hermanos Moisés y Abraham, con quienes el aprendizaje y el respeto es un ejercicio de aprendizaje de todos los días, a mis abuelos Manuel† y Eugenia, cuyo amor ha sido la herramienta más valiosa e infinita que he tenido, a mí tío Hugo por su apoyo incansable y por estar siempre a mi lado, a Marcela† mi madre que siempre estará presente en mis acciones y decisiones a pesar de su partida, y por quien aprendí la importancia de la No Discriminación.

Por su puesto, todos los agradecimientos y cariño a mi asesor Omar Núñez Rodríguez, por la paciencia, y el rigor en sus siempre atinadas observaciones al trabajo y su acompañamiento durante este largo tiempo y el constante en el análisis de los temas aquí planteados, así como a mis sinodales, el Dr. Javier Chávez Gámez, la Dra. Andrea Paula González Cornejo y las maestras María Gabriela Iturralde Cornejo y Laura Patricia Bejarano Espinoza, por su compromiso, dedicación y el valioso tiempo que dedicaron a leer y comentar el trabajo. A mi querida Gabriela Pulido Llano, a quien agradezco sus puntuales comentarios sobre los temas en torno a los temas de discriminación y racismo, así como todo su cariño, a José Mariano Leyva Pérez Gay y a Héctor Maldonado por la confianza y apoyo para concluir este trabajo.

A los innumerables investigadores de la Dirección de Estudios Históricos del INAH, que me permitieron colaborar tanto en el área de investigación, como en el desarrollo de proyectos culturales lo que, sin duda, marco el eje de mi camino profesional, principalmente a: Boly Cottom, Ana Ribera Carbó, Rebeca Monroy, Saúl Escobar y Lilia Venegas.

A Jorge Alfonso Torres Romero, Marylú Martínez Oyarzabal y Andrés A. Solís Álvarez, quienes fueron un gran apoyo durante mi colaboración en el CONAPRED, y quienes amablemente compartieron conmigo sus amplios conocimientos no sólo en torno a los temas referentes a Discriminación, si no de la administración pública. Agradezco a la afortunadamente larga lista de docentes que desde mis primeros estudios lograron contagiar no sólo conocimiento, si no su pasión por el aprendizaje.

A mis compañeros de la universidad, Rafa, Carolina, Ana, Saucedo y Rodrigo con quienes los conceptos de interdisciplina y multicultural no sólo se han quedado en la teoría de las aulas y los vamos entretejiendo en cada momento que compartimos, permitiéndome ampliar constantemente mi conocimiento, por su puesto gracias, por su cariño y años de amistad, especialmente a Flavio Barbosa por sus revisiones, comentarios y por brindarme la calma de Cuautla para escribir.

Agradezco a la afortunadamente, larga lista de docentes que desde mis primeros estudios lograron contagiar no sólo conocimiento, si no su pasión por el aprendizaje. A la máxima casa de estudios, que se volvió en muchos sentidos mi otra casa, particularmente a los profesores del Colegio de Estudios Latinoamericanos, cuya labor fue fundamental en el proceso de aprendizaje que se encuentra presente en las reflexiones multidisciplinarias de este trabajo.

Si la miseria de nuestros pobres
no es causada por las leyes de la naturaleza,
si no por nuestras instituciones,
cuán grande es nuestro pecado.
Charles Darwin

Introducción

Mi primer acercamiento al tema de la discriminación en México, y al mismo tiempo a una institución gubernamental, se dio con la realización de mi servicio social en la Dirección de Asuntos Internacionales del Consejo Nacional Para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED). Posteriormente, de 2010 a 2012, tuve oportunidad de colaborar en la ya mencionada institución permitiéndome entender no sólo la relevancia que el tema había cobrado en la primera década del siglo XXI a nivel internacional, si no también aproximarme a los procesos institucionales y cómo estos dan forma a políticas públicas en respuesta a necesidades ciudadanas.

Lo anterior me permitió definir –desde lo personal y lo profesional– mi postura ante la academia y las instituciones gubernamentales; postura que se reflejó en mi inclinación por la administración pública como eje profesional al entenderlo como un espacio de acción e impacto directo como respuesta a la ciudadanía y sus demandas, consciente siempre de las deficiencias, malas prácticas y limitaciones. En este sentido estoy convencida que, para tratar de erradicar esos conceptos negativos, se requiere tanto un papel activo desde la ciudadanía como la implementación de programas gubernamentales para su impacto a corto y mediano plazo en el desarrollo de la sociedad. Por ello, este trabajo busca ser un ejercicio de comprensión y análisis sobre la construcción de las instituciones gubernamentales y su relación con la sociedad, a través de las políticas públicas que ellas implementan.

En efecto, vivimos en sociedades permeadas por los estigmas y cánones sociales. Tratamos de encajar igual a pobres, ricos, afrodescendientes, indígenas o extranjeros dentro de etiquetas estéticas, culturales, económicos e ideológicos, y buscamos que se cumplan de, manera dogmática, cánones sociales e incluso que se contrapongan. Según la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) 2005, el 55.1% de los entrevistados está dispuesto a dejar su casa encargada con un “vecino pobre”, frente tan sólo al 3.7% que está dispuesto a dejarla con “un vecino rico”. Sin embargo, vivimos también en sociedades en las que la desigualdad es el común denominador y, por ende, no hay equidad. Somos parte de comunidades que levantan la voz y que se indignan ante las violaciones de derechos humanos, pero que no dejamos de fomentar una cultura de exclusión y sectarismo en nuestras prácticas cotidianas.

A lo largo de mi vida profesional en el sector público ha habido dos constantes que considero significativas para el fracaso o éxito de las políticas públicas o en instituciones de la misma índole: la discriminación hacía los sectores históricamente vulnerados, la brecha entre las demandas de la sociedad en torno a problemáticas reales y el diseño de los programas de las instituciones.

Es aquí cuando la creación del CONAPRED se vuelve un tema de mi interés para la realización de este informe, pues su estudio no solo resulta pertinente para reconocer el lugar que jugaron las diversas luchas de la sociedad civil en contra de las diversas formas de discriminación en México, también para comprender el papel fundamental que juega las demandas ciudadanas en la construcción de instituciones, formulación de leyes y diseño de programas institucionales.

Mediante el análisis de su marco legal como institucional o en el ámbito gubernamental y de la sociedad civil, este trabajo tiene por objetivo revisar el camino de apropiación por parte de una institución estatal de una demanda social –en este caso los problemas de discriminación– a través de la formulación de programas y acciones que tengan injerencia para contrarrestar estas prácticas segregacionistas. Por consiguiente, recapitularé el proceso normativo de institucionalización y posicionamiento del derecho a la No Discriminación en el marco de lo que se entiende como un empoderamiento de la sociedad civil durante la denominada “transición democrática” en México.¹

Si bien es importante hablar del papel que jugaron los actores sociales en su creación y, más aún, del papel que deben mantener a fin de garantizar la eficacia para la búsqueda de objetivos contra la discriminación, este trabajo centrará su análisis en la dinámica política-institucional surgida a partir de fuentes documentales (principalmente gubernamentales), marcos legales y programas institucionales los cuales no solo van delineando la actuación institucional sino también su relación con la sociedad.

A pesar del posicionamiento del tema por parte de la sociedad civil la importancia de realizar un análisis sobre esta lucha institucional radica en que ésta representa un derecho fundamental, y quizá el primordial, para garantizar que el resto de los derechos sean ejercidos plenamente, por cualquier persona, sólo por el hecho de serlo. En este sentido es de suma importancia entender claramente en que radican los actos de discriminación pues su comprensión permite entender los

¹ La llamada “transición democrática” de América Latina y en México, se revisarán en el capítulo 2 de este informe.

procesos que le dan origen y por tanto permite delinear líneas de acción para su erradicación.

Como señalamos anteriormente, este informe está enfocado al estudio del caso mexicano a través de un análisis institucional y seguimiento del impacto de los esfuerzos de la sociedad civil y su repercusión en las políticas públicas reflejadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,² en el que se anunció la creación del Consejo. Siendo este un caso por demás interesante y atípico, al ser un ejercicio entre actores gubernamentales y la sociedad civil, quienes, convencidos de la necesidad de visibilizar el tema en la agenda nacional, impulsaron su creación en el año 2003.

Si bien el rol de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) resultó clave para el surgimiento de la Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación cuyos trabajos sustentarían la creación del CONAPRED, también es cierto que no fueron los únicos actores en dicho ejercicio, pues participan académicos, políticos, analistas, activistas, funcionarios públicos, entre otros, quienes a su vez representaban dentro de su propio ámbito a una gran diversidad ideológica y cultural, formando parte de conceptos paralelos, es decir, tanto los sujetos sociales, como la sociedad organizada y las organizaciones sociales consolidadas institucionalmente, forman parte de distintas expresiones, que interactúan y responden orgánicamente determinadas por los diversos procesos contextuales por los que atraviesan. Por lo que a lo largo del trabajo y, de acuerdo con Ernesto Isunza, la sociedad civil se puede definir:

² Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

“[...] como una institución donde toman forma las solidaridades interpersonales y grupales. Es el espacio de sociabilidad que media entre el Estado y la familia, no centrado en las motivaciones de dominio o ganancia. De esta forma, la sociedad civil es una red de relaciones entre sujetos que se reproducen de manera autónoma frente al Estado y al mercado Esta conformación es resultado de un particular proceso de complejización, de cierta moralidad que corresponde con la necesidad de institucionalización, en el ámbito legal e institucional. [...]”³

Esta definición académica cobra mayor importancia si nos remitimos a la realizada por Carlos Monsiváis en su libro *“Entrada Libre. Crónicas de la sociedad que se organiza”*, donde señala que la sociedad civil es:

[...] el esfuerzo comunitario de autogestión y solidaridad, el espacio independiente, del gobierno, en rigor la zona del antagonismo. Y las objeciones teóricas, por fundadas que sean resultan inoperantes, llegan tarde. Cada comunidad quiere serlo, construye sobre la marcha sus propias definiciones, así la academia marxista las condene. Ante el éxito del término, sustentando en el rechazo de la impunidad gubernamental, los funcionarios se lanzan a la recuperación de la confianza. Lo primero es elogiar profusamente manteniendo distancias: “La sociedad –resume el subsecretario Manuel Camacho- se expresó con vigor y el Estado en ningún momento perdió la seguridad en sí mismo” [...]”⁴

Así como parte de estas conceptualizaciones, tenemos que entender a la atención a la no discriminación, como eje fundamental entre la relación sociedad gobierno, a la cual, se entenderá como las acciones para fomentar aquellos programas, instituciones y legislaciones que promuevan el trato incluyente y busquen la erradicación de este mal social. La importancia de analizar los diversos procesos alrededor del derecho a la no discriminación es un esfuerzo por clarificar la historia, eficacia e impacto de las leyes, las instituciones y las políticas públicas

3 Isunza Vera, Ernesto (2001), *Las tramas del alba. Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa. pág 114.

4 Carlos Monsiváis, *Entrada libre, crónicas de la sociedad que se organiza*, México, editorial Era, 2013, p. 79.

relacionadas a un tema tan complejo como lo es particularmente el caso mexicano del CONAPRED.

No cabe duda de que la lucha contra la discriminación goza gran respaldo a nivel internacional, traspasando fronteras geográficas, de idioma, culturales, políticas o sociales. Sin embargo, los informes de Amnistía Internacional de los años 2015 al 2017 dejan ver claramente que, a pesar del avance legislativo a nivel internacional como regional-local, la violación a los derechos humanos no sólo persiste, sino que se ha recrudecido.⁵

Esto nos lleva a diversos cuestionamientos que surgen de distintos procesos en la conformación institucional: ¿Qué es y cómo entendemos la discriminación?, ¿Cuál ha sido el camino en el posicionamiento de la discriminación en las agendas nacionales?, ¿Cuál ha sido la respuesta institucional a la demanda por la No Discriminación?, y ¿Cuáles son los términos de la relación entre las demandas de la sociedad y las instituciones?

Para poder entender estos procesos, en el Capítulo I –que lleva por título: “Conceptualización de la *No Discriminación* y los contextos políticos en América Latina que llevaron al posicionamiento del tema”– haremos un breve repaso por distintos hitos que han marcado los avances en torno al tema de la no discriminación. Para ello revisaremos algunos conceptos como Derechos Humanos,

5 Informe 2015/16 de Amnistía Internacional, <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2016/02/annual-report-201516/> Consultado el 7 de enero de 2017.

Informe 2016/17 de Amnistía Internacional, <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/>. Consultado el 7 de enero de 2017.

no discriminación, multiculturalidad, grupos vulnerados, entre otros, para comprender el fenómeno de la discriminación como práctica social.

En el Capítulo II, titulado “Los antecedentes del CONAPRED: la sociedad civil y los trabajos de colaboración que llevaron a una agenda por la no discriminación” se hará un breve recuento sobre las transiciones democráticas durante la década de los años 1980 en América Latina, ya que estos acontecimientos marcaron un giro en el papel de la sociedad, así como en la transformación y posicionamiento de nuevas demandas en torno al tema de los derechos humanos en la región. De igual manera este capítulo hará una descripción de los avances legislativos resultado de dichas demandas en la zona.

La creación del CONAPRED será desglosada en el Capítulo III “El camino institucional por la *No Discriminación*, el caso del CONAPRED”, partiendo del proceso político y social en México que permitió visibilizar del tema de la discriminación en el país, así como el impulso de políticas públicas que llevaron a la instalación de dicha institución. En este capítulo se abordará el papel que jugó el Partido Acción Nacional (PAN) con la llegada de Vicente Fox a la presidencia y la forma en la que utilizó de forma coyuntural un tema que había sido relegado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mientras mantuvo un lugar protagónico en el Estado Mexicano.

Como parte de los logros, avances e impacto del CONAPRED, en el capítulo IV: “La RIOOD como iniciativa de mayor potencial desde el CONAPRED” colocamos especial énfasis en la Red Internacional de Organismos y Organizaciones en contra de la Discriminación (RIOOD) y sus alcances. Este ejercicio fue impulsado desde el CONAPRED y fue el primero a nivel internacional que ha buscado conjuntar los

trabajos de Instituciones gubernamentales, actores de la sociedad civil y sectores de la academia, en su lucha por la no discriminación en sus respectivos países.

Finalmente, durante el capítulo V revisaremos la interacción entre el desarrollo institucional y las iniciativas promovidas desde la sociedad civil que favorecieron la creación del CONAPRED. De esta manera planteamos que el avance en torno a la No Discriminación requiere necesariamente de la intervención conjunta de distintos actores y que la segmentación de la lucha representa un obstáculo para que las demandas sociales se vuelvan instituciones y políticas públicas eficientes.

Capítulo I. Conceptualización de la *No Discriminación* y los contextos políticos en América Latina que llevaron al posicionamiento del tema.

1.1 Discriminación y No Discriminación, ¿igualdad en términos históricos y conceptuales?

Si el Larousse lo dice...

En 1985, Joseph Firmin, negro, haitiano, publicó en París un libro de más de seiscientas páginas, titulado Sobre la igualdad de las razas humanas. La obra no tuvo difusión, ni repercusión, sólo encontró silencio. En aquel tiempo, era todavía palabra santa el diccionario Larousse, que explicaba así el asunto: En la especie negra, el cerebro está menos desarrollado que en la especie blanca.

Eduardo Galeano

La lucha por la *No Discriminación* es un problema por lo demás complejo. Más allá de definiciones o acotaciones culturales, su importancia radica en constituir un requisito para la efectiva ejecución del resto de los derechos. Podemos encontrar diversos antecedentes de la búsqueda por brindar ciertas garantías o por tratar de atender aquellas necesidades concretas de grupos con alguna restricción. Por ejemplo, en el contexto de la *Realpolitik*⁶ a finales del siglo XIX en Alemania, Otto Von Bismark implantó “derechos sociales” básicos buscando con ello captar a los trabajadores y desarticular las protestas del movimiento obrero.⁷ De igual forma,

6 Realpolitik o política de la realidad, busca enfocar la política y la diplomacia a acciones concretas que respondan a necesidades específicas del contexto dejando en segundo término postulados filosóficos o teóricos.

7 Alfredo Sánchez Castañeda, Principales modelos de seguridad social y protección social, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf>. Consultado el 14 de septiembre de 2016.

podemos hablar del movimiento obrero que impulso la revolución rusa, buscando reivindicar la lucha por los derechos sociales, políticos y económicos.

Un segundo momento importante se da tras el fin de la Primer Guerra Mundial con la implementación de importantes instrumentos internacionales como el Tratado de Versalles, la Liga de las Naciones y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las tres ocurridas en 1919. También con la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, ya en el marco de la Guerra Fría y la bipartición del mundo entre los modelos socialista y capitalista.

Para el caso mexicano podemos decir que los derechos sociales son impulsados gracias a las diversas vertientes de la Revolución Mexicana, los cuales fueron reconocidos y garantizados con la Constitución Política de 1917; marco normativo propuesto, así como puesto en marcha durante el gobierno de Venustiano Carranza el 5 de febrero de ese mismo año. En ella encontramos un claro interés por garantizar el acceso a derechos básicos como educación, trabajo en condiciones dignas, libertad de prensa, de asociación, etc.

Posteriormente, ejemplo de la lucha por los derechos sociales y políticos, podemos encontrar en las revoluciones: boliviana, cubana y nicaragüense, temas como: igualdad de las mujeres, educación, salud y la lucha contra el racismo, sin olvidar los diversos movimientos nacionalistas de las décadas de los años '40 y '50 en América Latina.⁸

8 Para una revisión sobre los distintos procesos de nacionalismo en América Latina, se puede revisar el texto de Jorge Enrique González, "Nación y nacionalismo en América Latina", Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas / Centro de Estudios Sociales (CES) / CLACSO, Buenos Aires, 2007

Es interesante observar que los avances en torno a los Derechos Humanos han sido puestos en la mesa tras las grandes violaciones a éstos, tal es el caso del Holocausto judío en Alemania durante la Segunda Guerra Mundial; el contexto de la Guerra Fría o, en este caso, con las dictaduras latinoamericanas. En efecto, el posicionamiento del tema de los Derechos Humanos cobra mayor relevancia tras el fin de las dictaduras corporativas de la segunda mitad del siglo XX y los procesos de transición democrática de la región⁹. Este tipo de hechos represivos van a apuntalar a las sociedades en búsqueda de una democracia más plural, incorporando en la agendas nacionales e internacionales, temas como el de la *No Discriminación*.

Para hablar de un verdadero desarrollo democrático, es necesario referirse a este derecho se trata de un tema que va de la mano con el fortalecimiento al respeto de las diferentes expresiones culturales, ya sea a nivel internacional, nacional o local; sus instituciones, los ciudadanos y los seres humanos *per sé*.

La consolidación democrática necesariamente debe atravesar por el respeto a la otredad, reconociéndola como un elemento que nutre la definición misma de la humanidad y que no tiene en sus etapas históricas una expresión homogénea; para aceptar que no somos iguales es base fundamental de la lucha por la equidad de trato y de acceso a oportunidades que permitan el pleno desarrollo de una sociedad democrática, de una humanidad equitativa.

9 Amnistía Internacional, Historia de los Derechos Humanos, 2009, disponible en: <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/pdf/historia/dudh-historia.pdf>, consultado el 10 de marzo de 2018

Muchos han sido los filósofos que han abordado el tema de la desigualdad. Entre ellos podemos mencionar a Jean Jacob Rousseau quien planteó a la desigualdad como un constructo social,¹⁰ señalando que, los seres humanos nacemos iguales. Por otro lado, podemos encontrar una postura diferente en Friedrich Nietzsche, quien planteó la desigualdad como parte de la naturaleza misma de la humanidad.¹¹

Ante las distintas posturas sobre el origen o causas de la desigualdad, y sin entrar en el debate en estos aspectos, consideramos que ya sea por factores biológicos o sociales no somos iguales como tampoco lo son las necesidades que condicionan el pleno desarrollo de cada uno, agregado a esto, los factores como la pertenencia a grupos en situación de vulnerabilidad al respecto se hace necesaria una reflexión en torno al tema.

Es necesario detenernos a revisar los conceptos de “discriminación” y “*No Discriminación*”. Si bien pueden ser utilizados para referirse a una misma problemática, debemos conocer las implicaciones de una definición y otra, ayudándonos a comprender el efecto que estos conceptos tienen sobre las prácticas discriminatorias o como contrarrestarlas.

Para la Real Academia Española de la Lengua (RAE), la discriminación se define de dos maneras: la primera, es una referencia descriptiva como el acto de: “separar, distinguir, diferenciar una cosa de otra. El segundo sentido del concepto es interpretado desde una percepción social y política. Definiéndolo como: dar trato

10 Jean Jacob Rousseau, Discurso sobre el Origen de la Desigualdad, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

11 Friedrich Nietzsche, Así Hablo Zaratustra, Madrid, Alianza Editorial, 2003.

de inferioridad, diferenciar a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etcétera.” Es decir; para la mayoría de la sociedad el acto de discriminar es asumido como un ejercicio de “separar”, sin reflexionar sobre las restricciones y efectos negativos que implica un acto discriminatorio.¹²

Es en este segundo sentido, Jesús Rodríguez Zepeda en su texto: *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?* Señala que la percepción parcial del término provoca la transgresión inconsciente de los derechos. Más precisamente:

Discriminación es una conducta culturalmente fundada, y sistemática y socialmente extendida, de desprecio contra una persona o grupo de personas sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida, y que tiene por efecto (intencional o no) dañar sus derechos y libertades fundamentales.¹³

Así podemos entender que la práctica de la discriminación es un fenómeno social a partir de la construcción mental de estereotipos acerca de lo que el resto de la sociedad debería ser, y no en concordancia con lo que determinadas condiciones sociales, culturales, políticas, económicas, geográficas, etc., logran formar en determinados sujetos y en sus formas de articulación social. Por lo tanto, se trata de un fenómeno cultural vinculado a creencias o prácticas fuertemente arraigadas en los imaginarios socioculturales, dotándolos de un sentido de “práctica natural” y dificultando la aceptación y concientización de las repercusiones negativas que este tipo de estigmas generan.

12 Podríamos especular sobre si un mayor nivel de educación política de la sociedad sobre el término “discriminación” tendría en realidad efectos positivos en la erradicación del fenómeno al concientizar sobre su sentido restrictivo de los derechos humanos. En mi opinión si bien no es el único factor, si juega un papel importante para concientizar sobre impacto negativo en el acceso a las oportunidades de desarrollo en distintos ámbitos de la sociedad

13 Jesús Rodríguez Zepeda, *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?*, Colección “Cuadernos de la Igualdad” núm. 2, México D.F., CONAPRED, 2005, pág. 19

En este sentido, Roberto Gutiérrez López, en su libro *Cultura política y discriminación*, señala:

la discriminación se presenta como un fenómeno que invariablemente tiene como soporte la acción de un determinado agente discriminatorio, [...] el acto discriminatorio parte siempre de la interiorización subjetiva de su naturalidad, e incluso de su utilidad, sin que por tanto para dicho agente sea en principio poner en tela de juicio su justeza y, por ende, su legitimidad.¹⁴

El autor explica que dicho acto de segregación es sustentado por una elección totalmente subjetiva guiado por la naturaleza misma del ser humano, logrando que dicho acto no sea visto como un acto de injusticia y es importante comprender que la lucha por la No Discriminación se vuelve una tarea de diversos niveles, tanto al interior de las instituciones como de la sociedad y a largo plazo (político, jurídico, social, académico, etc.), para lo cual se vuelve necesaria la injerencia del Estado para transformar las propuestas de diversos sectores en políticas públicas; el objetivo no solo es la integración de la sociedad con base en fomentar prácticas no discriminatorias, sino también promover la igualdad de condiciones entre los diversos grupos en situación de vulnerabilidad. Al respecto Roberto Gutiérrez, señala:

Los intentos democráticos por socializar la cultura de tolerancia y respeto, por propiciar que las identidades sociales y políticas se construyan a través de mediaciones institucionales que inhiban las polarizaciones, el encono y el rencor, así como el impulso de las iniciativas para revertir las inequidades históricas por medio de leyes y programas concretos orientados a generar efectos de nivelación social, son todos factores ineludibles en la ruta de la consolidación democrática de sociedades como la nuestra¹⁵

14 Roberto Gutiérrez López., *Cultura política y discriminación*, Colección "Cuadernos de la igualdad" núm. 3, México D.F., CONAPRED, 2005, pág. 33.

15 Ídem.

Si bien definir el concepto de discriminación es hasta hora y de acuerdo con lo o visto, la acción de negar el ejercicio pleno de los derechos a una persona por cualquiera que sea su condición, vayamos entonces al principio de No Discriminación, que parte del reconocimiento de este fenómeno y, por lo tanto, de la necesidad de su superación, de forma de poder garantizar que el pleno ejercicio del resto de los Derechos Humanos (DDHH). Jesús Rodríguez Zepeda en su artículo *Una idea teórica de la No Discriminación*, señala que:

[Si] la discriminación puede interpretarse como una limitación injusta de las libertades y protecciones fundamentales de las personas, de su derecho a la participación social y política y de su acceso a un sistema de bienestar adecuado a sus necesidades (...) la No Discriminación es la llave de acceso para todas las personas, en condiciones equitativas, a todos los derechos. De esta manera, el derecho a la No Discriminación se presenta como una suerte de "derecho a tener derechos (...) Precisamente porque la No Discriminación es un derecho humano fundamental, la construcción de nuestra definición compleja de la No Discriminación tiene, en este contexto, la virtud de mostrar su vinculación necesaria con el valor democrático de la igualdad y la necesidad de que el propio Estado desarrolle políticas activas y comprometidas para hacerlo efectivo.¹⁶

Dicho de otra manera, el concepto de *discriminación* es base de la formulación de los trabajos del CONAPRED: aquellas acciones que coartan, de manera premeditada o no, los derechos plenos de alguien por determinada condición física, psicológica, cultural, etcétera. En lo referente al concepto de *No Discriminación*, será utilizado con referencia las acciones o medidas: desde la sociedad, las instancias gubernamentales o de organismos internacionales, buscando garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, sin importar la condición de las personas.

16 Jesús Rodríguez Zepeda, *Una idea teórica de la No Discriminación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2312/7.pdf>, pp. 41-56.

Sin embargo, el tema de la discriminación sigue estando reducido en la percepción de las acciones gubernamentales como también en el marco jurídico. En la esfera de lo privado, muchas veces se entiende como prácticas arraigadas a usos y costumbres, ideas bajo las cuales se cae en el riesgo de justificar y validar el fenómeno, restándole importancia al principio de No Discriminación como un concepto fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el empoderamiento de los seres humanos. Dicho de otra manera, la lucha contra la discriminación es en realidad, la lucha por instaurar no solamente un régimen político en el cual los derechos correspondientes se encuentren salvaguardados, sino por dar forma a un tipo de organización social en la que las relaciones de poder se estructuren marginando a la arbitrariedad y a la imposición autoritaria como criterios de distinción.¹⁷

Es fundamental reconocer que la equidad y la No Discriminación son factores que deben transitar del marco legal a las prácticas culturales de una sociedad; representan un paso evolutivo que superan la noción de democracia competitiva planteada por Joseph Schumpeter, es decir, aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por una lucha de competencia por el voto del pueblo¹⁸. Esto hace referencia al ejercicio democrático como una serie de acuerdos políticos reflejados únicamente mediante las elecciones para acceder al poder. Por otro lado, nos sumamos a una definición

17 Roberto Gutierrez López., Cultura política y discriminación, Cuadernos de la igualdad, México CONAPRED, 2005

18 Joseph A. Schumpeter, Capitalismo, socialismo y democracia, Barcelona, Edit Orbis, Vol. 2, B1983. p. 343

que fortalece una idea más integradora sobre la democracia, como es la de “empoderar a la sociedad”. Como señala Héctor Fix Zamudio:

Una de las características de los regímenes democráticos contemporáneos es la tendencia a la participación cada vez más activa de los sectores sociales en la toma de decisiones políticas importantes, y por ello, al lado de la llamada democracia representativa, que es la tradicional, se impone cada vez más lo que se ha calificado como democracia participativa.¹⁹

Parte de este empoderamiento pasa por un proceso ligado al diseño de políticas públicas que garanticen la integración de sectores discriminados y para este propósito, habría que tomar en cuenta tres factores básicos: 1) fomentar dentro de la sociedad una homogeneidad basada en la pluralidad, 2) superar por parte del Estado y de las instituciones los temas meramente coyunturales en política, y 3) reforzar la implementación de estas políticas con marcos jurídicos y estudios académicos, que contemplen necesidades, restricciones y, llegado el caso, sanciones que de forma concreta permitirán avances en una problemática tan compleja.²⁰

En efecto, considerando que la visibilidad del tema de la discriminación realizado por gobiernos e instituciones no ha logrado un lugar en el imaginario social, da cuenta que la lucha por la No Discriminación es la lucha contra un imaginario social, esto es, resultado de constructos sociales tan añejos como la misma sociedad. La No Discriminación no puede entenderse sin antes analizar estos constructos sociales y su arraigo en los imaginarios.

19 Héctor Fix Zamudio, “Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano”, en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1994, p. 21.

20 Esta idea será desarrollada a mayor profundidad en el tercer apartado del presente informe

Como ejemplo de la poca claridad del tema en el país, el primer acercamiento para entender este fenómeno se logró con la Primer Encuesta Nacional sobre Discriminación en México realizada en el año 2005 por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el CONAPRED.²¹ En dicha encuesta podemos encontrar que la discriminación está asociada con el acto de tratar de manera diferente a determinados sectores de la población que presentan una clara diferencia o “minusválida”, según la percepción de los estándares que rigen a dicha población.

Sin embargo, el concepto de discriminación no es identificado por la sociedad como un acto de negación o limitación de los derechos humanos, ni de la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo. El 42% de los encuestados respondió que la discriminación era “tratar diferente a las personas”, el 14% lo asoció con “trato negativo”, el 7.3% con la “limitación de los derechos” y el 3.6% lo entendió como una “prohibición por determinadas condiciones de las personas”.

Podemos percibir que en los actos de discriminación la sociedad no es consciente del daño que esta práctica causa tanto a nivel individual como colectivo, y más aún, no hay una conciencia del obstáculo al desarrollo democrático, tanto de la sociedad como de una nación, al fragmentar e impedir el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos. Tal circunstancia, refleja las condiciones desiguales de oportunidades, las cuales, acentúan fenómenos como la pobreza, analfabetismo y la inequidad de género, entre otras.

21 Primer Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Secretaría de Gobernación/CONAPRED, 2005. Disponible en: http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm, Consultado el 23 de junio de 2016

A través de los resultados de esta encuesta, podemos encontrar no sólo la falta de concientización que existe en la sociedad sobre los alcances negativos de las prácticas discriminatorias, si no también, y más grave aún (ya que de ello parte el perpetuar o erradicar este tipo de fenómenos), la poca clara definición del concepto discriminación, se acerca más hacía una visión *cultural* del problema que a una interpretación de restricciones de derechos o negación de oportunidades por determinados aspectos económicos, sociales o jurídicos. Es decir, la discriminación se expresa mediante prácticas cotidianas que son naturalizadas por determinados patrones culturales.

Lo anterior no solamente repercute en la duración de prácticas excluyentes, sino también en algunos casos e incluso en atribuirles un sentido de distinción, aspiraciones, etcétera, un pequeño acercamiento a esta percepción, lo encontramos al revisar la mencionada encuesta, en la que el sondeo sobre el tono de piel con que se identifican los entrevistados: el 67.1% para el caso de las mujeres y 53.3% para los hombres se identifican con tonos claros de piel. Más adelante en esta misma podemos observar que el 40.4% considera que a las personas se les trata de forma desigual por su tono de piel. Estos datos nos permiten, aunque quizá de manera aventurada, empezar a detectar como las prácticas discriminatorias se encuentran en el imaginario social y se relacionan con los estereotipos hegemónicos, ante lo cual, buscamos distanciarnos de esos patrones que pueden identificarnos con algún grupo en riesgo de discriminación

De esta manera, la lucha por la No Discriminación se vuelve una contienda por el reconocimiento de la diversidad cultural nacional. Si bien la democracia busca la igualdad de sus ciudadanos, dicha igualdad debe ser entendida, dentro del campo

de lo jurídico, como equidad en el acceso de oportunidades; no como uniformidad en las expresiones socioculturales, económicas o de cualquier otro tipo, como podemos encontrar en *Ciudadanía Multicultural*, de Will Kymlicka:

En el mismo sentido, desde una perspectiva más desde la ciudadanía y su organización, comenta el politólogo Giovanni Sartori, en su libro *La Sociedad Multiétnica*:

Hasta ahora se ha mantenido siempre que el principio de ciudadanía produce Ciudadanos iguales, iguales en sus derechos y deberes de ciudadanos- y que, viceversa, sin ciudadanos iguales, no puede haber ciudadanía. Lo que implica entre otras cosas, que la ciudadanía postula la neutralidad o 'ceguera' del Estado respecto a las identidades culturales o étnicas de sus demos (...) El proyecto multicultural sólo puede desembocar en un "sistema de tribu", en separaciones culturales desintegrantes, no integrantes. No es cuestión de concebirlo bien o mal: El mal es innato a la concepción del proyecto.²²

De esta forma, tenemos que conceptualizar el "multiculturalismo", más allá de lo cultural, sumándole dimensiones en lo económico, lo político y lo social. Estos factores no sólo delimitan a la cultura, sino que entrelazan las relaciones sociales. En este sentido, entenderemos a la cultura como un espacio de expresión más allá del arte y lo tangible, así podemos encontrar que:

La cultura es el espacio de los movimientos simbólicos de grupos que tejen relaciones de poder. No sólo del poder entendido en su proyección vertical, sino también del poder como diseño reticular (Foucault), en el cual cada punto donde se ejerce el poder genera un foco de resistencia.²³

La defensa por la imposición de patrones culturales lleva a actitudes de desprecio, marginación y estigmatización, que pueden de forma directa causar perjuicios en los grupos vulnerados. Pero también estos prejuicios generados

22 Ídem, p. 104.

23 Mónica Szurmuk y Robert McKee Irwin, Coords. Diccionario de Estudios Culturales Latinoamericanos, México, Siglo XXI editores, 2009, p. 72.

pueden influir en sectores más amplios de la sociedad trastocando de manera indirecta a grupos que no necesariamente son vulnerados.

Si bien existen muchos usos y conceptos de este término, y para los fines de este trabajo, es de suma importancia el enfoque que lo ubica como una construcción social y política en el imaginario. Así se refiere, en entrevista para la Revista Estudiantil Latinoamericana de Ciencias Sociales (RELACSO), Luis Tapia al uso de este concepto en varios sentidos:

El primero describe la existencia de varias culturas en un espacio social (la ciudad, el país, la región). La colonización ha generado una “condición multicultural”; cuando no es el dominio de una cultura sobre pueblos de una misma cultura, es una condición que es parte de la colonia y de todas las formas modernas de la reproducción de desigualdades que se instauraron desde entonces. Se da la condición multicultural (que sólo en algunos casos es multisocietal) cuando existen espacios sociales donde la vida social y la política podrían existir sin el Estado-Nación. En tal caso, aunque no estén presentes el Estado o el gobierno, la vida se encuentra organizada y la gente podría autogobernarse, porque tiene sus propias estructuras. Existe otra situación en que la multiculturalidad no es multisocietal, porque se hablan varias lenguas, la gente puede tener diferentes identidades, pero no cuenta con una forma de unificación de gobierno político diferente y es parte de las mismas estructuras económicas y políticas.²⁴

Teniendo como ejes los conceptos ya aterrizados de democracia, discriminación, No Discriminación y multiculturalidad, comenzaremos una revisión por el proceso histórico y social que llevó a la visibilidad del tema de la No Discriminación, para concretarse en la creación del CONAPRED.

24 Marianela Diaz Carrasco, Sociedad abigarrada Repensando la democracia multicultural en Bolivia. Entrevista a Luis Tapia Mealla, <http://relacso.flacso.edu.mx/sites/default/files/docs/01/sociedad-abigarrada.pdf>, pág. 3. Consultado el 14 de abril de 2017

1.2 Transición política, transición ciudadana. El papel de la Sociedad Civil en la visibilización de la No Discriminación

Ante la descredito anteriormente de los órganos institucionales de representación en México, como toda América Latina que se ha vivido en las últimas tres décadas, el papel de enlace con la sociedad se ha trasladado a las manos de movimientos sociales que reivindican los derechos humanos en sus más diversas expresiones. Sin embargo, éstas, no son sustitutivas del ejercicio de los entes de gobierno; temas transversales y estructurales, que tienen que ver con una problemática tan compleja como la discriminación, se deben resolver a partir del trabajo conjunto²⁵ que posibilite visibilizar a los sectores más vulnerados y equilibrar la propia representación de diversos grupos al interior de la sociedad civil.

Es claro que la responsabilidad de las instituciones gubernamentales (a través de sus programas o de la implementación de políticas públicas) es encargarse de garantizar la equidad en el acceso de oportunidades, pero ello se debe garantizar solo con el pleno ejercicio de derechos. En este aspecto, las organizaciones civiles cobran gran relevancia a la hora de permear a las políticas públicas y a las legislaciones, y reflejar las demandas de los sectores vulnerados.

Para poder entender el fenómeno de la lucha en contra de la discriminación y el trabajo que se realiza, ya sea desde las sociedades civiles, organismos gubernamentales e instancias internacionales, no podemos olvidar que este proceso resulta del ataque de los estados a diversos actores sociales que venían pujando por construir una sociabilidad más democrática. Justamente las violaciones

25 Guillermina Lizárraga, Organizaciones civiles y gobierno: un eslabón estratégico en la transición, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612004000200002, revisado el 27 de junio, 2017

a los derechos humanos fueron uno de los factores fundamentales que permitió posicionar los temas relativos a estos derechos y otros como el de la No Discriminación. A su vez, permitieron nuevas formas de rearticulación entre estos mismos actores.

La dolorosa memoria de las violaciones de derechos humanos (DDHH), durante las dictaduras latinoamericanas y gobiernos anticomunistas, como el de México, colocó la mirada sobre todo tipo de prácticas excluyentes. Este tipo de problemáticas, alentaron la necesidad de impulsar transformaciones en los sistemas políticos y en la cultura política que resultan de la emergencia de una ciudadanía en clave de sociedad civil a finales de la década de 1980 e inicio de los 90.²⁶

Los violentos procesos de desarticulación social y política que sufrieron los países latinoamericanos durante las dictaduras (pero también el contexto de las transiciones políticas al coincidir con los graves problemas económicos de los años ochenta) contribuyeron al quiebre, desaparición o desmovilización de las organizaciones sociales existentes, reflejándose en una reorganización de las relaciones sociales previamente existente,²⁷ circunstancia que posibilitó la

26 Paradójicamente de los distintos procesos marcados por el desencanto político de la década de los años 80 forjaron el empoderamiento de una ciudadanía que trataba de posicionar sus demandas, ver Lucía Álvarez Enríquez. *La sociedad civil en la ciudad de México. actores, oportunidades políticas y esfera pública*, México, UNAM/Plaza y Vázquez, 2004; Alonso, Jorge. (Coordinador), *Los movimientos sociales en el Valle de México*. México, Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología Social (Colección Miguel Othón de Mendizabal), 1988; Alfonso Torres Carrillo, *Identidad y política de la acción colectiva. Organizaciones populares y luchas urbanas en Bogotá 1980-2000*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional (Colección Ciencias Sociales). 2007

27 Consultar Daniel Feierstein, *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia Argentina*, Buenos Aires, FCE, 2007. Entre la amplia variedad de textos que refieren a esta problemática, consultar: Saúl Escobar Toledo, *Las batallas en el desierto: los trabajadores mexicanos 1980-2000*, Colección Claves de la Historia del siglo XX, México, INAH, 2010; Ana Paola sociales ante la crisis, Colección Biblioteca de Ciencias Sociales Buenos Aires, CLACSO. UNU. IISUNAM. Colección Histórica. 1986

constitución de sociedades fragmentadas, anómicas y anti políticas, con demandas concretas por sectores durante y después de la democratización.²⁸

En todos estos casos, países que sufrieron dictaduras o sea el caso de países formalmente democráticos, como México, podemos hablar de una dolorosa herencia que dejó por saldo las desapariciones forzadas de personas, torturas, masacres, encarcelamientos políticos, etc., más de 3,000 muertos y desaparecidos en Chile, 12 mil para el caso argentino, 70 mil en la guerra civil de El Salvador, más de 200 mil muertos en Guatemala.²⁹

Para la década de los '90, y a pesar del fin de las dictaduras militares, el papel del Estado y partidos políticos no recuperaron legitimidad frente a la población. Esta situación se agudizó con los ajustes impulsados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales diluyeron derechos sociales instituidos incrementaron la brecha de desigualdad social. A la par de estas limitaciones de los derechos sociales, que acrecentaron el descontento, se experimentó el crecimiento de otros fenómenos como la corrupción y la violencia, en ambos casos han estado

28 No obstante, será condición de posibilidad para el surgimiento de personajes con una agenda neoliberal pero que actuaban al margen de los "políticos tradicionales". Son los casos de Carlos Saúl Menem, Alberto Fujimori, Abdalá Bucaram y al mismo Vicente Fox, liderazgos que representaban una mezcla entre: neopopulismo y tecnocracia, pertenecientes a los sectores medios conservadores y las élites empresariales de nuevo tipo. Para entender los procesos de deslegitimación de las figuras políticas y el surgimiento de la figura del "Outsider", se puede consultar: Julio Cotler, "Crisis Política, Outsiders y Autoritarismo Plebiscitario: El Fujimorismo", Política y Sociedad en el Perú, Cambios y Continuidades, Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1994.

29 Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Santiago, Ministerio Secretaría General de Gobierno, 1991; Informe de la Comisión Para la Verdad y la Reconciliación, 1991; Argentina, Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. Nunca Más, Buenos Aires, Eudeba, 1985; "De la Locura a la Esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador", Comisión para la Verdad de El Salvador, 1993; Comisión para el Esclarecimiento Histórico, (1999), Guatemala: memoria del silencio, Ciudad de Guatemala, F&G editores; Proyecto Interdiocesano para la Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), (1998).

involucrados personajes de las altas esferas quienes hicieron uso de recursos públicos para llevar a cabo estas actividades ilícitas.³⁰

Este tipo de acontecimientos mermaron la legitimidad de los sistemas políticos latinoamericanos incluyendo el mexicano, dotándolas de una nueva conciencia política a la ciudadanía. Se trata de una sociedad civil, forjada en las violaciones de derechos humanos, en la experiencia militante, del activismo social y del desencanto de las ideologías. Como expresa Cecilia Boves, en su artículo: “De la revolución a la movilización. Confluencias de la sociedad civil y la democracia en América Latina”:

[...] En un escenario de crisis de los sistemas de partidos y creciente desconfianza acerca de la capacidad de las instituciones políticas para satisfacer las demandas de inclusión, equidad y transparencia que suponen una verdadera democracia, la sociedad civil y los movimientos sociales aparecen como actores políticos con pleno derecho. [...] ya sea que la entendamos como la esfera de las asociaciones voluntarias (Tocqueville), como ámbito comunicativo (Cohen y Arato) o como espacio de solidaridad, esta noción siempre refiere al menos a dos dimensiones: una institucional y otra simbólica, conectadas a su vez con el ámbito de los derechos y de la cultura política, respectivamente.

Desde esta perspectiva, el análisis de la sociedad civil no se reduce a las organizaciones y las asociaciones, sino que debe incluir además las identidades, los movimientos sociales, el espacio público y los discursos que los diferentes actores hacen circular en su interior; esto es, no solo el campo de la institucionalidad formal, sino el más difuso ámbito de las socialidades informales y su dimensión cultural. Así entendida, la sociedad civil supone una arena de relaciones solidarias y un espacio para el asociacionismo que posibilita un posicionamiento autónomo de la sociedad frente al Estado. [...]³¹

30 Como ejemplo, tenemos el caso del entonces candidato presidencial Ernesto Samper Pizano, en Colombia, 1994, cuya campaña se acusaba de haber sido financiada por el cartel de Cali. Para mayor información sobre el acontecimiento conocido: “Proceso 8000”, consultar: <http://especiales.semana.com/especiales/articulo/el-proceso-8000/32798-3>. Consultado el 14 de abril de 2017.

31 Velia Cecilia Boves, De la revolución a la movilización. Confluencias de la sociedad civil y la democracia en América Latina, https://nuso.org/media/articles/downloads/3695_1.pdf, pág. 34, consultado el 12 de agosto de 2019.

A pesar de los incipientes e inconclusos procesos de democratización, podemos decir que la ciudadanía abrió los ojos tras los gobiernos autoritarios de diverso cuño, pudiendo sopesar a los gobiernos corruptos y concibiendo nuevas formas de organización política y sectorial. Surgió una conciencia más activa acerca del término ciudadanía, cuyas necesidades emergían, una vez más, desde las más básicas demandas, siempre vinculadas a la defensa de los derechos humanos, la equidad, respeto al otro y fomento a los derechos sociales como elementos indispensables e inherentes al pleno desarrollo del ser humano.

Estas problemáticas las podemos encontrar en México bajo el contexto de la salida del PRI de la silla presidencial en el año 2000 mediante la movilización de una larga tradición de inconformidad social expresada en una “articulación ciudadana” que apuntaló la transición y la alternancia. Justamente, a lo largo del régimen priista, las acciones por parte de las estructuras de estado no fueron lo suficiente efectivas para desarticular a sectores inconformes, es más, cataclismos como el acontecido con el sismo de 1985 contribuyeron a elevar la protesta y organización social.³²

En efecto, este tipo de eventos dotaron a la sociedad de una nueva conciencia y ubicó a las instituciones gubernamentales como un obstáculo al desarrollo social o a la democracia, así ésta dejó de ver al Estado como un articulador político o procurador de bienestar social, causando que este vacío buscó

32 Para entender mejor el proceso de articulación de la sociedad civil en este contexto, se puede revisar a José María Aranda Sánchez , La sociedad civil en México, 1985-2005: de las organizaciones a los movimientos de resistencia y espacios de autonomía social, Contribuciones desde Coatepec, No 17, Julio-Diciembre, 2009, pp., 65-93, disponible en: <http://132.248.9.34/hevila/ContribucionesdesdeCoatepec/2009/no17/4.pdf>, consultado el 12 de julio de 2016.

ser ocupado por organizaciones ciudadanas que tomaron relevancia para empoderándose como legítimos representantes de lo que progresivamente se denominará sociedad civil; el Frente Nacional de Lucha por la Liberación y los Derechos de la Mujer, Frente Nacional contra la Represión, Consejo Estudiantil Universitario (CEU), Movimiento Urbano Popular, Liga Obrera Marxista, entre otros, son claros ejemplos.

La crisis en uno de los papeles fundamentales de las instituciones, que es el de la representación, propició que su desempeño de enlace Estado-Sociedad comenzara a ser sustituido por movimientos ciudadanos. La trascendencia temática, geográfica y temporal de estas organizaciones es prueba de que los pasos en el camino a la democracia no sólo se deben ceñir a procesos electorales o la alternancia del poder, sino que se encuentran necesariamente inmersos en un proceso de concientización y empoderamiento de la sociedad.³³

Las ausencias u omisiones en las políticas de Estado frente a la ciudadanía dieron paso a un creciente trabajo de la sociedad civil y sus agrupaciones sociales como las ONG, llevando a integrar estos trabajos a las prácticas institucionales. Sin embargo, no hay que olvidar que el surgimiento de estas organizaciones no puede sustituir los trabajos del Estado en temas transversales y estructurales como es la discriminación. Por lo contrario, es un trabajo que se tiene que realizar necesariamente de manera conjunta.

33 Consultar: Alfredo Guerrero Tapia, Representaciones Sociales y Movimientos Sociales: Ruptura y Constitución de Sujetos, <http://www.culturayrs.org.mx/revista/num1/guerrero.pdf>; Lucía Álvarez Enríquez, La sociedad civil en la ciudad de México. actores, oportunidades políticas y esfera pública. México, UNAM/Plaza y Valdez, 2004; Alonso Jorge. (Coordinador), Los movimientos sociales en el Valle de México, Colección Miguel Othón de Mendizabal, México, Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología Social, 1988.

Efectivamente, fue necesario el reconocimiento por parte del Estado mexicano del problema de la discriminación y su trascendencia en diversos ámbitos, para que se impulsaran políticas públicas que incidieran de manera general en la sociedad. Lamentablemente las instancias de gobierno no sólo han sido superadas por esta problemática, sino que, en muchos casos, no es un tema que haya ganado mejor posicionamiento en la agenda de los gobiernos locales e instituciones de segundo nivel (como podrían ser el Instituto Nacional de la Juventud, Instituto Nacional de la Mujer, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia o el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, etcétera), quienes lamentablemente carecen de un protocolo transversal, que facilite la atención integral de la problemática. Si bien son instituciones que actúan en el marco del Programa Nacional de Desarrollo, cada una delinea y ejecuta sus líneas de acción sin un análisis conjunto de la problemática, ni mucho menos una metodología de intervención interinstitucional que permita resolver el fenómeno de la discriminación.

De esta manera quedó claro para este tipo de organizaciones de la sociedad civil que, a pesar del reconocimiento e identificación que habían alcanzado al interior de la sociedad, carecerían de recursos importantes para poder brindar soluciones efectivas e inmediatas a las demandas sociales.

Un segundo problema al que se enfrentó la sociedad civil fue no tener la capacidad económica, política y de infraestructura necesarias para impulsar transformaciones de fondo lo que limita su nivel de impacto e injerencia sobre las políticas públicas o en las reformas jurídicas. En este sentido, no están en capacidad de reemplazar a instituciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Instituto

nacional de Lenguas Indígenas, Instituto Nacional de Migración, o el propio Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Finalmente, un problema derivado de lo anterior fue el grado de reconocimiento que adquirieron, ya que no sólo está supeditado al grado de identificación con la sociedad civil sino, principalmente, al reconocimiento por parte del propio Estado y sus instituciones. Esta limitación, dependencia del financiamiento o reconocimiento estatal concluyó en un proceso contradictorio: una organización no gubernamental cobra efectividad en tanto logra reconocimiento estatal y, por lo tanto, pueda posicionar sus demandas y proyectos que le permitan llevarlos a ejecución a través de las instituciones de ésta. La consecuencia en la gran mayoría de los casos es que sus acciones y demandas terminan siendo cooptadas por el gobierno.³⁴

Además, es importante tomar en cuenta que regularmente los sectores más vulnerados no son necesariamente los que tienen una mayor presencia en la conformación de organizaciones civiles, eso significa que dentro de estos mismos sectores no hay una equidad de representación por parte de las ONG's o de la "sociedad civil" que dicen representar.

34 A lo largo de la historia del país, podemos encontrar reiterados ejemplos de lo anterior, resultado de la política corporativista, como sucedió desde la primer década del siglo XX con la Casa del Obrero Mundial, la Confederación de la Clase Media, la Federación Nacional de Inquilinos, ambas en los años 30, muchos de estos movimientos fueron cooptados por el régimen priista, principalmente a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares CNOP a partir de su creación en los años 40, quien logro aglutinar un diverso conjunto de actores, tales como: jóvenes, campesinos, mujeres revolucionarias, artesanos, cooperativistas, artistas, militares, etcétera, más recientemente, tenemos: al Movimiento Antorchista, Asamblea de Barrios, Movimiento de Unificación y Lucha Triqui, Frente Popular Francisco Villa, entre otros, que a partir de demandas legítimas terminaron vendiendo su apoyo a cambio de apoyos políticos.

A pesar de estas limitantes el papel de la sociedad civil, debe ser primordialmente de enlace, difusión y como grupo de presión hacia el resto de la sociedad y hacia con las instituciones gubernamentales para el fortalecimiento de la democracia. En ambos casos el objetivo es fortalecer la capacidad de representación y promoción del ciudadano y de la ciudadana. Este principio podemos encontrarlo en las reflexiones de Gilberto Rincón Gallardo:

(...) más allá de estas funciones integradoras, las organizaciones civiles, sin disolverse como tales ni convertirse en algo que no son, deben tener la posibilidad de participar en las discusiones que conducen a los actos de gobierno. Las políticas públicas son más ricas y más coherentes, además de efectivas, si en su diseño y vigilancia interviene la sociedad civil. Por ello el desarrollo pleno de las organizaciones civiles exige siempre un equilibrio difícil y virtuoso, deben estar situadas en el pulso vivo de las necesidades sociales, y a la vez, tienen que evitar convertirse en factores de interés político o grupos de presión.³⁵

En opinión del mismo Rincón Gallardo, la profesionalización, y mayor claridad de sus perfiles entre los trabajos en la sociedad civil, evitaría su transformación en estructuras burocráticas e ineficientes o en agrupaciones ciudadanas sin estructura suficiente que sólo buscan recursos financieros por medio de la explotación de temáticas coyunturales.³⁶ No obstante, sería injusto no reconocer que su papel en el proceso de transición democrática permitió posicionar diversas demandas en las agendas institucionales como es el de la No Discriminación, abriendo una oportunidad para la defensa de nuevas demandas y formas de articulación y colaboración, temas que serán abordados en el siguiente capítulo.

35 Gilberto Rincón Gallardo, Entre el pasado definitivo y el futuro posible. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 69.

36 Ídem

Capítulo II. Los antecedentes del CONAPRED: la sociedad civil y los trabajos de colaboración que llevaron a una agenda por la no discriminación

"La verdadera prueba de una inteligencia superior es poder conservar simultáneamente en la cabeza dos ideas opuestas, y seguir funcionando. Admitir por ejemplo que las cosas no tienen remedio y mantenerse sin embargo decidido a cambiarlas".

Scott Fitzgerald

2.1 Nuevas formas de articulación institucional. Conformación e importancia de redes de cooperación

En las últimas décadas podemos encontrar movimientos que no son uniformes en sus demandas o en los actores que los constituyen. Sin embargo, esta dinámica podemos interpretarla como parte de un fenómeno de (re)articulaciones que van más allá de las nacionalidades; pertenencias a determinado grupo étnico, sectores sociales y económicos específicos. Esta interacción entre lo local y lo global está potenciada por la versatilidad y accesibilidad de los avances tecnológicos como el teléfono celular, internet y, muy recientemente, las redes sociales han dotado al mundo de la información logrando así una verdadera, y mucho más plausible, globalización: la de la cultura, de la transnacionalización, lo que permite avanzar en el fortalecimiento de lo multicultural; la valoración de la otredad. Estas (re)articulaciones son el centro de los movimientos sociales conformadas por la interacción y coexistencia con otras entidades formando, a su vez, "nuevas articulaciones" que permiten una mayor libertad de pertenencia.

En un contexto como son los años '90, en el que se puede observar un "desplazamiento" de visiones clasistas y estatistas hacía formas identitarias como los nacionalismos (acontece con la desintegración de la URSS y la ex Yugoslavia),

también se habla de nuevos lazos de identificación sociales, que no se encuentra necesariamente marcada por territorios ni razones étnicas, en donde la adhesión es decidida desde la autonomía del sujeto. Se trata de un ejercicio emergente y que al mismo tiempo tiende hacia vertientes tanto incluyentes como excluyentes, que podrían caer en ejercicios de homofobia o racismo. Por tanto, existe la necesidad de delinear herramientas que lleven a ese problema a un estado de inclusión.³⁷

Para entender estas nuevas formas de articulación, en un contexto homogeneizador como es la globalización, el filósofo Martín Hopenhayn en su texto *¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruces entre política y cultura*, expone:

(...) la fluidez global de la circulación del dinero, la información, las imágenes y los símbolos, diluye la idea unitaria de Estado-Nación como principal referente de pertenencia territorial y cultural. A medida que se deslocalizan los sistemas productivos y los emisores de mensajes, prolifera un cierto “nomadismo identitario” que va de la mano con el carácter transnacional de la economía. Este nomadismo se combina, de manera paradójica y múltiple, con una mayor afirmación de identidades y sensibilidades locales en el dialogo cultural global. (...) A su vez la condición de “post-imperialismo”, complementaria a la de “transnacionalidad”, conlleva también la superación de algunas formas institucionalizadas por la modernidad, principalmente en lo relativo a la superación del Estado-Nación como condición para la planetarización del mercado financiero y la producción a escala global. La revisión de estos nuevos condicionantes también es requisito para la formulación y conformación de una sociedad civil global.³⁸

37 Como ejemplo de estas polarizaciones podemos encontrar dos momentos que han marcado a la historia reciente, ambos acontecidos en el año 2016: el Brexit y la elección en estados Unidos de Donald Trump. Ambos triunfos se caracterizan por una fuerte tendencia contra los sectores inmigrantes, defensa del control de las fronteras, contra de las regulaciones internacionales particularmente en temas arancelarios. Gran parte de los sectores que apoyaron en las urnas ambos acontecimientos son los sectores menos educados y con rangos de edad superiores a los 40 años. En este sentido, parece ser que la educación es una herramienta importante contra practicas homofóbicas, xenófobas o racistas. Para mayor información sobre las tendencias de votantes en ambos procesos se pueden revisar los artículos: Beatriz Díez, “Elecciones en Estados Unidos: quiénes son exactamente los que llevaron a Donald Trump hasta la Casa Blanca” BBC Mundo, 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37917757> y Redacción “Un Reino (des) Unido: las fracturas geográficas y generacionales que deja en evidencia el triunfo del Brexit en el referendo por la Unión Europea” BBC Mundo, 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36616760>

38 Martín Hopenhayn, *¿integrarse o subordinarse? nuevos cruces entre política y cultura*, Estudios Latinoamericanos sobre Cultura y Transformaciones Sociales en Tiempos de Globalización, Daniel Mato (Compilador), Buenos Aires, CLACSO, 2001, p., 70

Esta conceptualización de “una sociedad global” también ha sido alimentada gracias al desarrollo alcanzado por las sociedades civiles y grupos de presión, las cuales han tenido un papel fundamental como factor integrador entre la sociedad y los organismos del Estado. Estas formas duales de trabajo tienen por objetivo fortalecer a la ya mencionada con políticas públicas cuya diversidad temática da cuenta de la necesidad de atender a los sectores en situación de vulnerabilidad.

Bajo este sentido, la sociedad civil está ligada de manera activa y permanente a los trabajos realizados por las instituciones públicas teniendo por objetivo, en el caso del tema tratado en este trabajo, armonizar el respeto a la otredad y el fomento a la equidad.

Siguiendo esta perspectiva, la necesidad de un trabajo conjunto entre la sociedad civil y el gobierno (que posibilite obtener resultados exitosos en problemáticas transversales como lo es la discriminación) debe realizarse desde “redes asociativas” que permitan plantear un análisis concreto y efectivo de las realidades en cada país, cuyas complejidades sociales y culturales dan cuenta de los diversos problemas discriminatorios a atender.

La estructuración y definición de este tipo de trabajo nos remite al concepto de “redes asociativas” formulado por Douglas Chalmers, Scott Martín y Kerianne Piester. para quienes su articulación implica tres dimensiones:

[En] primer lugar, existe la probabilidad de que a cualquier red asociativa se le caracterice por una diversidad de organizaciones e individuos que, con frecuencia, incluye personas pertenecientes a partidos políticos, entidades gubernamentales, ONG's, así como funcionarios y activistas internacionales. En segundo lugar, es probable que cualquier red particular se vuelva a configurar en el tiempo, a medida que cambian los temas, las normas reguladoras del proceso decisorio, los participantes y las oportunidades. En tercer lugar, la red asociativa acarrea un fuerte énfasis en lo que hemos denominado política cognoscitiva, que involucra el debate y análisis de preferencias interpretaciones y reclamos. Hemos dado a estas redes

la denominación de <<asociativas>> en razón que contemplan muchas asociaciones en nódulos de eslabones y debido a que se forman más con miras a tareas particulares.³⁹

Las redes no deben entenderse como un sustituto de la ciudadanía organizada o de las instituciones gubernamentales, desde una perspectiva de la gobernanza, sino como un ejercicio de colaboración entre éstas, las instituciones gubernamentales y la ciudadanía por lo cual permita romper “la visión hegemónica desde el gobierno, “[la cual] es definir a las organizaciones como órganos auxiliares e intermediaria, más que como entidades autónomas que aportan a la gobernación democrática”.⁴⁰

Como parte del reconocimiento y rescate de este tipo de trabajo en “redes de organización” y el reconocimiento de la necesidad de un enfoque transversal en el tema de la discriminación, podemos encontrar que la misma LFPyD, en su artículo 2 señala:

Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país, y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.⁴¹

Si bien es cierto que este tipo de trabajo en “redes asociativas” no garantiza que sean necesariamente inclusivas o que permitan la participación ciudadana, sí se vuelve un ejercicio necesario para el fortalecimiento del diseño incluyente de las

39 Douglas Chalmers, Vínculos de la sociedad civil con la política. Las instituciones de segundo nivel, Nueva Sociedad Núm. 171. Enero-febrero de 2001. p., 68.

40 Felipe Hevia y Sergio García, Formas de relación entre la sociedad política y la sociedad civil en el México contemporáneo, en Movimientos Sociales, derechos y nuevas ciudadanías en América Latina, Cécile Lachenal, Kristina Pirker (Coords.), México, Editorial Gedisa, 2013, pág. 134.

41 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Óp. Cit. Art. 2ª, p., 2,

políticas públicas. Por lo tanto, se transforman en un instrumento que puede dotar de diversidad temática y de experiencias sociales, es decir, recoge problemáticas complejas y transversales como es el fenómeno de la discriminación.

Las agendas ciudadanas y los programas nacionales deben aprovechar las ventajas del trabajo en red para visibilizar diversas problemáticas que de otra forma no tendrían resonancia, permitiendo circular ideas, presentar denuncias, promover debates y estudios en torno al tema. Lo cual es necesario frente a un fenómeno que es transversal y evoluciona a la par de las transformaciones en el imaginario social, el surgimiento de nuevas demandas y la evolución del propio concepto de ciudadanía.

Siguiendo la pauta, en todo el mundo, las organizaciones de la sociedad civil que se encuentran trabajando en relación al tema de la No Discriminación están organizadas bajo la forma redes; por ejemplo, podemos encontrar la Red para la Igualdad de Trato y No Discriminación (ERABEREAN) en el país vasco, España, la Red Contra Toda Forma de Discriminación (RCTD) en Paraguay o la Red de Atención Ciudadana en Materia de no Discriminación y para el Ejercicio de los Derechos Humanos (REDAC) en la Ciudad de México, que representan un importante esfuerzo de trabajo entre entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil ya que todas buscan trabajar de manera transversal la problemática e impulsan políticas públicas más incluyentes por la vía de visibilizar y posicionar tanto el tema de la No Discriminación como de los diversos grupos

vulnerados que son representados por las diferentes organizaciones que en ellas participan.⁴²

Para poder comprender la importancia de estos modelos de colaboración, es importante revisar el proceso de empoderamiento de la sociedad que ha permitido no sólo la inclusión de nuevos sectores, sino también de nuevas demandas convertidas en políticas públicas. En el caso nacional, la Revolución Mexicana tuvo dos legados importantes para esta reconfiguración social: la institucionalización del nuevo estado que permitió la relativa estabilidad del país desde las décadas de los años 30 y 40 y la industrialización y urbanización que requirió de expandir los grados de alfabetización; ambos factores jugaron un factor importante en el fortalecimiento de la ciudadanía.⁴³

Sin embargo, este nuevo sujeto colectivo provenía de un largo proceso de levantamientos y movimientos sociales que reclamaban promesas y políticas no concretadas antes y después de la Revolución Mexicana: justicia social, reparto agrario, igualdad de oportunidades y combate a la pobreza.

Esta recién creada ciudadanía, expandida bajo el modelo de Estado benefactor impulsado por el General Lázaro Cárdenas del Río en los años cuarenta del siglo XX, y a la cual Mariano Azuela retrata en su novela "Nueva Burguesía"⁴⁴,

42 Para más información sobre el trabajo específico de estas redes contra la discriminación se pueden consultar los siguientes sitios web:

Red de Atención Ciudadana en Materia de no Discriminación y para el Ejercicio de los Derechos Humanos (REDAC), <http://redacdf.com/redac.html>, consultada el 22 de marzo de 2018

Red para la Igualdad de Trato y No Discriminación (ERABEREAN), <http://www.euskadi.eus/red-igualdad-trato/web01-a2eraber/es/>

Red Contra Toda Forma de Discriminación (RCTD), <https://nodiscriminesparaguay.org>

43 Que si bien, ahora parecieran más una traba para el desarrollo, no se pueden negar como factores indispensables para la consolidación del Estado mexicano

44 Mariano Azuela, Nueva Burguesía, 2º Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

experimentó un proceso de incorporación por medio del acceso a la educación, la creación de empleos burocráticos, el reconocimiento del voto a las mujeres y por la entrada de migrantes venidos de países en regímenes en conflicto como España, Alemania o Rusia.⁴⁵

En la sociedad posrevolucionaria había un sentimiento de integración a la nueva estructura del Estado mexicano mediante sus instituciones; lamentablemente estas serían sobrepasadas por esta nueva ciudadanía. En efecto, el crecimiento económico generó expectativas de justicia social y participación para estos nuevos sectores. El Estado se vería superado por esta transformación ideológica, resultando un desapego de la sociedad hacia éste, sin duda Al respecto Margarita Carbó tuvo razón al de decir que “la gestión cardenista se puede caracterizar como esencialmente justiciera; la justicia social fue su prioridad y su meta, y a su procuración se sacrificó la construcción de la democracia representativa”.⁴⁶

No obstante, la incapacidad del partido heredero de la revolución por atender las demandas fue generando un sentimiento de inconformidad. Esto lo vemos reflejado en los movimientos sociales que se generaron a lo largo del régimen priista como el ferrocarrilero en 1958, los médicos en 1965 y diversas movilizaciones campesinas y estudiantiles. Incluso algunas radicalizándose en movimientos guerrilleros durante las décadas de 1960 y 1970.

45 Aunque es hasta 1953 que se reforman los artículos 34 y 115 constitucionales, en los ámbitos locales ya había el reconocimiento del voto femenino desde 1923, siendo Yucatán el primer estado en hacerlo.

46 Margarita Carbó, El afán de justicia y un compromiso social, Justicia Social: debate político del siglo XX, Colección Ahuehuete, México, Yeuatlatolli, A.C., 2006, p., 193

Al respecto, en 1968, se da la ruptura más clara y dolorosa entre el régimen y la sociedad. El rechazo por parte del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz a dialogar con el movimiento estudiantil de la Ciudad de México, significó un pírrico triunfo político para el Estado: de un lado, el ejercicio de terror del Estado para desarticular las células de estudiantes, obreros y campesinos más radicalizadas y por el otro logró sumergir a diversos sectores organizados en una atmósfera de desencanto social y desinterés hacia las expresiones de lo político. Sin embargo, este vacío de representación permitirá la búsqueda de nuevas articulaciones sociales para llenar esos vacíos, hablamos de lo que se denominará posteriormente sociedad civil.

Desde entonces, y hasta las elecciones de 1988, una emergente ciudadanía contribuyó al proceso de resquebrajamiento del régimen priista pese al incremento en las violaciones a los DDHH por parte del partido en el poder. Esta ciudadanía expresaba los posicionamientos de nuevos actores con sus demandas. No obstante, y una vez más, el régimen no respondería a las solicitudes de la sociedad sobre la necesidad de la apertura política y de integrar a nuevos actores políticos al juego institucional.⁴⁸

Este proceso de deterioro del régimen pondría en duda no solo la ilegitimidad del presidente de la República sino también la eficacia y validez de las instituciones creadas por el partido gobernante e incluyendo al mismo partido. Acontecimientos clave en el sexenio de Carlos Salinas como el levantamiento del EZLN, el asesinato de Luis Donaldo Colosio y la devaluación del peso, fueron claras señales del resquebrajamiento de este ordenamiento político.

48 Ilán Bizberg y Francisco Zapata (compiladores), *La democracia vacía*, Tomo VI Movimientos Sociales. Los grandes problemas de México, México, El Colegio de México, 2010.

A las demandas sociales provenientes de la Revolución Mexicana (justicia social, reparto agrario, combate a la pobreza, nacionalización de la riqueza, entre otras), emergió una nueva lista de derechos denominadas “de tercera generación”, entre los que se encuentran los conceptos de multiculturalismo, derechos sexuales, rendición de cuentas, participación ciudadana, transparencia, etcétera, para los cuales era indispensable, previamente, garantizar el derecho a la no discriminación como la base que garantice su pleno ejercicio.⁴⁹

En este sentido, las elecciones de julio de 1988 dejaron ver el bajo nivel de identificación de la sociedad con las instituciones, e igualmente demostró la capacidad de reflexión crítica sobre la importancia de la participación ciudadana. Justamente estas elecciones reflejaron una sanción a un régimen que no supo evolucionar a la par de las transformaciones del país,⁵⁰ de ahí que fuera el propio equipo político de Carlos Salinas el que comprendiera la importancia de abrir el juego político no solo para garantizar la supervivencia del partido de gobierno,

49 cabe señalar que de acuerdo con la clasificación de Karel Vasak, la primera generación de DDHH se refiere a derechos políticos, la segunda generación referente a derechos culturales y económicos., Los Derechos Humanos como realidad legal, Las dimensiones internacionales de los derechos humanos, España, UNESCO, 1984

50 como ejemplo de este rechazo social al modelo político del régimen priista podemos revisar los distintos resultados electorales que, si bien le daban el triunfo al PRI, también dejaban claro que la hegemonía otrora existente estaba comenzando un proceso de quiebre. Parte de esto lo encontramos reflejado en el artículo “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, donde su autor Juan Molinar, señala: “el inusual número de derrotas de candidatos priistas en distritos uninominales dañó la maquinaria electoral del PRI porque el partido oficial descubrió, por vez primera, que en las elecciones se gana y se pierde: el número de candidatos a diputado federal del PRI que conoció la derrota en 1988 casi igualó el total de derrotas que el PRI sufrió durante todo el periodo 1946-1985.”, Revista Mexicana de Opinión Pública, México, UNAM, Vol. 2014. Núm. 17. Julio - diciembre 2014

también para otorgarle legitimidad a un nuevo modelo económico que no lo había logrado en las urnas dado el fraude electoral del año '88.⁴⁷

No debería extrañar que durante los años noventa se realizaran un conjunto de innovaciones político-institucionales que favorecieron la consolidación de viejas y nuevas fuerzas políticas, demostrado con el triunfo del PRD en la Ciudad de México en el año 1997 y el cambio de gobierno del PRI al PAN en las elecciones del año 2000, obteniéndose lo que en cualquier régimen democrático es lo normal: la alternancia en el poder; será en este contexto de cambio político, no así de régimen neoliberal, en donde se visibilizarán nuevos sectores organizados y se harán conocidas nuevas demandas sociales, entre ellas el reconocimiento institucional del tema de la No Discriminación.

Para referirnos a la institucionalización de este tema en México de inicio hay que señalar que no hay un acontecimiento específico que simbolice su irrupción, como pudiéramos encontrar el día de trabajo o de la mujer. Más bien es el resultado de un larga y compleja dinámica social de luchas y levantamientos sociales que enfrentó el antiguo régimen y que reflejan las inconformidades históricas de grupos estigmatizados por razones de género, raza, edad y origen étnico.

Esta dinámica cobrará relevancia en un contexto político electoral de transición, donde será la candidatura de Vicente Fox Quezada, con su lema: "gobierno del cambio", la que supo identificar y capitalizar discursivamente estas nuevas sensibilidades sociales. Justamente, Fox dio cabida a dichas demandas,

47 "Isabelle Rosseau, Las nuevas elites y su proyecto modernizador, Elisa Servín Coor. Del Nacionalismo al Neoliberalismo 1940-1994, vol. 6. México, FCE, 2010"

presentándose como un político diferente en las prácticas sociales estimuladas o desatendidas por los gobiernos del PRI, para quienes el problema de la discriminación era de bajo impacto y poca presencia política como se puede observar en su exclusión en los informes presidenciales.

2.2 Temas sociales en la campaña presidencial del año 2000

Durante la campaña presidencial del 2000, Vicente Fox Quezada supo aprovechar la ruptura y la poca interacción entre los ciudadanos y las instituciones al utilizar el tema de la *no discriminación* como eje discursivo en la estrategia política, tal como se puede observar en los debates entre los candidatos a la presidencia de ese año.⁵¹

Fox incorporo esta temática como parte de su discurso político y planteado en sus “10 compromisos de campaña” expuestos en el foro *Convergencia Plural para la Transición Democrática "Puente de Esperanza"*, el 30 de mayo de ese año se comprometió a promover acciones para eliminar toda forma de discriminación y exclusión de grupos minoritarios, la promoción de políticas públicas y generar acciones por parte del gobierno para lograr la equidad de género .⁴⁸

De esta manera, llamaría la atención que fuera un partido de derecha el de la postura más conservadora, quien utilizara estas banderas de la lucha ciudadana en la agenda electoral. Sin embargo, esto lo podemos comprender si tomamos en

51 Debate presidencial, 25 abril 2000, <https://www.youtube.com/watch?v=9QRHDVrgSw4>, consultada el 15 de mayo de 2017

Debate presidencial, 26 de mayo 2000, <https://www.youtube.com/watch?v=Gpm84H99hbo&t=1284s>, consultado el 2 de mayo de 2017

48 Diez compromisos de Fox, <http://www.mexicomaxico.org/Voto/4A/FoxCompromisos.htm#DIEZ>, consultado el 35 de junio de 2017

cuenta dos aspectos en la estructura del PAN: el origen del partido encontramos una base ciudadana que buscaba su inserción como actor dado su oposición a un régimen autoritario y excluyente sin olvidar un particular interés en la legislación y en la estructuración de las políticas públicas en torno al tema de Derechos Humanos desde su postura católica.⁴⁹

Esta apertura ideológica, fue posible por la presencia al interior de este partido de diversas personalidades vinculadas al análisis de problemáticas sociales, entre los que podemos mencionar Luis H. Álvarez⁵⁰ y Carlos Castillo Peraza; ambas figuras relevantes en el ámbito político nacional, y considerados defensores del pluralismo y la apertura democrática al interior del PAN.

Quizá otro punto que revela esta mayor apertura temática es la existencia de afinidades ideológicas con otras organizaciones sociales y políticas. Esto es que el PAN reivindicaba la libertad de organización ciudadana con la del individuo, y éstas con la democratización del país; encontrando así una matriz marcadamente liberal que le permitía incorporar a su causa política “organizaciones ciudadanas” –como Alianza Cívica y Causa Ciudadana– que criticaban el ejercicio monopólico del poder y promovían la limitación al intervencionismo del Estado.

Estas afinidades temáticas están antecedidas por un vínculo político construido en la década de los '90. Hablamos del llamado “Grupo San Ángel”,

49 Para comprender mejor esta lectura sobre el Partido Acción Nacional se pueden consultar los diversos trabajos de investigación que realiza la doctora en Ciencias Sociales e investigadora de la Dirección de Estudios Históricos del INAH, Tania Hernández, Vicencio en torno a la historia de este partido.

50 Quien formo parte de las mesas de reconciliación entre el Gobierno Federal y el EZLN, en el año 2012 recibiría la medalla “Belisario Domínguez” por parte del Senado de la República por su lucha contra las desigualdades en el país y quien a partir de ese año sería nombrado por Felipe Calderón como comisionado para la atención a grupos vulnerables.

surgido en el contexto de incertidumbre política que rodeó a las elecciones de 1994. Conformado por diversos intelectuales, políticos y comunicadores como Carlos Fuentes, Jorge G. Castañeda, Demetrio Sodi, Amalia García, Federico Reyes Heróles, Adolfo Aguilar Zínser, Manuel Camacho Solís, Lorenzo Meyer, Elena Poniatowska, Tatiana Clouthier, Elba Esther Gordillo y el propio Vicente Fox⁵¹, esta iniciativa tuvo por eje político apoyar una transición democrática dejando plasmados sus postulados en un documento titulado *La hora de la democracia*. Tal como lo reseña *Proceso* en un artículo titulado *El miedo a la violencia, la esperanza por la democracia, el riesgo de la manipulación*:

“[es] urgente llegar a un compromiso o Pacto de la Concordia que garantice la legalidad y limpieza del proceso electoral y la elaboración de una agenda transitoria de modernización democrática para que el país asegure la paz” Asimismo, entre una serie de propuestas, sugerían garantizar “la apertura e imparcialidad de los medios de comunicación masiva, en particular la televisión”, y realizar “una serie de programas de análisis” sobre diferentes temas de interés nacional “en los tiempos y canales de mayor audiencia”⁵²

Dicho bloque impulsaría la candidatura presidencial de Vicente Fox, volviéndose uno de los núcleos con mayor influencia durante su sexenio, recalcando la figura del también candidato Gilberto Rincón Gallardo. En 1999, Rincón Gallardo renunció al PRD y tras reunir a otros actores identificados con la “izquierda” mexicana conformaron el Partido Social Demócrata; partido que se declaró con una agenda enfocada en temas progresistas, los cuales presentaban un pendiente en las agendas sociales al ser considerados tabú por diversos sectores de la población

51 Origen del Grupo San Ángel, sus principales protagonistas y propuestas <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/6/09061994-Gpr.SA.html>. Consultado el 17 de agosto de 2016

52 Redacción, *El miedo a la violencia, la esperanza por la democracia, el riesgo de la manipulación*, *Proceso*, Julio, 2004, disponible en <http://www.proceso.com.mx/165906/el-miedo-a-la-violencia-la-esperanza-por-la-democracia-el-riesgo-de-la-manipulacion>, consultado el 27 de marzo de 2018.

mexicana, en dichos temas estaban la equidad de género, aceptación de las sociedades de convivencia, despenalización del aborto y la No Discriminación.

Serán estas afinidades temáticas las que permitirán que este personaje tenga un fuerte alcance en el gobierno de Vicente Fox, al lograr subsanar los vacíos que representaba un proyecto de derecha en el convencimiento a los votantes más progresistas. Rincón Gallardo no sólo representaba una reinterpretación sobre las promesas de igualdad social gestadas desde la propia Revolución Mexicana, sino también el PSD que figuraba como un partido de vanguardia (muy cercano a la socialdemocracia europea) con una agenda igualitaria, derechos humanos y la integración de estas demandas sociales a las políticas públicas y el engranaje institucional del país.

Si bien, la candidatura de Gilberto Rincón Gallardo también planteaba estas propuestas (como se pudo observar en el debate del 25 de abril de ese año, y en su caso era parte de su trayectoria personal al ser el propio Rincón Gallardo una persona con discapacidad) será Vicente Fox⁵³ quien supo capitalizarlas de manera más sólida y hacerlas parte de su imagen electoral.

Finalmente, como la principal tarea del nuevo partido gobernante era la búsqueda de legitimidad, esta tenía que darse por medio no sólo de transformar las instituciones construidas por el viejo régimen, también de sus valores y prácticas. Esto último implicaba rescatar actores políticos icónicos que habían estado en esta

53 Para el debate del 2 de mayo, Gilberto Rincón Gallardo, así como los demás candidatos que no estaban en el puntero de la elección no estuvieron presentes, por lo que en dicho debate ya sólo se vierten las opiniones de: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Francisco Labastida Ochoa y Vicente Fox Quezada.

lucha por la alternancia política.⁵⁴ Como ejemplo de este reconocimiento durante el sexenio de Vicente Fox se crearon tres Oficinas Presidenciales para la atención a grupos vulnerados e históricamente discriminados: de atención a los migrantes mexicanos, de atención a los grupos indígenas y otra más de atención a las personas con discapacidad.

Estos antecedentes permiten observar los inicios de la institucionalización de la temática de la no discriminación. De hecho, será durante el sexenio de Vicente Fox, cuando se impulsó Ley Federal Para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) que obtuvo una votación unánime en la cámara de diputados para luego ser aprobada en el senado de la República.⁵⁵ Para el cumplimiento de dicha ley se fundara el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED), instrumento que tiene como función hacer efectiva dicha ley.

2.3 La Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación, de la lucha social al reconocimiento jurídico

La complejidad en el desarrollo institucional por la No Discriminación obliga al trabajo inter y multidisciplinario, así como a la colaboración entre los diversos actores que buscan erradicar la problemática. En el caso nacional, y tras un proceso de posicionamiento del tema, el 27 de marzo de 2001 se establece un proyecto ciudadano encabezado por Gilberto Rincón Gallardo y defendido por el gobierno de Vicente Fox, de esta manera, comenzó a tomar forma la lucha institucional por la

54 Esta búsqueda por integrar figuras y propuestas que simbolizarán la “alternancia política” en una agenda social, la podemos entender si destacamos que la propuesta de Acción Nacional seguía las mismas directrices económicas que el PRI así, en ese sentido, no había una alternancia que ofrecer a los votantes.

55 Primera y única ocasión que este fenómeno se presenta en la aprobación de una Ley en México

No Discriminación al surgir la Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación (CCECD). Su importancia radica en haber sido el primer esfuerzo por conjuntar a diversos sectores e instituciones para realizar un estudio y análisis sobre el fenómeno de la discriminación en el país. Lo que dio como resultado ejes de acción para el trabajo institucional enfocado a combatir este flagelo.⁵⁶

La comisión fue un espacio autónomo, conformado por 161 personas que representaban a sectores políticos, intelectuales, académicos, funcionarios públicos, de organismos e instituciones de Derechos Humanos y miembros de la sociedad civil organizada, involucrados en el tema de la discriminación. Entre ellos, podemos destacar a Marieclare Acosta Urquidi, Carlos Abascal, Alejandro Brito Lemus, Miguel Carbonell, Arturo Díaz Betancourt, Jorge Fernández Menéndez, Amalia García, Guadalupe Loaeza, Carlos Martínez Assad, Jacqueline Peschard, Adolfo Sánchez Vázquez, José Luis Soberanes, Alfonso Vargas Duran y Ambrosio Velasco.

Los trabajos se dividieron en cuatro coordinaciones: general, de estudios, jurídica y de operaciones, así como seis sub comisiones: 1) de análisis comparado de la legislación internacional, 2) revisora de acuerdos internacionales, 3) para la exposición de motivos, 4) elaboración de iniciativa de reforma constitucional y proyecto de ley, 5) elaboración del proyecto del CONAPRED, y 6) proyecto de reformas legales que adecuaran la norma nacional con la ley para prevenir y

56 Aunque existían instituciones que abordan al fenómeno de la discriminación desde diversos enfoques como son la perspectiva de género, la cuestión indígena o el tema de los migrantes por mencionar algunos, no existía una institución que tratara el tema de manera transversal y desde sus diversas manifestaciones. El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) de Argentina surge (1995), mientras éste ente es creado como una institución planeada desde el Estado, a diferencia del CONAPRED que surge como iniciativa de la sociedad civil, radicando ahí su principal mérito.

eliminar la discriminación. Esto a través de tres sesiones plenarias, 55 reuniones de subcomisión, 35 reuniones de equipos de trabajo específicos, 7 foros regionales, 2 seminarios de especialización, 5 conferencias magistrales y 17 estudios especializados sobre prácticas discriminatorias⁵⁷. El resultado de ese trabajo representaba un claro enlace entre la sociedad civil y las instituciones gubernamentales⁵⁸; además, permitió elaborar una definición respecto a la discriminación, donde se establece lo siguiente:

“Los actos de discriminación, son violaciones directas de los derechos humanos fundamentales. Si entendemos la discriminación como un acto diferenciado que daña la dignidad humana aun cuando se esconda tras el respeto formal de las libertades y la igualdad legal o política [...]. La definición de discriminación que fundamenta el proyecto legislativo que proponemos entiende a esta como todo acto u omisión basado en prejuicios o convicciones relacionados con el sexo, la raza, la pertenencia étnica, el color de la piel, la nacionalidad, la lengua, la religión, las creencias políticas, el origen y la condición social o económica, el estado civil, el estado de la salud, la situación real o potencial de embarazo, el trabajo o la profesión, las características físicas, la edad, la preferencia sexual, cualquier forma de discapacidad, (o una combinación de estos u otros atributos), que genera la anulación, el menoscabo o la restricción del reconocimiento, el goce o el ejercicio de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la igualdad real de oportunidades de las personas”.⁵⁹

En un principio, parte de su tarea fue presentar las conclusiones sobre los estudios que realizaron, como elaborar una propuesta de reforma en los marcos legal e institucional cuyo propósito general era avanzar en la constitución de una sociedad incluyente. Los resultados y propuestas se presentaron al Congreso de la

57 Exposición de motivos del Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación, “La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad”, México, Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, 2001.

58 Es importante mencionar que la Comisión había sido concebida para desintegrarse una vez que había cumplido dichos objetivos, aspecto que considero relevante para la eficacia y el futuro de esta iniciativa

59 Exposición de motivos del Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación, ídem, pag 22.

Unión, buscando poner el tema en la agenda nacional. Como parte de los objetivos de la Comisión se plantearon los siguientes:

1. Una reforma constitucional que establezca explícitamente el principio de la no discriminación, entendida ésta como cualquier exclusión, distinción o restricción basada en edad, género, embarazo, estado civil, etnia, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de la piel, trayectoria educativa, situación económica, trabajo o profesión, discapacidad o estado de salud, y que tenga como resultado menoscabar o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos de la persona.
2. Una ley reglamentaria de esta reforma constitucional que haga las veces de un Acta de Nuevos Derechos Civiles, en la que queden especificadas las protecciones efectivas y el tipo de políticas de promoción y apoyo que el Estado tendría que garantizar a los grupos en situación de vulnerabilidad y en riesgo de sufrir alguna o varias formas de discriminación.
3. La creación de un Consejo Nacional contra la Discriminación como órgano de Estado, cuyas competencias tendrían que ver con la promoción y vigilancia de la ley, así como con el desarrollo de acciones tendientes a orientar a los órganos de poder en la nivelación de los puntos sociales de partida de las personas, con el propósito de generar un modelo de convivencia en el que prevalezca una igualdad efectiva de oportunidades.⁶⁰

Para el avance de los objetivos planteados por la Comisión hay que considerar tres momentos relevantes que dieron un impulso a la cultura por la No discriminación. El primero aconteció en agosto del 2001, con la reforma constitucional del Art. 1º de la Carta Magna, en donde se incluyó por primera vez una cláusula que prohibía de manera explícita la discriminación en México:

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 religión, 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.⁶¹

El segundo momento se dio con la entrada en vigor de la ya mencionada LFPED el 12 de junio de 2003 que se encuentra dividida en 6 capítulos. En el primer capítulo se mencionan las obligaciones del Estado y de órganos públicos de adoptar

60 Ídem

61 H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 1º, México, Editorial Sista, 2016, p. 1.

las medidas necesarias para evitar cualquier tipo de discriminación, así como de reafirmar el compromiso tanto con la Carta Magna como con los tratados y convenios Internacionales firmados por México, además de incluir una cláusula *pro homine*.⁶² El segundo capítulo describe tipos de discriminación y grupos en situación de vulnerabilidad. Dicho apartado está conformado por artículos enfocados a cada uno de los grupos vulnerados por razón de sexo, edad, origen étnico, discapacidad, confesión religiosa y de preferencia sexual, también estableciendo prohibiciones expresas contra la discriminación tanto a autoridades como a particulares. El tercer capítulo, relativo a las medidas de acción afirmativa o medidas compensatorias, hace referencia a las acciones que el Estado está obligado a llevar a cabo para garantizar la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos por medio de la diferencia de trato compensatorio de las desigualdades. Para el cuarto, se hace referencia a la creación del Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (CONAPRED) y su estructura, además de las atribuciones enfocadas al desarrollo, fomento y difusión de la cultura de no discriminación.

El Consejo es la autoridad para sancionar a través de medidas administrativas a quienes incurren en actos de discriminación. En el quinto se regulan los procedimientos para presentar quejas y reclamaciones sobre presuntos actos de discriminación ante el mismo. Y su último capítulo prevé las sanciones

62 Dicho principio implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para la humanidad, acudiendo a la norma más amplia o interpretación extensiva en el caso de los derechos protegidos o la interpretación más restringida en el caso de limitar a estos. La aplicación de este principio es obligatoria, <http://www2.scjn.gob.mx/TratadosInternacionales/Infotesis.asp?nlus=17923>, consultado el 3 de febrero de 2016.

administrativas a quienes violen la Ley, así como el reconocimiento a instituciones y a particulares que mediante sus prácticas fomenten la no discriminación.⁶³

La importancia de la ley es definir los actos de discriminación, detectar aquellos grupos que tienen vulnerabilidad o son víctimas, establecer las medidas para sancionar y/o revertir estos actos, así como diseñar las líneas de acción del CONAPRED. En congruencia con la estrategia gubernamental Gilberto Rincón Gallardo fue nombrado titular del CONAPRED en el año 2003 así encabezando este momento fundacional. En dicha oportunidad, Rincón Gallardo realizó comentó que...:

... El nuevo equilibrio político exige otro modelo de negociación democrática. Si los gobiernos de la democracia quieren en realidad superar la inercia autoritaria heredada de los regímenes políticos anteriores, están obligados a negociar con quienes integran la pluralidad socio política de México. De hecho, es una necesidad que los poderes públicos y que los partidos políticos sean capaces de abrir un mecanismo de diálogo directo no solo entre todas las fuerzas parlamentarias, sino también con las fuerzas sociales y políticas con algún peso en la vida nacional.⁶⁴

La necesidad de marcar una brecha en lo referente a temas sociales con respecto al PRI haría que el PAN integrará el tema a la agenda institucional. Esto lo podemos encontrar en el discurso Vicente Fox Quezada formulado en el *Primer Foro Internacional sobre no discriminación* y organizado por el CONAPRED y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 2004:

Al igual que el resto de las sociedades, la mexicana padece muchas formas de discriminación. Lo reconozco de manera abierta y transparente, así como pondero los grandes esfuerzos emprendidos por México para superar esta situación (...). En efecto democracia y desarrollo van siempre de la mano. No hay desarrollo sostenido que no se apoye en una democracia firme, ni democracia que sobreviva a la falta de desarrollo, a la ausencia de oportunidades para cada individuo en el bien común. El

63 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Op. Cit, pág.1-26.

64 Gilberto Rincón Gallardo. Op. Cit. pág., 37

círculo virtuoso que forman democracia y desarrollo implica de manera natural y obligada la no discriminación.⁶⁵

De esta manera, y en cumplimiento de ejecución de la LFPED, se llega a un tercer momento relevante: la entrada en labores del CONAPRED el 26 de abril de 2004. Formalizada la lucha social en esta iniciativa institucional, el naciente Consejo tuvo por objetivo general impulsar una política de Estado que promueva medidas y acciones para el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. Por medio de la coordinación interinstitucional con la sociedad, la finalidad es contribuir a combatir la discriminación en el país. En este sentido, el CONAPRED fue visualizado como una herramienta para la ejecución, cumplimiento y difusión de los contenidos de la Ley.

Sin embargo, cabe mencionar que a pesar de la importancia y amplio análisis de la problemática que se logró durante los trabajos realizados por la Comisión, en la posterior publicación de la Ley y creación del Consejo hubo omisiones que dejaron de lado el reconocimiento de amplios sectores con una larga historia de discriminación y vulnerabilidad. Es notorio que estos sectores son aquellos cuya condición puede deberse a factores de discriminación transversal, es decir, por la combinación de contextos sociales, económicos, culturales. Es el caso de personas en situación de cárcel o excarcelación, trabajadoras sexuales, personas en situación de calle, etcétera.

Igualmente resaltan aquellos grupos reconocidos en condiciones de vulnerabilidad, como resultado de su “condición natural”, característica que los

65 Palabras del Ex Presidente Vicente Fox Quezada en el Primer Foro Internacional sobre No discriminación en 2004. Memorias del foro Internacional sobre No Discriminación, México, Banco Interamericano de Desarrollo/CONAPRED, 2004, pp., 37-42

vuelven vulnerables es ser: nacer mujer, indígena, ser niño o adulto mayor, afrodescendiente, pertenecer a determinada nacionalidad, o tener alguna discapacidad. Sin embargo, son los grupos que tienen un mayor respaldo y representación, no sólo en las instituciones, si no también, desde la sociedad civil.

Como podemos ver en el informe elaborado por la Comisión, hay un reconocimiento a los diversos factores que insidien en las prácticas discriminatorias, que recrean las condiciones de inequidad en las personas con condiciones de vulnerabilidad: “Es un problema de carácter estructural, que involucra factores culturales, económicos, jurídicos y políticos, y que se reproduce a lo largo y ancho de la vida colectiva de la nación”⁶⁶

Sin embargo, a pesar del análisis, y reconocimiento del problema, en la práctica esto no tuvo un peso importante al dar reconocimiento institucional a los grupos en situación de vulnerabilidad. En muchos aspectos esto es resultado de que somos sociedades marcadas por una profunda ideología conservadora, que se niegan a reconocer sus acciones negativas u omisiones, ya sean desde el estado o la sociedad. Es socialmente más aceptable reconocer los derechos de aquellos con desventajas como condición natural (discapacitados, adultos mayores, entre otros), a los derechos de aquellas personas cuya condición vulnerable está relacionada con un contexto socioeconómico del que somos partícipes directa o indirectamente.

66 Exposición de motivos del Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación, *Ibíd.*, pág. 23.

De esta forma, podemos dar un primer acercamiento a cómo se han reflejado en la práctica institucional los trabajos y luchas previas por la No Discriminación, así como de los trabajos pendientes en la materia.

Capítulo III. El camino institucional por la *No Discriminación*, el caso del CONAPRED

3.1 La construcción institucional de una demanda social.

Fundamentada en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* el surgimiento del CONAPRED ésta buscó atender el problema de la discriminación desde una perspectiva democrática e integral. Sin embargo, tras tres periodos presidenciales continuamos en el camino por erradicar la discriminación en el país. Si bien encontramos algunos avances en la materia, en la sociedad se observan efectos poco tangibles o de impacto directo en nuestras prácticas cotidianas, por lo que es importante evaluar cuales han sido los avances y los pendientes.

Para lo anterior haremos una recapitulación de los avances derivados con la creación del CONAPRED, institución que tuvo por objetivos la promoción de la equidad social y desarrollo democrático. Tal es el objetivo expresado en el mensaje presidencial que anunció dicho Plan:

“La democracia que estamos construyendo tiene como fundamento el reconocimiento de la libertad y de la dignidad humana y, como consecuencia, la aceptación del pluralismo y el respeto a las diferencias, dejar de lado la intransigencia, los monólogos, los dogmas o las verdades absolutas, y cualquier imposición que violente la conciencia individual.⁶⁷”

El Plan Nacional de Desarrollo reflejaba el propósito indeclinable de dar forma a una democracia moderna, en la que las decisiones se tomaran con la participación de todos y cuyas expresiones diversas fueran incluidas. Como resultado del plan el

67 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, presentado durante la presidencia de Vicente Fox Quezada. http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND_%201-3.pdf. consultado el 6 de febrero de 2016

14 de agosto de 2001 se modifica el artículo primero de la constitución mexicana para señalar en su párrafo tercero:

"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 religión, 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 libertad de las personas".

De esta forma, el tema de la No Discriminación adquiriría rango constitucional, al tiempo que fortalece el discurso democratizador presidencial. Tratando de darle congruencia dentro del aparato legal se desarrolló el Plan Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el que se reiteraba la necesidad de un ejercicio de inclusión como parte fundamental para el desarrollo económico, político, democrático y social:

"México deberá convertirse en una nación plenamente democrática, con alta calidad de vida, que habrá de lograr la reducción de los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a la ciudadanía oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos.⁶⁸"

A fin de poder comprender las acciones y alcances del Consejo, es importante revisar la manera en que esté se encuentra estructurado, ya que refleja dos factores decisivos en el éxito o fracaso de la lucha contra la discriminación: por un lado, da cuenta de la forma en que es concebida y priorizada la problemática, por otro lado, nos permite entender su organización burocrática. Empero, es primario señalar los conceptos de misión y visión del Consejo bajo los que se enmarcan sus acciones:

- "Contribuir a que toda persona goce sin discriminación de todos los derechos y libertades consagrados en el orden jurídico mexicano. Misión: Ser una

68 Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, México, Editado por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2006, p., 49.

institución que impulsa la inclusión social y la eliminación de obstáculos que limitan el goce de los derechos y la efectiva participación de las personas en la vida política, económica, cultural y social del país.”⁶⁹

Con la finalidad de lograr una acción coordinada e integral, el CONAPRED se encuentra conformado de la siguiente manera:

Junta de Gobierno,

[...] estará integrada por la persona que ocupe la Presidencia del Consejo, siete representantes del Poder Ejecutivo Federal y siete de Asamblea Consultiva del Consejo. La representación del Poder Ejecutivo Federal se conformará con las siguientes dependencias y entidades:

- I. Secretaría de Gobernación;
- II. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- III. Secretaría de Salud;
- IV. Secretaría de Educación Pública;
- V. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- VI. Secretaría de Desarrollo Social, e
- VII. Instituto Nacional de las Mujeres.

[...] Las personas integrantes designadas por la Asamblea Consultiva y sus respectivas personas suplentes durarán en su encargo tres años, pudiendo ser ratificadas por otro período igual por una sola ocasión [...]

La Junta de Gobierno será presidida por la persona que ocupe la presidencia del Consejo. Serán invitadas permanentes a la Junta de Gobierno con derecho a voz, pero no a voto, las siguientes entidades: Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Instituto Mexicano de la Juventud, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, Instituto Nacional de Migración y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.⁷⁰

Presidencia, “La persona que ocupe la presidencia del Consejo, quien presidirá la Junta, será designada por el titular del Poder Ejecutivo Federal.”⁷¹

Asamblea Consultiva, “La Asamblea Consultiva es un órgano de opinión y

69 ¿Quiénes Somos?, misión y visión, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&op=15

70 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación, Art. 23, Op. Cit., p. 13

71 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación, Art. 26, Op. Cit., p. 15

asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle el Consejo en Materia de Prevención y Eliminación de la Discriminación”.⁷²

Son facultades de la Asamblea Consultiva:

- I. Presentar opiniones ante la Junta de Gobierno, relacionadas con el desarrollo de los programas y actividades que realice el Consejo;
- II. Asesorar tanto a la Junta de Gobierno como a la Presidencia del Consejo en cuestiones relacionadas con la prevención y eliminación de la discriminación;
- III. Atender las consultas y formular las opiniones que le sean solicitadas por la Junta de Gobierno o por la Presidencia del Consejo;
- IV. Contribuir en el impulso de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos en materia de prevención y eliminación de la discriminación;
- V. Nombrar de entre sus integrantes a las siete personas que la representarán y formarán parte de la Junta de Gobierno y a sus respectivas o respectivos suplentes;
- VI. Participar en las reuniones y eventos a los que la convoque el Consejo, para intercambiar experiencias e información de carácter nacional e internacional relacionadas con la materia;
- VII. Derogada.
- VIII. Las demás que señalen el Estatuto Orgánico y otras disposiciones aplicables.⁷³

Órgano Interno de Control,

El Consejo contará con una contraloría, órgano de control interno, al frente de la cual estará la persona designada en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Corresponderá al órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción por sí o a través del órgano interno de control del Consejo, el ejercicio de las atribuciones que en materia de control, inspección, vigilancia y evaluación le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Auditoría Superior de la Federación.⁷⁴

Con la finalidad de fortalecer los trabajos del Consejo, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación dota al CONAPRED de los recursos legales que permitan avanzar en el fortalecimiento de su propia institucionalidad⁷⁵. Sin

72 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación, Art. 31, Op. Cit., p. 16

73 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación, Art. 34, Op. Cit., p. 17

74 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación, Art. 38, Op. Cit., p. 18

75 Artículo 16, “El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en adelante el Consejo, es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión, y contará con los recursos suficientes que anualmente se le asignen en el Presupuesto

embargo, tener una base legal e institucional con la reforma constitucional, por un lado, y la creación del CONAPRED por el otro, no son herramientas suficientes para el fortalecimiento del derecho a la No Discriminación. Hay que considerar tres líneas de trabajo fundamentales para esta labor: 1) educación, 2) visibilización de grupos discriminados y 3) diseño de políticas públicas, con las cuales se pueden medir o enmarcar los avances del CONAPRED. Sin dejar de mencionar que las tres estrategias, son de un indiscutible mediano y largo plazo, las tres son necesarias para el fortalecimiento de cada una.

Para avanzar dar resolución a estos problemas, la vinculación con la sociedad ha sido una de las principales estrategias del CONAPRED, en particular por medio de la figura legal denominada “denuncia”,⁷⁶ que busca -como su nombre lo indica-, fomentar una cultura de la querrela ciudadana; se desprende del artículo 17, el cual marca los objetivos primordiales del Consejo⁷⁷:

- I. Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país.
- II. Llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación.
- III. Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentran en territorio nacional y
- IV. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo federal en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

Como se mencionó, el Consejo se encuentra facultado para atender quejas por actos discriminatorios, las cuales serán admitidas en un lapso no mayor a un año de haber iniciado el hecho. El Consejo conocerá de las quejas por los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias a que se refiere esta ley,

de Egresos de la Federación. De igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en el procedimiento de queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia”. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación, Art. 16, Op. Cit., p. 8

⁷⁶ Este recurso es entendido para el CONAPRED como la principal herramienta de defensa y restauración del derecho a no ser discriminado, dicho recurso es manejado por medio de dos figuras; la queja, que se utiliza cuando el ofensor pertenece a alguna institución pública. Y la reclamación, para el caso de denuncia entre particulares.

⁷⁷ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación, Art. 17, Op. Cit., p. 8.

atribuidas a particulares, personas físicas o morales, así como a personas servidoras públicas federales y a los poderes públicos federales, e impondrá en su caso las medidas administrativas y de reparación que esta Ley previene que:

“Toda persona podrá presentar quejas por presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias ante el Consejo, ya sea directamente o por medio de su representante. Las organizaciones de la sociedad civil podrán presentar quejas en los términos de esta Ley, designando un representante. Cuando fueren varios las o los peticionarios que formulan una misma queja, nombrarán a una persona representante común; la omisión dará lugar a que el Consejo la designe de entre aquéllas, con quien se practicarán las notificaciones.”⁷⁸

En la Ley original, publicada en 2003, también se consideraba dentro de las atribuciones del Consejo iniciar procesos de reclamación⁷⁹. Sin embargo, en el año 2014, se dio una modificación casi en su totalidad del artículo 20 de la ley sobre las atribuciones del Consejo, particularmente de la fracción IX, que establecía la atribución del Consejo para investigar presuntos actos de discriminación.⁸⁰ A la par del recurso de quejas, el CONAPRED puede implementar medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación, como también impulsar medidas de reparación.⁸¹

78 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación, Art. 43, Op. Cit., p. 19.

79 “La reclamación es el procedimiento que se sigue ante el Consejo por conductas presuntamente discriminatorias cometidas por los servidores públicos federales en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.”, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación, 2003, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfped/LFPED_orig_11jun03.pdf Art. 58, p. 17.

80 Se puede consultar en los anexos los artículos modificados en el año 20014 a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

81 En el artículo 83, del capítulo 6 de la LFPED, se señala específicamente: I. La impartición de cursos o talleres que promuevan el derecho a la no discriminación y la igualdad de oportunidades, Fracción reformada DOF 20-03-2014; II La fijación de carteles donde se señale que en ese establecimiento, asociación o institución se realizaron hechos, actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias, o mediante los que se promueva la igualdad y la no discriminación, Fracción reformada DOF 20-03-2014; III La presencia de personal del Consejo para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación, Fracción reformada DOF 20-03-2014; IV La difusión de la versión pública de la resolución en el órgano de difusión del Consejo, Fracción reformada DOF 20-03-2014; V La publicación o difusión de una síntesis de la resolución en los medios impresos o electrónicos de comunicación Ley Federal para Prevenir y Eliminar la discriminación”.

Aunque en la propia LFPED encontramos que “El domicilio del Consejo es la Ciudad de México, Distrito Federal, pero podrá establecer delegaciones y oficinas en otros lugares de la República Mexicana.⁸² Hasta ahora el CONAPRED no ha impulsado la creación de oficinas regionales, dejando esta labor a los gobiernos estatales. Cabe resaltar que, si bien desde la creación de la LFPED en el 2003 a la fecha 27 entidades federativas han creado paulatinamente leyes locales contra la discriminación, el CONAPRED continúa sin lograr cumplir su tarea como instancia coordinadora de la cultura de la No Discriminación que garantice la aplicación de esas leyes.

Más importante aún es el hecho de que al quedar en manos de gobiernos locales, la legislación en torno a un tema tan importante como la No Discriminación, puede estar sujeta a las percepciones o juicios morales, religiosos o de usos y costumbres que no necesariamente estén en armonía con garantizar el pleno ejercicio de los DDHH.

Respecto a las acciones generales del gobierno mexicano podemos señalar que, si bien en cualquier nación democrática es obligación del Estado procurar y fomentar el desarrollo nacional a través de la creación de equidad de oportunidades para el pleno desarrollo de sus ciudadanos, para el caso mexicano, este señalamiento se obtuvo por medio de la modificación del el art. 25 constitucional, recién en mayo del 2015 y que ha sido modificado en 4 ocasiones en tan sólo los últimos 5 años, todas estas modificaciones en el marco del gobierno de Enrique Peña Nieto, si bien dichas reformas fueron realizadas en el marco de la Reforma

energética, bien podrían ser un parteaguas en la desburocratización de las instituciones.

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución [...] La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios [...] A fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos señalados en los párrafos primero, sexto y noveno de este artículo, las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán implementar políticas públicas de mejora regulatoria para la simplificación de regulaciones, trámites, servicios y demás objetivos que establezca la ley general en la materia.⁸³

En palabra esto sería el ideal, sin embargo, en las instituciones mismas encontramos los frenos para su consecución, ya que la complejidad de las instituciones y la burocratización, no siempre posibilitan la realización de análisis o estudios previos de los problemas sociales a la hora de diseñar políticas públicas de inclusión. Como podemos apreciar, se han creado pequeñas instituciones que atienden de manera aislada las diversas problemáticas en este país, como el caso de IMNUJERES, DIF e INJUVE, que son excesivamente burocráticas y que en su operación, no son capaces de ser articuladas por el Programa Nacional contra la Discriminación; contribuyendo al incremento infructuoso del gasto público, fomentando la fragmentación del problema de la discriminación, es decir impide la interacción temática al no contar hasta ahora.

83 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25 p. 19.

3.2 El CONAPRED bajo los diferentes planes nacionales: De Vicente Fox a Peña Nieto.

Si bien el posicionamiento del tema de la No Discriminación ha avanzado, también es cierto que es un esfuerzo en constante lucha por no invisibilizarse entre las diversas coyunturas políticas y los cambios administrativos acaecidos desde el 2000; es importante conocer las estrategias diseñadas por el Estado a fin de combatir la discriminación, las cuales podemos encontrar tanto en la legislación existente como desde la perspectiva que se ha dado al CONAPRED desde los distintos Programas Nacionales que vienen con cada cambio en el poder ejecutivo y que buscan, por lo menos a lo largo de un sexenio, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y delinear su relación con el resto de los actores, tanto a nivel nacional como internacional.

Sin embargo, un problema no menor de las instituciones es que a pesar del diseño de los Planes Nacionales, estos no se ejecutan plenamente y por lo regular se ven afectados ya sea por encontrarse en época electoral o por acontecimientos de gran impacto mediático. Tales circunstancias impiden una autonomía en los temas de trabajo, siendo delineados por intereses particulares en las agendas de los gobiernos de turno, lo que obstaculiza la continuidad y por tanto el impacto efectivo de las acciones medianamente encaminadas de las instituciones.⁸⁴

El CONAPRED, al igual que otras instancias gubernamentales, ve afectado su rumbo o el matiz de sus trabajos tras los cambios sexenales como podemos encontrar en las adecuaciones realizados a LFPED durante el periodo de Enrique

⁸⁴ Al igual que muchos otros temas sociales y económicos terminan siendo rehenes de negociación en el contexto político, sin lograr trascender o tener continuidad post coyuntural.

Peña Nieto e incluso el regreso a la poca visibilidad del tema, como sucedió durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

Como parte de esos esfuerzos por fortalecer la lucha institucional, durante los periodos presidenciales de Vicente Fox (2000-2006) y Enrique Peña Nieto (2006-2012) se implementaron, de manera complementaria, los Planes Nacionales de Desarrollo, programas nacionales específicos relativos al tema de la discriminación. No fue el caso durante el gobierno de Felipe Calderón, periodo en el cual no hubo un papel relevante en la búsqueda de las garantías a los Derechos Humanos o de continuar con el trabajo conjunto ya fuera con la Sociedad Civil o con las ONG's que se había avanzado anteriormente. En efecto:

[...] fue en la administración de Vicente Fox quien desde el inicio de su administración convocó a miembros de las OSC a proponer políticas públicas y se abrieron espacios de colaboración en distintas secretarías y áreas de gobierno. [...] Esto se modificó en la administración de Felipe Calderón, en especial en los primeros tres años de su sexenio. Bajo la administración de Calderón, se optó por la presencia de cuadros partidarios –donde la lealtad al Presidente y su corriente política es más importante que su capacidad técnica- que reprodujeron la limitada visión sobre la “utilidad” de las organizaciones civiles. [...] El recambio de funcionarios en los puestos de colaboración con las OSC no significó continuidad en los proyectos y programas anteriores [...]⁸⁵

En el caso de la presidencia de Vicente Fox, el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (PNPED), publicado el 26 de junio de 2006, en el Diario Oficial de la Federación se señala:

[...] como un compromiso de esta administración el impulsar los proyectos que permitan el crecimiento personal y colectivo de todos los mexicanos, sin soslayar su dignidad ni discriminarlos por género; religión; condición económica; educación; origen étnico o preferencia sexual, así como eliminar toda forma de discriminación y exclusión de los grupos minoritarios y de los menos favorecidos; Que el mencionado Plan establece como objetivo rector el acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, lo cual implica utilizar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y

85 Felipe Hevia y Sergio García, Op. Cit, pág. 139

mujeres de la población mexicana; [...] Que el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación se propone como la guía de acción institucional del Estado mexicano para dar una dirección concreta a su compromiso de cumplimiento de la garantía constitucional a la no discriminación [...]»⁸⁶

Como se puede observar este fue el primer Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación a través del cual se buscaba una política de Estado incluyente, reconociendo al CONAPRED como instancia coordinadora. Sus competencias marcan las líneas generales de trabajo del resto de instituciones federales, de igual forma es la encargada de la evaluación de resultados. Entre los objetivos de este programa, el Estado busca favorecer la adopción de medidas y acciones de política pública para que se puedan ejercer los derechos fundamentales, sin discriminación y en igualdad de oportunidades. Y a través de la coordinación y cooperación entre la sociedad y las instituciones.

Aunque la norma constitucional y la LFPED obligan, desde el momento de su promulgación, a todas las instancias del gobierno federal y particulares a dar cumplimiento al derecho fundamental de la no discriminación, la puesta en práctica de tales mandatos legales exige un proceso de construcción de acuerdos interinstitucionales, la generación de un tejido institucional y la articulación de una red de acción pública que sean el producto de un consenso amplio y meditado.

Para ello, el PNPED pone especial énfasis en la realización exitosa del Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, previsto en su programa. La razón de que se plantee un esquema de colaboración como éste es que las acciones concretas que del Programa y el Acuerdo se deriven darían

⁸⁶ Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, ídem, p., 1.

realidad, con un sentido nacional y transversal, a los principios democráticos de igualdad e inclusión.”⁸⁷

El objetivo de este plan se define en el marco de lo establecido en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, donde se señala:

Corresponde a las entidades gubernamentales y al CONAPRED, en los términos de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, implementar acciones y políticas públicas que hagan posible dicha transición en un marco de respeto a la diversidad y de efectiva igualdad de oportunidades. Así, el PNPED establece como su misión programática la de fomentar y promover la aplicación de criterios y medidas para 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 garantizar, sin distinción alguna, la efectiva igualdad de oportunidades, derechos y libertades.⁸⁸

Y señala, como acciones obligatorias para las instituciones gubernamentales las estrategias que permitan la consolidación de este PNPED, a través de siete líneas estratégicas y de acción:

Línea estratégica 1: Construir una estrategia nacional e internacional de coordinación y cooperación interinstitucional y social para prevenir y eliminar la discriminación. Establecer una red de coordinación y colaboración con la administración pública federal, los distintos órdenes de gobierno, los Poderes de la Unión, órganos autónomos, organismos internacionales e instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, incluso las de carácter académico, cuyo objeto sea prevenir y eliminar la discriminación, así como asegurar el seguimiento de las acciones derivadas de esta vinculación.⁸⁹

Línea estratégica 2: Impulsar la actualización del orden jurídico nacional para garantizar que en la protección del derecho a no ser discriminado exista

87 Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, ídem, p., 1.

88 Ídem, p., 28

89 Líneas de acción:

I. Establecer relaciones de coordinación de acciones y políticas con la Administración Pública Federal.

II. Establecer la coordinación y cooperación con los órdenes de gobierno estatal y municipal, para la implementación y promoción de acciones contra la discriminación.

III. Establecer y evaluar la aplicación de las medidas para prevenir la discriminación y las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades, contempladas en la *lfped*, así como de todas aquellas emanadas de la instrumentación del *pnped*.

IV. Consolidar una red de colaboración con organismos internacionales públicos y privados.

congruencia con lo establecido en el artículo 1 constitucional, la LFPED y la legislación internacional.⁹⁰

Línea estratégica 3: Realizar acciones para la prevención de la discriminación, con la finalidad de extender socialmente una cultura de la igualdad y respeto a la diversidad y la pluralidad.⁹¹

Línea estratégica 4: Fomentar la generación de estudios y acervos de información en torno a la discriminación, que provean elementos para comprender y difundir la problemática, a efecto de orientar la acción del Estado mexicano.⁹²

Línea estratégica 5: Fomentar el recurso de la ciudadanía a la LFPED como instrumento legal ante presuntos actos discriminatorios.⁹³

Línea estratégica 6: Asegurar que la gestión y planeación de los servicios y acciones del sector público se desenvuelvan en un marco de respeto a la igualdad y la no discriminación.⁹⁴

90 Líneas de acción:

I. Estudiar la legislación vigente a fin de determinar las leyes o reglamentos administrativos que requieran ser reformados por contener disposiciones discriminatorias.

II. Impulsar la observancia y aplicación de los tratados e instrumentos jurídicos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano en materia de no discriminación.

III. Revisar la legislación del ámbito local, con objeto de garantizar el respeto a la Constitución, la LFPED y demás ordenamientos jurídicos relacionados con la igualdad de trato, la no discriminación y el acceso a los servicios públicos.

91 Líneas de acción:

I. Diseñar una estrategia de comunicación sobre no discriminación e igualdad de oportunidades, e impulsar el desarrollo de instrumentos similares por parte de los gobiernos estatales, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

II. Diseñar y aplicar estrategias educativas para desarrollar competencias sociales relacionadas con la empatía, el respeto y la valoración de la diversidad, el diálogo y la convivencia en la pluralidad.

92 Líneas de acción:

I. Generar información e indicadores estadísticos especializados para identificar y dimensionar el fenómeno discriminatorio.

II. Generar y fomentar estudios e investigación sobre los fenómenos discriminatorios.

93 Líneas de acción:

I. Desarrollar una campaña de difusión de los contenidos más relevantes de la LFPED

II. Promover entre la ciudadanía, y en especial en los grupos vulnerados por la discriminación, la presentación de quejas y reclamaciones ante el Conapred.

94 Líneas de acción:

I. Diseñar e impulsar estrategias para que los servicios públicos y los sistemas de gestión interna gubernamental se adecuen a una perspectiva de igualdad de derechos y oportunidades.

II. Introducir, en el sistema integral de planeación de la Administración Pública Federal, las variables y tópicos de la antidiscriminación.

Línea estratégica 7: Promover la participación de la sociedad y el sector privado en la planeación, adopción, implementación, evaluación y toma de decisiones sobre acciones para prevenir y eliminar la discriminación.⁹⁵⁹⁶

Para impulsar dichas directrices se requiere de un piso parejo en el campo jurídico en los diversos estados del país, recuadro legal que facilitaría combatir distintas expresiones de estigmatización. En donde cobra importancia no sólo la creación de una legislación respecto a la problemática si no fomentar el conocimiento y exigencia de la ciudadanía sobre su cumplimiento.

Como parte de un fenómeno cultural, es importante que los actos discriminatorios sean visibilizados como es señalado en la línea estratégica 3 a través de acciones de educación y difusión sobre la diversidad e inclusión. Respecto a la generación de estudios, indicadores y documentos especializados, esto permite analizar y dimensionar las diversas problemáticas y acciones tendientes a combatir este flagelo.

Por ejemplo, con base en los informes anuales del CONAPRED y de las Encuestas Nacionales sobre la Discriminación (ENADIS), la percepción ciudadana sobre quienes serían los principales actores que tienden a discriminar en el país estarían los propios funcionarios públicos. Al respecto -y como se señala en la

95 Líneas de acción:

I. Concertar con las organizaciones de la sociedad civil mecanismos para evaluar los resultados y dar seguimiento al PNPED

II. Promover que el sector privado desarrolle programas que contengan medidas para prevenir la discriminación y medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades.

III. Promover una cultura de la no discriminación como valor cívico.

IV. Promover, en acatamiento a la Ley de Planeación, la participación de la sociedad civil en la definición, ejecución y seguimiento de las estrategias, políticas y programas de equidad de género, en los distintos niveles de gobierno. Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, ídem, pp., 28-30.

línea de acción 6- dichos informes hacen hincapié en que para avanzar en el combate a esta problemática las instituciones deben ser los principales espacios libres de discriminación, para lo cual se requiere el trabajo conjunto entre las instituciones y la sociedad.

Un ejemplo de este tipo de ejercicios inter sectorial e institucional, lo encontramos en la Ciudad de México con el “Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Personas en Riesgo de Vivir en Calle e Integrantes de las Poblaciones Callejeras en la Ciudad de México”, publicado en 2016, el cual tiene por finalidad buscar un servicio de atención integral ante la compleja problemática de este sector, contemplando la participación de diversas instancias locales: Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Instituto de Asistencia e Integración Social, Instituto de Atención y Prevención de las Adicciones, la Secretaría de Seguridad Pública, entre otros.⁹⁷ Sin embargo mi experiencia respecto a este protocolo, me permitió visualizar que la falta de un seguimiento por parte de la jefatura de gobierno de la ciudad de México (es decir, falta de compromiso político), provoco que el resto de las instituciones no impulsaran acciones para su cumplimiento.

En lo que respecta al sexenio de Enrique Peña Nieto, el *Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2016* (PNIND) fue elaborado de manera complementaria al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Éste fue publicado el 20 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación y tuvo por objetivos:

⁹⁷ Gaceta Oficial de la Ciudad de México, No 95, 16 de junio de 2016, http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/15d36b2d877c42f428792695bdf9d5fb.pdf , consultado el 6 de julio de 2018

Objetivo 1. Fortalecer la incorporación de la obligación de igualdad y no discriminación en todo el quehacer público

Objetivo 2. Promover políticas y medidas tendientes a que las instituciones de la APF ofrezcan protección a la sociedad contra actos discriminatorios

Objetivo 3. Garantizar medidas progresivas tendientes a cerrar brechas de desigualdad que afectan a la población discriminada en el disfrute de derechos

Objetivo 4. Fortalecer el conocimiento de la situación de discriminación en el país para incidir en su reducción

Objetivo 5. Fortalecer el cambio cultural en favor de la igualdad, diversidad, inclusión y no discriminación con participación ciudadana

Objetivo 6. Promover la armonización del orden jurídico nacional con los estándares más altos en materia de igualdad y no discriminación.⁹⁸

Si bien se plantean el fortalecimiento de los principios de igualdad y no discriminación en el ámbito público, cabe señalar que dentro de los objetivos no se consideran medidas de sanción a prácticas y estigmas cuestionables al tiempo que ofrezcan a los ciudadanos una garantía del estado en el cumplimiento de la No Discriminación. Sin embargo, sí reconoce la importancia de atender las brechas de desigualdad pues se entiende que para su combate no solo va de la mano con el desarrollo de programas estructurarles, si no también reconocer que discriminación es una condición básica para ese rezago en sectores como el económico y cultural perpetuando este tipo de fenómenos.

Al igual que en el Plan diseñado durante el periodo de Vicente Fox, se habla del impulso de un marco legal en los distintos estados que robustezca la lucha. Empero, pasados 12 años del diseño del primer plan, el hecho de que se siga argumentando sobre las mismas necesidades da cuenta de avances parciales o que se quedan únicamente en el diseño de planes, leyes, instituciones, etc., sin lograr permear la realidad de los ciudadanos.

⁹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, <http://pnd.gob.mx>, consultado del 25 de enero de 2018

Que en el diseño del PNIND sigan presentes estas necesidades, señala que ha habido un relego no sólo del tema, sino también de las atribuciones del propio CONAPRED. Como se puede observar en el cuadro 5, en 2014 la LFPED fue modificada, donde gran parte de los párrafos derogados se sustituyeron por redacciones más específicas, lo cual, lejos de dotar de mayor efectividad a la ley, limita las atribuciones del Consejo incluso dejando de lado temas importantes. Sin embargo, esta amplia modificación a la ley no necesariamente representa un fortalecimiento de la institución, tal y como lo podemos ver en los cambios a la fracción cuarta del artículo 20 en donde se pasa de la atribución de “desarrollar, fomentar a difundir”, a la de “desarrollar observaciones y sugerencias” al desarrollo del programa nacional del gobierno federal, limitando de esta manera las atribuciones y acciones directas del Consejo.

Modificaciones al art. 20 de La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, sobre las atribuciones del CONAPRED

Fracción original en la ley del 03-06-2001, derogada	Fracción adicionada 20-03-2014
I. Diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación	XX. Generar y promover políticas, programas, proyectos o acciones cuyo objetivo o resultado esté encaminado a la prevención y eliminación de la discriminación
II. Proponer y evaluar la ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación conforme a la legislación aplicable	XXI. Elaborar instrumentos de acción pública que contribuyan a incorporar la perspectiva de no discriminación en el ámbito de las políticas públicas
IV. Desarrollar, fomentar y difundir estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos político, económico, social y cultural	XXIII. Formular observaciones, sugerencias y directrices a quien omita el cumplimiento o desvíe la ejecución del Programa y facilitar la articulación de acciones y actividades que tengan como finalidad atender su cumplimiento
V. Realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes en la materia, y proponer, en su caso, de conformidad con las disposiciones aplicables, las modificaciones que correspondan	XXIV. Verificar que los poderes públicos federales e instituciones y organismos privados, adopten medidas y programas para prevenir y eliminar la discriminación
VI. Emitir opinión en relación con los proyectos de reformas en la materia que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, así como los proyectos de reglamentos que elaboren las instituciones públicas	XXV. Requerir a los poderes públicos federales la información que juzgue pertinente sobre la materia para el desarrollo de sus objetivos
X. Tutelar los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación mediante asesoría y orientación, en los términos de este ordenamiento	XXIX. Promover el derecho a la no discriminación mediante campañas de difusión y divulgación;
XI. Promover la presentación de denuncias por actos que puedan dar lugar a responsabilidades previstas en ésta u otras disposiciones legales	XXX. Promover una cultura de denuncia de prácticas discriminatorias;
XIII. Establecer relaciones de coordinación con instituciones públicas federales, locales y municipales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas. Asimismo, podrá coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás órganos públicos, con el propósito de que en los programas de gobierno, se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o grupo	XXXII. Elaborar, difundir y promover que en los medios de comunicación se incorporen contenidos orientados a prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias
XIV. Solicitar a las instituciones públicas o a particulares, la información para verificar el cumplimiento de este ordenamiento, en el ámbito de su competencia, con las excepciones previstas por la legislación	XXXIII. Promover el uso no sexista del lenguaje e introducir formas de comunicación incluyentes en el ámbito público y privado;
XV. Aplicar las medidas administrativas establecidas en esta Ley	XXXIV. Elaborar y difundir pronunciamientos sobre temas relacionados con la no discriminación que sean de interés público;

Modificaciones al art. 20 de La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, sobre las atribuciones del CONAPRED, Elaboración Propia, Fuente: Ley Federal Para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2001, Modificaciones a la Ley

Modificaciones al art. 20 de La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, sobre las atribuciones del CONAPRED

Fracción adicionada 20-03-2014

XLIV. Conocer e investigar los presuntos casos de discriminación que se presenten, cometidos por personas servidoras públicas, poderes públicos federales o particulares y velar porque se garantice el cumplimiento de todas las resoluciones del propio Consejo;

XLVI. Emitir resoluciones por disposición e informes especiales y, en su caso, establecer medidas administrativas y de reparación contra las personas servidoras públicas federales, los poderes públicos federales o particulares en caso de cometer alguna acción u omisión de discriminación previstas en esta Ley;

XLVII. Promover la presentación de denuncias por actos que puedan dar lugar a responsabilidades previstas en ésta u otras disposiciones legales; así como ejercer ante las Instancias competentes acciones colectivas para la defensa del derecho a la no discriminación.

XLIX. Efectuar, fomentar, coordinar y difundir estudios e investigaciones sobre el derecho a la no discriminación;

L. Emitir opiniones con relación a los proyectos de reformas en la materia que se presenten en el honorable Congreso de la Unión;

LI. Emitir opiniones sobre las consultas que, relacionadas con el derecho a la no discriminación, se le formulen;

LIII. Diseñar indicadores para la evaluación de las políticas públicas con perspectiva de no discriminación;

Modificaciones al art. 20 de La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, sobre las atribuciones del CONAPRED, Elaboración Propia, Fuente: Ley Federal Para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2001, Modificaciones a la Ley

3.3 El impacto de las estrategias para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Respecto a la pertinencia de los programas de trabajo del CONAPRED, los de mayor relevancia están con relación a los alcances obtenidos por las tres estrategias enunciadas por el CONAPRED: visibilización de grupos en situación de discriminación, políticas públicas y educación.

En el caso para visibilizar a los los grupos en situación de discriminación, ha significado que el CONAPRED desarrolle un conjunto de indicadores con los cuales esta institución enlista 11 grupos mayormente afectados por la discriminación y que merecen especial atención en México. Si bien no son los únicos sectores que sufren algún tipo de segregación son identificados como los más vulnerables de acuerdo con la *Primer Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (2005)*⁹⁹: Es el caso de los adultos mayores, que son uno de los grupos con mayor reconocimiento social con el 40.5% de los encuestados; Sin embargo, este sector deja en evidencia cierto déficit: no hay un verdadero diseño de políticas públicas que presenten soluciones de fondo a las problemáticas que este grupo enfrenta; estamos hablando de programas sociales que vayan más allá del asistencialismo.

99 Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Secretaría de Gobernación/CONAPRED, México, 2005. Disponible en: http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm, consultada el 9 de enero de 2016

Grupos en situación de vulnerabilidad reconocidos por el CONAPRED	
1	Mujeres
2	Grupos étnicos
3	Adultos y adultas mayores
4	Niños, niñas y jóvenes
5	Refugiados
6	Migrantes
7	Personas con discapacidad
8	Personas no heterosexuales
9	Personas con VIH
10	Trabajadoras del hogar
11	Grupos religiosos

Grupos en situación de vulnerabilidad reconocidos por el CONAPRED, Elaboración propia, fuente: CONAPRED

Si bien desde el CONAPRED se plantea como objetivo conducir al país hacia una sociedad más justa y humana, por medio de la promoción e implantación de políticas públicas y acciones a favor de la no discriminación, con el cuadro anterior podemos observar que hay un trabajo pendiente por el reconocimiento de diversos grupos que igualmente son discriminados y que no aparecen identificados en el cuadro, esto es, con poca presencia dentro del diseño de políticas públicas o en el activismo social. Es el caso de la población en condición de calle, trabajadores sexuales, en situación de encarcelamiento, de liberación o con problemas de adicciones.

Lo anterior refleja el grado de impacto de las organizaciones sociales y los grupos con capacidad de incidencia, al mismo tiempo permite observar la ausencia de representación de determinados grupos, ya sea por las instituciones gubernamentales o por las propias organizaciones sociales. Paradójicamente, a

pesar de encajar con la definición del propio Consejo acerca de los grupos vulnerados:

Cuando la discriminación se focaliza histórica y sistemáticamente en contra de personas pertenecientes a grupos específicos, se habla de grupos vulnerados que, al tener constantemente menores oportunidades y un acceso restringido a derechos, se encuentran en una situación de desventaja con respecto al resto de la sociedad.¹⁰⁰

Debemos resaltar que un aspecto que se debe considerar respecto a los grupos vulnerados es lo complicado que se vuelve su incorporación y más aún, su atención. Como señalamos anteriormente, al ser grupos cuya condición es marcada por complejos factores sociales (haber estado encarcelado), se tiende a una invisibilidad de parte de la ciudadanía y organizaciones sociales, causando el reflejo en la falta de atención por parte de las instituciones a estos sectores.

Como consecuencia de la permanencia de esos factores sociales, que acentúan las prácticas segregatorias, se ve que las diferencias entre los sectores segregados y los que no están en esa condición se acentúan. Esto es, dada la complejidad de esta brecha social, que se vuelve complicado elaborar políticas públicas, legislaciones o estudios que logren atender a todos estos sectores. Por lo tanto, se imposibilita establecer marcos mínimos de acción por parte de los diversos actores, ya sean particulares, gubernamentales o de la sociedad civil, que permitan la incorporación de estos grupos.

Continuando con las estrategias de visibilización, encontramos los programas de premios: *Reconocimientos por la Igualdad y la No Discriminación*, y

100 Grupos en situación de discriminación, sitio web del CONAPRED, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=46&id_opcion=38&op=38 visitado el 20 de junio de 2018

Rostros de la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”. El primero, instaurados desde el año 2006, es un reconocimiento que otorga la Asamblea Consultiva del CONAPRED a los esfuerzos por visibilizar la problemática y fomentar una cultura de No Discriminación. En particular, su objetivo es:

reconocer públicamente a personas, instituciones u organizaciones que con sus acciones se distingan, o se hayan distinguido, en su trayectoria por impulsar una cultura de igualdad de oportunidades y de no discriminación, y el ejercicio real de los derechos de todas las personas, como lo estipula la fracción XXXVII del artículo 20, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.¹⁰¹

Dicho premio, se encuentra dividido en cuatro categorías:

I. Reconocimiento Nacional: Reconocer el trabajo de aquellas personas que se han destacado en el ámbito de los derechos humanos, especialmente en temas vinculados con la prevención y eliminación de la discriminación, y en la construcción de una cultura a favor de la igualdad en el territorio nacional;

II. Reconocimiento Internacional: Reconocer el trabajo de aquellas personas que se han destacado en el ámbito de los derechos humanos, especialmente en temas vinculados con la prevención y eliminación de la discriminación, y en la construcción de una cultura a favor de la igualdad, a nivel internacional;

III. Reconocimiento póstumo: Reconocer la trayectoria de personas que a través de su vida contribuyeron a sentar las bases para el ejercicio igualitario de derechos, y combatieron la discriminación entre las personas; y,

IV. Reconocimiento institucional: Reconocer que el objeto social de la institución u organización sea el de prevenir y eliminar la discriminación.”¹⁰²

Hasta 2018, se han otorgado los siguientes premios:

101 Entrega de Reconocimientos por la Igualdad y la No Discriminación 2016, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=5969&id_opcion=382&op=448, consultado del 2 de agosto, 2017

102 Ídem.

Relación de Premios por la Igualdad y la No Discriminación otorgados 2006-2018

Categoría / Año	Internacional	Nacional	Póstumo	Institucional
2006	Miriam Makeba			
2007	Fernando Savater	Alejandro Solalinde	María Eugenia Antunez.	
2008	Rodolfo Stavenhagen.	Miguel Concha Malo.	Soledad Cisternas Abdías Nascimento.	
2009	Sr. José Francisco Calí Tzay	Luis Alfonso de Alba.		
2010	Mary Robinson	Consuelo Morales.	Gilberto Rincón Gallardo y Sra. Cecilia Loría Saviñón.	
2011	Dorotea Wilson	Martha Lamas	Díaz Betancourt.	
2012	Sylvia Méndez.	Emilio Álvarez Icaza Longoria.	Gilberto Bosques Saldivar.	Representación en México de la oficina del ACNUR.
2013	Malala Yoúsafzai.	Marcelina Bautista Bautista.	Francisco Javier Rangel González.	Centro Integral de Atención a las Mujeres (CIAM Cancún A. C.)
2014	Rosa María Ortiz Carreón.	Emilia González Tercero.	Escritor Carlos Monsiváis.	Red de Casas del Migrante y Centros de DDHH de la zona Norte.
2015	Emily Arnold Fernández. México	Abel Barrera Hernández.	Esther Chávez Cano.	México Negro, A.C.
2016	Mirna Cunningham.	David Fernández Dávalos.		Centro Educativo Tatuutsi Maxakwaxi.
2017	Arturo Morell	Diana Natalicio	Gary Gómez Bastida	
2018	Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH)	Alejandro Brito	Asma Jahangi	Atención Infantil Piña Palmera A.C.

Relación de Premios por la Igualdad y la No Discriminación otorgados 2006-2018, Elaboración propia, Fuente: CONAPRED

El segundo programa es *Rostros de la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”* que se entrega de la mano de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito

Federal y la Fundación “Manuel Buendía, A. C.” desde el año 2005, y está dirigido al trabajo que se realiza desde los medios de comunicación (prensa, televisión, radio e internet) y consta de una remuneración económica a los primeros tres lugares de cada categoría. El premio tiene los siguientes objetivos:

- 1) Propiciar interés y reflexión de la opinión pública sobre el fenómeno discriminatorio.
- 2) Reconocer el trabajo que realizan las personas dedicadas al periodismo, la comunicación, la fotografía y la caricatura, enfocado a sensibilizar a la opinión pública sobre la importancia de la no discriminación.

Un segundo paquete de acciones está vinculada a crear conciencia por medio de una educación ciudadana. Para ello ha sido clave el rol jugado por la publicación *Kipatla*, uno de los proyectos más ambiciosos del Consejo, dirigido principalmente al sector infantil y cuyo objetivo es fomentar la inclusión y el respeto a la diversidad desde edades tempranas. Debido al óptimo aprovechamiento que pueden posibilitar las herramientas tecnológicas de comunicación y divulgación, estas han sido aprovechadas para la difusión de una cultura de la No Discriminación en el país.

Se trata de una colección de dos series de cuentos infantiles, la primera con 12 cuentos y un manual de lectura, mientras que la segunda serie comprende 13 cuentos y un manual, además de audios radiofónicos y programas televisivos disponibles en *YouTube*,¹⁰³ para posteriormente ser incorporados a las bibliotecas de educación básica y cuyos manuales representan una guía para los profesores que buscan abordar estas temáticas con los alumnos. De acuerdo con el Consejo,

103Kipatla,
http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=526&id_opcion=157&op=157&id_opcion=668&op=668, consultado el 20 de junio de 2018

la creación de *Kipaltla* responde a la necesidad de erradicar las prácticas discriminatorias, desde la educación:

De conformidad con el decreto de promulgación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que entró en vigor el 11 de junio de 2011, es obligación del Estado que en la educación se fomente el respeto a los derechos humanos contribuye a la formación de personas con un espíritu más crítico, menos propensas a actuar y a juzgar las acciones de otros con la perspectiva del prejuicio y la falta de respeto a la diversidad, es decir, de forma discriminatoria.¹⁰⁴

En el caso de la estrategia que busca diseñar políticas públicas, podemos encontrar acciones emprendidas por el CONAPRED para atender a determinados grupos discriminados. En el caso de la solicitud realizada al gobierno federal por parte de instancias internacionales como el Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) para ratificar el acuerdo 189 de la OIT, respecto al trabajo doméstico digno.¹⁰⁵

Si bien continua pendiente su implementación, esta sugerencia pretende promover la creación de distintas acciones como es el reconocimiento al derecho a la seguridad social y el intento de normar un salario digno para este tipo de trabajadoras. Igualmente podemos mencionar el impulso de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 sobre Igualdad Laboral y No Discriminación, que busca reconocer a los centros de trabajo que fomenten prácticas de inclusión e igualdad laboral particularmente en materia de equidad de género.¹⁰⁶

104 Manual de lectura de los cuentos Kipaltla, http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Manual_Kipatlás_ACCSS.pdf, consultado el 20 de junio de 2019

105 Boletín de prensa 013/2018, CONAPRED, Hacen un llamado a ratificar el convenio 189 antes de que concluya este sexenio, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=1069&id_opcion=555&op=213, consultado el 10 de junio de 2018

106 Secretaría de economía, norma mexicana nmx-r-025-scfi-2015 en igualdad laboral y no discriminación, <http://www.economia-nmx.gob.mx/normas/nmx/2010/nmx-r-025-scfi-2015.pdf>

Otro de los esfuerzos importantes desde el CONAPRED lo representan las Encuestas Nacionales sobre la Discriminación (ENADIS), mismas que se han realizado en los años 2005, 2010, 2017 y 2019. Esta herramienta representa un gran avance frente al déficit de información que existía respecto a las prácticas discriminatorias, ya que una de las finalidades de este tipo de indicadores es marcar las rutas a seguir por parte de las instituciones gubernamentales para poder atender estas problemáticas.

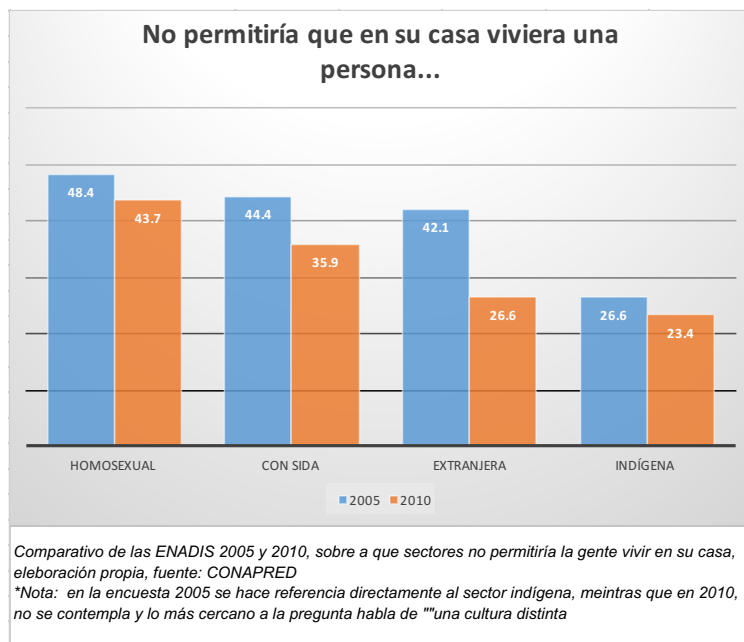
Es importante mencionar que, a lo largo de la implementación de estas encuestas, se ha logrado sumar a diversas instancias institucionales, tales como: SEDESOL en 2005, el IJ de la UNAM en 2010, a los cuales se unieron la CNDH, CONACYT e INEGI para el ejercicio 2017, permitiendo tener un levantamiento de información más completo y que contemple diversas visiones de la problemática, así como un mayor alcance en el posicionamiento del tema. Sin embargo, queda pendiente una mayor difusión en los medios masivos y a través de campañas nacionales, de los resultados de la ENADIS lo que permitiría posicionar la labor del CONAPRED y pero sobre todo debería ser aprovechada como una herramienta de difusión sobre la importancia, impacto y efectos a mediano plazo de las políticas por la No Discriminación.

Si bien estos levantamientos permiten dimensionar *grosso modo* los tipos de discriminación y la percepción que tiene la sociedad mexicana en torno a estas prácticas, las mencionadas encuestas presentan cambios respecto a su metodología, estructura y contenido del cuestionario, así como del muestreo, lo que vuelve complejo realizar un ejercicio comparativo que permita evaluar el avance respecto a estos temas tanto en términos cuantitativos como cualitativos así como

en las transformaciones del imaginario social. La falta de un protocolo de aplicación que se apegue a una misma periodicidad y a la aplicación de reactivos clave que se encuentren presentes en toda la encuesta, dificulta que la encuesta logre medir de manera más objetiva la efectividad o alcance de las políticas implementadas.

Parte de los resultados que se pueden interpretar al revisar las encuestas publicadas permite detectar algunos datos importantes. Por ejemplo, el 92.2% de la población asocia el término discriminación con un concepto de “trato diferenciado”, mientras que sólo el 7.3% considera que se trata de una “limitación de derechos”. Mientras para el año 2005 el 16.6% de los entrevistados pensaba “que el] que no todos tengan el mismo dinero” provocaba un trato diferenciado entre las personas, para la encuesta del año 2010, el 59.5% consideraba que la riqueza era el factor que provocaba “división entre la gente”. Si bien las preguntas son distintas, podemos ver que la percepción respecto a los ingresos económicos como un factor de trato diferenciado se incrementó aproximadamente en 3.5 veces.

Sin embargo, las propias encuestas cruzan datos que complejizan el análisis sobre el avance en los imaginarios sociales y el impacto real en la disminución de las prácticas discriminatorias en México como podemos encontrar en la siguiente gráfica:



Para visualizar el impacto de estos marcos legales, y acciones institucionales emergentes, el cuadro 5 permite observar el número de denuncias por presuntos actos de discriminación y su incremento desde su puesta en funciones desde el año 2004 y hasta el año 2017. Dicho cuadro permite ver un incremento en las denuncias presentadas por presuntos actos de discriminación, a pesar de ser un mínimo número de denuncias respecto al tamaño de la población nacional. Si bien el incremento de denuncias puede interpretarse como un caso de éxito respecto al posicionamiento del tema y una mayor concientización en la sociedad, también podría hablarnos de que las políticas públicas implementadas no han logrado trascender en la disminución de las prácticas discriminatorias, lo cual está relacionado con la falta de posicionamiento del CONPRED a nivel estatal, lo que explica el bajo número de denuncias registradas a la fecha.

Otro dato relevante que podemos encontrar en el cuadro es que la mayor parte de las denuncias corresponden al concepto de “reclamaciones” las cuales

están dirigidas a funcionarios públicos, en tanto que las quejas van dirigidas a particulares.¹⁰⁷ Por ejemplo, entre las denuncias más representativas que podemos mencionar encontramos restricciones a servicios, como fue el sonado caso en 2014 de la compañía Interjet quién no permitió el abordaje a uno de sus vuelos al grupo Panteón Rococó “por estar tatuados”, es decir, la apariencia de los integrantes del grupo constituía una razón suficiente para no permitirles abordar, probablemente por razones de seguridad¹⁰⁸. Otra constante son los contenidos discriminatorios en medios de comunicación o campañas publicitarias, como la acontecida en 2004, cuando la campaña publicitaria de la marca de desodorantes Rexona tuvo por slogan: “Para que el metro no huela Indios Verdes.”¹⁰⁹

De igual forma encontramos este tipo de prácticas en servicios básicos como los médicos y educativos. Ya lo mencionamos anteriormente: la mayor cantidad de quejas que se reciben son dirigidas hacia instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISTEEE), Secretaría de Educación Pública (SEP) y Secretaría de Salud (SS). Un claro ejemplo de lo anterior lo podemos encontrar en los siguientes casos significativos reportados en los informes anuales del CONAPRED:

107 Es importante mencionar que, aunque a partir de 2014, con la modificación a la LFPyED se homologaron ambos procedimientos bajo la figura de “Queja” para efectos prácticos de visualizar el número de denuncias a servidores públicos (anteriormente reclamaciones) y a particulares se continuó trabajando con ambos conceptos

108 “Interjet discrimina a Panteón Rococó por tener tatuajes”, El Financiero, publicado el 27 de mayo de 2014, <https://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/interjet-discrimina-a-panteon-rococo-por-tener-tatuajes>, consultado el 27 de enero de 2019

109 “Eliminarán del metro anuncio discriminatorio” El Universal en Línea, publicado el 26 de agosto de 2004, <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/61969.html>, consultado del 29 de enero de 2019

(Expediente CONAPRED/DGQR/47/DR/II/DF/R24)

El 25 de junio de 2004, se recibió la reclamación presentada por una mujer y en representación de otras mujeres, por presuntos actos de discriminación en agravio de tres menores a causa de sus condiciones de salud, ya que estas consideran que han recibido un trato de inferioridad en el jardín de niños al que asisten, debido a que padecen cardiopatía congénita, leucemia aguda en segundo grado y sangre purpura respectivamente.

El 16 de agosto de 2004 se celebró una audiencia de conciliación, donde se celebró a las partes una propuesta que fue aceptada libremente por ellas, que consistió en lo siguiente: que la profesora a la que se atribuyeron los actos de discriminación se comprometiera a no discriminar a sus alumnos, ni a los padres de familia de estos [...] que la directora se comprometiera a velar por que el profesorado y demás personal a su cargo no lleve a cabo ni participe en actos discriminatorios, [...] que los directivos, profesores y demás personal reciban un curso sobre no discriminación en el ámbito educativo [...]¹¹⁰

(Expediente CONAPRED/DGAQR/91/04/DR/II/DF/R55)

El 6 de octubre de 2004 se recibió en el Consejo la reclamación de una mujer en la que denunció un acto discriminatorio hacia su hija, que tiene parálisis cerebral, en el Hospital Primero de Octubre del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de Estado (ISSSTE), [...] No obstante que los lugares para estacionarse en el referido hospital están señalados para que sean utilizados por personas con discapacidad son utilizados para estacionar vehículos del personal que labora en el referido nosocomio. [...]

El 12 de octubre se solicitó al director del citado hospital un informe sobre los hechos motivo de la reclamación [...] manifestó la existencia de una serie de problemas respecto a la capacidad del estacionamiento [...] el 5 de noviembre se recibió una respuesta del director del hospital en la que hacía una mención de un oficio mediante el cual daba instrucciones para despejar las áreas de estacionamiento y que se respetará el señalado para personas con discapacidad, con excepción de un lugar para una empleada en las mismas condiciones.¹¹¹

La peticionaria es una adulta mayor, trabaja para una empresa de limpieza adscrita a una clínica, está enferma, situación por la que su supervisor, persona servidora pública federal, le ha señalado que “él no quiere personas viejas ni enfermas trabajando ahí, porque no es un asilo para tener enfermos y ancianos, sino que él necesita gente activa”, de igual manera si pide permiso para acudir al médico le descuenta el día y cuando

110 Informe Anual de actividades y ejercicio presupuestal 2004 del CONAPRED, <https://www.conapred.org.mx/IFAI/Inf%20anual%202004.pdf>, pág. 17, consultado el 2 de mayo de 2019

111 Ídem, pág. 18, consultado el 21 de mayo de 2019

se inconforma señala que “por ser de limpieza no tiene derecho a pedir permisos”. Derivado de la intervención de este Consejo el director de la clínica instruyó por oficio al presunto responsable, para que evitara expresiones verbales o conductas, que se interpreten como acoso laboral hacía el personal de limpieza, en específico a la peticionaria; así mismo, la peticionaria ya no tendrá contacto con el presunto responsable. En ese sentido, la peticionaria podrá acudir a su servicio médico, a fin de tomar el tratamiento que su condición de salud requiere, contando con la garantía de que no se verá afectada su percepción laboral.¹¹²

Se recibió una queja en el Consejo en el que la peticionaria manifestó que, en una escuela pública, en la cual labora, el personal de está le brinda a ella y a su pareja -maestra también del colegio- un trato contrario a su dignidad debido a su preferencia sexual.

En virtud de que la queja se calificó como presunto acto de discriminación, se notificó a la autoridad la solicitud de informe, y se solicitaron medidas precautorias, a efecto de que a la peticionaria y su pareja se les brindara un trato digno y respetuoso, [...] En respuesta, está acepto firmar un convenio, en donde se comprometió que:

Personal de la escuela y el Supervisor de Zona Escolar participen en un curso sobre el derecho a la no discriminación; subdirectoras y Supervisor de Zona Escolar 418 participen en un curso sobre datos personales; se convoque a una plática para los padres de la población estudiantil, para que se le s brinde información y sensibilización sobre los temas de no discriminación en dicho acto se entregó información sobre temas de no discriminación; se gire una circular a la directora de la escuela, Subdirectoras, Supervisor de Zona Escolar, 418, y el personal docente y administrativo mediante el cual se les exhorte a que se conduzcan con una perspectiva de derechos humanos y no discriminación; se colocaron 26 carteles alusivos sobre el derecho a la no discriminación en la escuela; se realice una plática para la población estudiantil de sensibilización sobre temas de no discriminación y el Supervisor de la Zona Escolar coloque una manta al exterior de la escuela en la cual se indique: que es incluyente y no discrimina.¹¹³

112 Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2014, https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/IA-14%20Completo%20Final_INACCSS.pdf, pág 52, consultado el 29 de mayo de 2019

113 Informe anual de actividades y ejercicio presupuestal 2016, <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/InformeAnual2016.pdf>, pág 51, cconsultado el 22 de julio de 2018

A lo largo de diversos informes anuales del Consejo¹¹⁴, podemos encontrar gran diversidad de casos, como los aquí señalados. Sin embargo, debemos resaltar que muchos procesos no han tenido algún tipo de medidas compensatorias o que reviertan estas prácticas ya que, si la parte acusada no accede a las recomendaciones de conciliación del Consejo, no se puede obligar al cumplimiento de estas.

Ejemplo de lo anterior son los diversos señalamientos hechos al arzobispo Juan Sandoval Iñiguez, por sus pronunciamientos en contra de diversos sectores, ya sea al declarar que: “[por la] impudencia de las mujeres, los feminicidios van al alza” ya que “con cualquiera se suben... por eso las matan.”¹¹⁵ Igualmente se ha manifestado en diversas ocasiones en contra de los matrimonios entre personas del mismo sexo, como en 2015, refiriendo: “Lo que se salga de esta institución divina atenta contra ella y es una aberración y no puede caber en la mente de un católico”¹¹⁶ ante los cuales nunca ha habido respuesta. O más grave aún, encontramos casos en los que no sólo no se aceptan las recomendaciones hechas por el CONAPRED, sino que se interpela al libre ejercicio de los Derechos Humanos

114 Informes Anuales del CONAPRED 2004-2017, disponibles en: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=558&id_opcion=700&op=700, consultados el 12 de julio de 2018

115 “Católicas presentará queja contra Sandoval Iñiguez por declaraciones sobre feminicidios”, Redacción, Proceso, publicado el 22 de noviembre de 2011, <https://www.proceso.com.mx/512242/catolicas-presentara-queja-contra-sandoval-iniguez-declaraciones-feminicidios>, consultado el 25 de enero de 2019

116 “Comunidad homosexual demanda al cardenal Juan Sandoval Iñiguez”, Expansión, coninformación de Agencia EFE, publicado el 28 de junio de 2015, <https://expansion.mx/nacional/2015/06/28/comunidad-homosexual-demanda-al-cardenal-juan-sandoval-iniguez>, consultado el 29 de enero de 2019

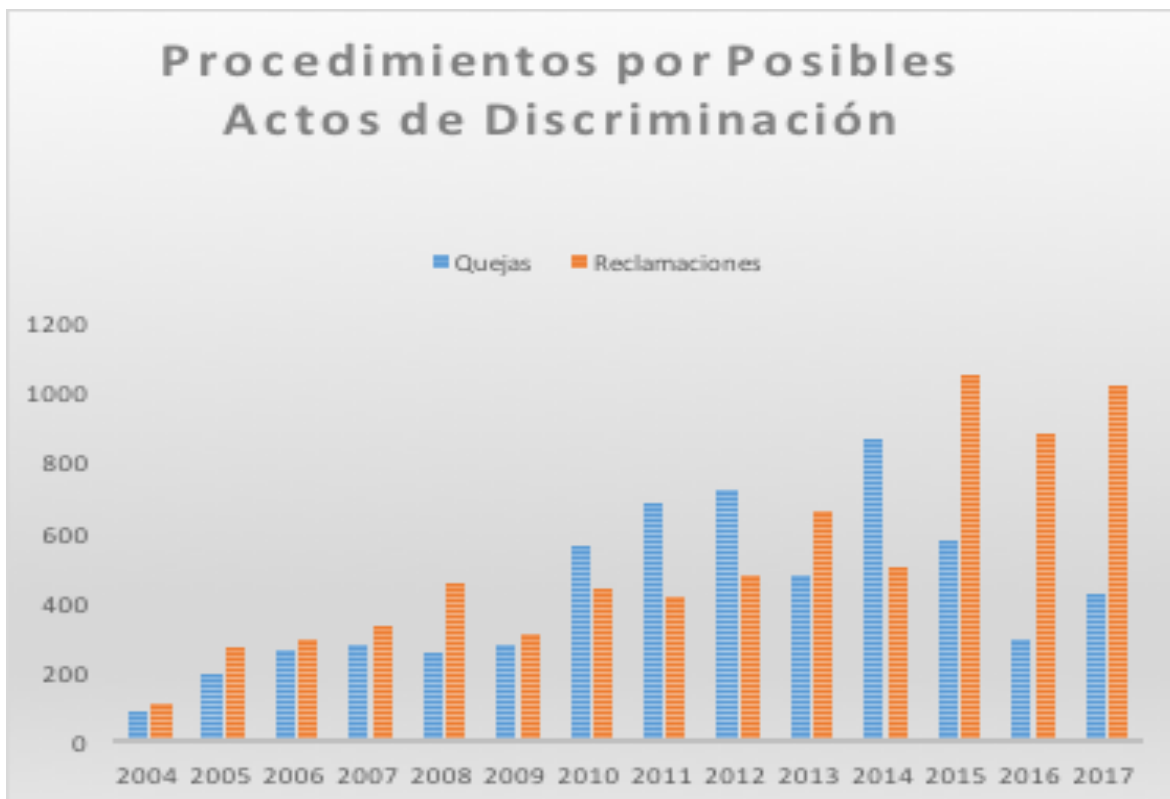
(la libertad de expresión) para defender una posición intransigente, tal es el caso del periodista Nicolás Alvarado o del Cardenal Norberto Rivera.¹¹⁷¹¹⁸

Procedimientos por Posibles Actos Discriminatorios		
Año	Quejas	Reclamaciones
2004	83	106
2005	193	266
2006	258	291
2007	279	327
2008	250	450
2009	279	306
2010	556	436
2011	680	413
2012	715	475
2013	471	655
2014	863	500
2015	575	1044
2016	294	877
2017	422	1013

*Procedimientos por Posibles Actos Discriminatorios,
Elaboración propia, Fuente: CONAPRED*

117 Darío Ramírez “Jotas y Nacas”, sitio web, Sin Embargo, <http://www.sinembargo.mx/08-09-2016/3089753>, consultado el 7 de julio de 2018

118 La Jornada, “Quejas contra Norberto Rivera por “homofobia” no avanzan en Conapred y Segob” <https://www.vanguardia.com.mx/articulo/quejas-contra-norberto-rivera-por-homofobia-no-avanzan-en-conapred-y-segob>, consultado el 7 de julio de 2018



Finalmente, una de las acciones más relevantes implementada desde las políticas públicas y que al mismo tiempo abona a visibilizar la problemática fue el “Encuentro Iberoamericano: Desarrollo Social. Democracia y No Discriminación” realizado, el 25 y 26 de septiembre de 2007 en la Ciudad de México. Gilberto Rincón Gallardo, aún director del CONAPRED, hizo un llamado a diversas instituciones de la región Iberoamericana vinculadas con la lucha por la No Discriminación a formar un bloque que permitiera el intercambio de información y experiencias exitosas en este ámbito. Como resultado de esta reunión surge la Red Iberoamericano de Organismos en contra de la Discriminación (RIOOD).

Capítulo IV. La RIOOD como iniciativa de mayor potencial desde el CONAPRED

4.1 Conformación de la RIOOD

La creación de la denominada RIOOD estuvo relacionada con la necesidad de resolver dos problemáticas: La relativa a la poca o ausente difusión de información sobre el trabajo realizado por las instituciones afines al fenómeno de la discriminación en los diversos países y lo refiere a la escasa presencia del tema en las agendas políticas de los estados Iberoamericanos. La RIOOD, por lo tanto, se erigió en un espacio en el cual los diversos actores institucionales o de la sociedad civil a nivel internacional buscaron impactar y hacerse visibles en las políticas públicas y los marcos legales para lograr empoderar a los grupos vulnerados en los diferentes países. En este sentido, la vinculación de los esfuerzos por parte de los gobiernos y de la iniciativa de la sociedad civil, a través de las experiencias exitosas en cada país, se volvió una estrategia válida para aminorar el aislamiento e invisibilidad del tema y posibilita resarcir los vacíos institucionales, jurídicos y de análisis que se puedan presentar en los países integrantes de la Red.

Rincón Gallardo propuso con esto la concentración de las diversas propuestas contra la Discriminación a través del trabajo en Red,¹¹⁹ así como realizar una clara evaluación de las políticas impulsadas en diversos países y hacer

119 Es puntual mencionar que en 2008 el gobierno mexicano iba a proponer al Lic. Rincón Gallardo a la ONU para presidir la comisión de dicha organización, encargada de verificar de las normas referentes a las personas con discapacidad. Su nombramiento pudo representar una oportunidad para "Institucionalizar" y "globalizar" el trabajo de diversos organismos y sectores a través de una Red de cooperación Internacional que dotara de una proyección del tema de la discriminación a diversas instancias internacionales. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/534202.html>. Consultado el 29 de enero de 2016.

puntuales señalamientos respecto a las violaciones de los derechos humanos, principalmente de los sectores vulnerables.

El ejercicio de la RIOOD cobra relevante importancia dentro de un esfuerzo colectivo impulsado desde el CONAPRED. De ser exitosa, dicha cooperación sería un importante referente para el estudio e impulso de proyectos y políticas públicas por parte de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), Organización de las Naciones Unidas (ONU), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corte Internacional de Justicia (CIJ) y Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), entre otras.

La reunión que dio origen a esta Red Iberoamericana se celebró en la ciudad de México en 2007, y en sus estatutos se señala que esta era:

[Una] red dinámica, con carácter de organización multipartita y multidisciplinaria, que se fortalece gracias a la participación de sus integrantes y aliados, además de ser un mecanismo de coordinación y articulación e intersectorial que regirá su funcionamiento sustentado en el presente Estatuto.

La RIOOD es un espacio de construcción de vínculos de cooperación, comunicación, incidencia y coordinación interinstitucional entre organismos públicos, organismos regionales, internacionales y/o multilaterales, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas de Iberoamérica encargadas de prevenir, investigar y/o atender las consecuencias de prácticas discriminatorias por medio de acciones conjuntas en los ámbitos nacionales y regionales.¹²⁰

Para los integrantes de esta iniciativa:

Se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: etnia, nacionalidad, lengua o idioma, religión o creencia, ideología, opinión política o gremial, sexo, orientación sexual, género, identidad de género o su expresión, edad, color de piel, racismo, estado civil, situación familiar, filiación, embarazo, discapacidad, responsabilidad familiar, antecedentes penales, trabajo u ocupación, lugar de residencia, caracteres físicos, posición económica o condición social, pobreza o marginación, conflictos armados, desplazamientos internos y

120 Estatuto, RIOOD, artículo 2, pág 1, <http://www.redriood.org/wp-content/uploads/2014/12/Estatuto-RIOOD-2014.pdf>, consultada el 24 de junio de 2018

transfronterizos, participación en combates o guerras, usos de sustancias tóxicas legales o ilegales o cualquier otra condición social.¹²¹

Para Omar Bernardo Ojeda López la RIOOD es:

“[una] organización conformada por una amplia variedad de organismos y organizaciones, de diferentes características y temáticas”, cuya función es “visibilizar el fenómeno de la discriminación como tema relevante en la agenda pública internacional, de los países de Iberoamérica debido a la desatención y la falta de legislación e institucionalización del tema”¹²².

Por lo mismo, el propósito de los integrantes es crear un panorama homogéneo sobre el tema de la discriminación para así fortalecer el trabajo de los diversos organismos y organizaciones nacionales e internacionales. La finalidad, por lo tanto, es la vinculación estratégica para la circulación de las experiencias nacionales de todas las organizaciones que la conforman. En este sentido, la RIOOD se propuso como objetivos:

- a) Propiciar procesos de reflexión, acercamiento y cooperación entre sus integrantes a fin de impulsar acciones conjuntas para combatir la discriminación en toda la región iberoamericana;
- b) Trabajar coordinadamente en el desarrollo de programas que incidan en la prevención y eliminación de la discriminación en el derecho a la salud, al trabajo, a la educación, al acceso a la justicia, a la seguridad social, a la participación política, accesibilidad universal y cualquier otro derecho de los diferentes grupos en situación de discriminación;
- c) Promover e incidir en la inclusión de la problemática de la discriminación como prioritaria en las agendas de acción de los Estados

121 ídem

122 Omar Bernardo Ojeda López, Las redes de Política en el ámbito Internacional Estudio de caso de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD), pág. 70

http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/D9V2FUETRI1UP4QDQT6EHJID28SXXKBFVCG3CA3V98QKXJEMUB-17645?func=full-set-set&set_number=023718&set_entry=000001&format=999, consultado el 10 de abril, 2017

- d) Promover el intercambio de buenas prácticas en los países de la región, así como el intercambio y la difusión de experiencias exitosas en torno a la prevención y eliminación de la discriminación;
- e) Propiciar la cultura de la inclusión;
- f) Fortalecer e impulsar la participación ciudadana en la promoción, aplicación y seguimiento de los acuerdos y compromisos internacionales;
- g) Apoyar con asistencia técnica los desarrollos legislativos, y la formulación de políticas públicas en los diferentes países integrantes de la RIOOD;
- h) Impulsar el seguimiento de las recomendaciones internacionales emitidas por los diferentes organismos internacionales relativas a la no-discriminación y ratificación de instrumentos internacionales que defiendan los derechos humanos; y
- i) Promover la generación de información y estudios relacionados con la discriminación como insumos para incidir en las políticas públicas de la región.¹²³

123 ídem, artículo 3º, pág. 2.

MIEMBROS INTEGRANTES DE LA RIOOD POR TIPO DE REPRESENTACIÓN			
País	Organismo Publico	Organización de la Sociedad Civil	Academia
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> * Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) * Defensoría del pueblo de la ciudad autónoma de buenos aires – instituto contra la discriminación 	<ul style="list-style-type: none"> * Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) * Asociación de travestis transexuales y transgéneros de argentina (ATTA) * Comunidad homosexual argentina (CHA) * Federación argentina de lesbianas, gays, bisexuales y trans; comunidad homosexual argentina * Asamblea Permanente de los Derechos Humanos (APDH) * La fulana * Fundación para el Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM) * Mesa nacional por la igualdad 	
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> * Ministerio de Culturas y Turismo, Viceministerio de Descolonización – Comité Nacional Contra el Racismo y toda forma de Discriminación * Ministerio de la presidencia Viceministerio de movimientos sociales y sociedad civil * Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales * Defensoría del pueblo 	<ul style="list-style-type: none"> * Colectivo TLGB de Bolivia * Consejo Nacional Afroboliviano (CONAFRO) 	
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> * Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial en Brasil (SEPPPIR) 		
Chile	<ul style="list-style-type: none"> * Ministerio Secretaría General de Gobierno Área Sociedad Civil de la División de Organizaciones Sociales 		
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> * Consejería Presidencial para los Derechos Humanos * Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior de Colombia 		<ul style="list-style-type: none"> * Universidad Sergio Arboleda
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> * Defensoría de los Habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> * Programa de la Nación 	
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> * Defensoría del Pueblo 		
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> * Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos * Secretaría de Inclusión Social 		
España	<ul style="list-style-type: none"> * Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO) – Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad * ACCEM 		
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> * Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODSIRA) 		
Honduras		<ul style="list-style-type: none"> * Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) * Foro intereclesialístico de honduras 	
México	<ul style="list-style-type: none"> * Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) * Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) 	<ul style="list-style-type: none"> * Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México * Organización para el Desarrollo Social y Productivo de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afrodescendientes (SOCPINDA) * Foro intereclesialístico Mexicano A.C. * Colectivo Pinotepa A.C. * México Negro A.C. * Libre Acceso A.C. 	<ul style="list-style-type: none"> Red de Escuelas Universitarias del Sureste
Nicaragua		<ul style="list-style-type: none"> * Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora 	
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> * Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (SENADIS) 		
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> * Defensoría del Pueblo de Paraguay 		
Perú	<ul style="list-style-type: none"> * Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 	<ul style="list-style-type: none"> * Ashanti Perú * Asociación Negra de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (ASONEDH) 	
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> * Alto Comisionado para la Inmigración y el Dialogo Intercultural (ACIDI) 		
Puerto Rico	<ul style="list-style-type: none"> * Comisión de Derechos Civiles 		

Miembros Integrantes de la RIOOD por tipo de representación, Elaboración propia, Fuente: RIOOD

De esta manera, podemos encontrar que las iniciativas propuestas por cada uno de los conformantes son proyectos que pretenden impactar de forma directa en sus ámbitos de atención. Si bien el mandato no establece diseñar estrategias conjuntas contra la discriminación entre los diversos países, tiene el mérito de visibilizar las problemáticas por medio de un trabajo de difusión compartido que posibilite el posicionamiento de luchas locales a nivel internacional, ejercer presión internacional para la atención de las problemáticas, retomar experiencias exitosas, analizar los obstáculos que inciden en la situación de vulnerabilidad de grupos afectados, construir indicadores sea para identificar grupos vulnerables o analizar las causales o las problemáticas a enfrentar: niveles de pobreza, falta de acceso a la educación, salud, empleo, estigmatización, indicadores culturales, entre otros.

Bajo este tenor los beneficios que podrían establecerse de las relaciones de esta Red están:

- 1) Visibilización de la No Discriminación a nivel internacional.
- 2) Elaboración de indicadores regionales que permitan un análisis comparativo de la problemática.
- 3) Visibilización regional de sectores que habían sido discriminados localmente.
- 4) Fortalecimiento del trabajo de los organismos gubernamentales, a la par de los de la sociedad civil.
- 5) Posturas integrales de contrapeso político a organismos locales o internacionales.

Podemos mencionar, como ejemplo, las ventajas de contar con un trabajo en red para el reconocimiento compartido sobre ciertos grupos en condición de vulnerabilidad que, en el caso de México, no se encuentran considerados en el listado del CONAPRED.¹²⁴ Es el caso de *personas en situación de encierro y liberadas*, los cuales tienen una marcada diferencia en términos de capacidad de organización, agenda e incidencia dado el complejo entorno que los caracteriza, sobre todo si los comparamos con los organizados pueblos indígenas y afrodescendientes.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el reconocimiento de esta diversidad da grupos permite dar cuenta no sólo de la diversidad de los actos discriminatorios y sus expresiones, o de los distintos grados de invisibilización estructural que afecta a cada sector, también, y principalmente, de las especificidades de atención de cada uno.

124 Idem Art. 9º, p., 4.

Grupos en situación de vulnerabilidad reconocidos por la RIOOD	
1	Mujeres
2	Grupos étnicos discriminados
3	Pueblos Indígenas
4	Afrodescendientes
5	Adultos y adultas mayores
6	Niñas, niños y jóvenes
7	Refugiados y personas en situación de desplazamiento
8	Migrantes
9	Personas con discapacidad
10	Diversidad Sexual (LGBT)
11	Personas que viven con VIH/SIDA
12	Diversidad religiosa y de creencias
13	Personas en situación de encierro y liberadas

Grupos en situación de vulnerabilidad reconocidos por la RIOOD, Elaboración propia, fuente: RIOOD

En efecto, para poder abordar a cada uno de estos grupos señalados en el cuadro anterior, la RIOOD se organiza en vocalías, esto es, un trabajo conjunto conformado por diversos organismos y organizaciones a fin de elaborar algunas de las líneas señaladas con anterioridad. Así al ser representado por la vocalía correspondiente, cada grupo amplía su posibilidad de salir de la exclusión e incluso de la invisibilidad en que se encuentran sumergidos. La finalidad de esta estrategia de abordaje es impedir la sectorización del tema en las agendas nacionales por motivos de intereses políticos, religiosos, económicos, culturales o meramente coyunturales, las cuales invisibilizan, maquillan o exaltan erróneamente esta problemática.

Esta cooperación debería ser fundamental para el fortalecimiento de los trabajos locales acaecidos en los países que constituyen la RIOOD, pues, al interior de cada uno de ellos, existen delimitantes en sus programas de trabajo por contextos culturales o limitaciones económicas; es el caso de la discriminación por razones étnicas en España o Brasil, por razones de discapacidad y diversidad sexual tanto en Chile como en Argentina.

Ciertamente, podemos encontrar un avance en los marcos jurídicos de los países de la región Iberoamericana, en temas específicos. Sin embargo, no hay una referencia que permita medir de manera clara si hay una incidencia directa desde la red, lo cual sería importante para medir la efectividad y alcances de la RIOOD. Sin embargo, si podemos encontrar afinidades en los temas impulsados en los diversos países que conforman la RIOOD y México, por ejemplo: la legalización el matrimonio entre parejas del mismo sexo en Argentina; o con Brasil, donde el trabajo del hogar ya se encuentra incluido en la seguridad social y que ha sido una lucha reciente y con grandes avances en nuestro país.

Consecuentemente, la Red cobró cierto posicionamiento al pasar de 19 organismos gubernamentales, 5 no gubernamentales y 1 organismo internacional, de 16 países que la conformaron inicialmente, a una actual integrada por 26 organismos gubernamentales, 18 no gubernamentales, 3 instituciones académicas, 3 organismos regionales y 2 organismos internacionales, un total de 47 integrantes de 18 países.¹²⁵

¹²⁵ Integrantes, <http://redriood.org/paises-participantes/>, consultada el 27 de junio de 2017.

Lamentablemente, y pese a la búsqueda de un empoderamiento de las organizaciones que conforman la Red, hasta ahora no han logrado dicho posicionamiento por carecer esta instancia de un mecanismo eficaz de coordinación. Los acuerdos tomados al interior de la RIOOD continúan en una etapa de organización interna, lo cual no ha permitido establecer avances significativos, de forma que la RIOOD ha quedado sólo como receptora de los trabajos de cada uno de los miembros, sin exhibir resultados tangibles como resultado de esfuerzos colectivos.

Por lo mismo, para poder llegar a prácticas efectivas, la RIOOD se plantea la necesaria la participación de las organizaciones de la sociedad civil como contraparte organizada tanto para avanzar en los esfuerzos realizados como también que ellas sean capaces de defender las particularidades de cada sector. El objetivo de esta colaboración sería facilitar a las instituciones representantes del Estado, impulsar las herramientas necesarias para encontrar opciones más viables, tanto en el campo de lo jurídico como en la implementación de programas de equidad, reflejándose directamente en la atención eficiente de demandas muy concretas, particularmente en aquellos casos en los que se trata de garantizar los derechos de primera generación, por ejemplo: mecanismos internacionales que faciliten la comercialización de medicamentos anti retrovirales para enfermos de VIH, protocolos integrales y trasfronterizos de atención a niños migrantes, programas internacionales de re distribución alimentaria a los sectores más vulnerados, etcétera. Dotando de un verdadero sentido global a las acciones de los miembros de la RIOOD.

4.2 El impacto de la experiencia regional.

Con base en los precedentes nacionales señalados, hay un déficit en las estrategias para un acercamiento efectivo de las instituciones con la sociedad, lo cual es necesario para la sensibilización sobre la importancia de la No Discriminación. La deuda ha pasado de la brecha de lo jurídico o lo institucional, pero está ahora en un terreno quizá más difícil, el de la educación y concientización sobre los efectos negativos de la discriminación y sobre todo en las responsabilidades de cada actor al interior de la sociedad, mostrándonos como las políticas públicas o programas institucionales continúan rebasados por el imaginario de las ciudadanías y las nuevas demandas que con ello viene. Al mismo tiempo, esto nos permite señalar la importancia que cobra fomentar los trabajos en Red, así como el utilizarlos como una herramienta que permita subsanar o entender desde una perspectiva integral y multicultural las carencias en el tema de la lucha por la No Discriminación.

Según lo señalado por el propio Consejo, la Red es una oportunidad para fortalecer la práctica institucional a través del intercambio de información y buenas prácticas, así como la difusión de éstas¹²⁶; sin embargo, no da cuenta de esto en la práctica. Como señalamos, los esfuerzos de la Red han quedado en un intercambio de información, en donde la autonomía y la diversidad de intereses entre las instancias y países participantes no han logrado impactar con claridad al interior de las instituciones que la conforman, quedando hasta ahora en la participación de foros y reuniones de trabajo.

126 Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD), sitio web del CONAPRED, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=418&id_opcion=731&op=731, consultado el 16 de julio de 2018

De acuerdo a los posibles beneficios mencionados sobre pertenecer a la Red, quizá siendo el mayor su propio posicionamiento del CONAPRED a nivel internacional, estos no aparecen materializados en los diseños de trabajo que nutran las políticas institucionales contra la discriminación en México, quedando en el tintero del Consejo incorporar en sus estrategias nacionales contra la Discriminación dos temas importantes. El primero, el rescatar las experiencias sobre diversos grupos vulnerables que han sido reconocidos en países Iberoamericanos y el segundo, encontrar una estrategia efectiva de vinculación con la ciudadanía a fin de fortalecer, de un lado, una educación que combata los estigmas culturales y prácticas discriminatorias, del otro, concientizar sobre el impacto negativo de dichas prácticas.

A la par de este posicionamiento internacional, se debe mencionar que en México el trabajo respecto al posicionamiento y atribuciones del Consejo, o como la propia Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, aún continúan con una deuda importante. Según la Segunda Encuesta Nacional sobre Discriminación, en 2012: el 78.2% de los entrevistados ni siquiera ha escuchado hablar del CONAPRED, lo cual sugiere que el índice de personas que desconoce que la discriminación está tipificada como un delito es alta, por lo tanto, ni siquiera saben que existe una ley al respecto.

Sin embargo, para el caso de la relación entre el CONAPRED y la RIOOD, podemos señalar que esta red ha visibilizado las deficiencias del Consejo respecto a su posicionamiento frente algunos grupos vulnerados o sobre ciertos temas, entre los que podemos mencionare la despenalización del aborto, el reconocimiento a los derechos de las sociedades de convivencia, o el reconocimiento de la educación

originaria, como se ha dado en otros países miembros de la red, tales como Argentina, Chile o Bolivia, respectivamente. Más aún, sobre la propia definición y posicionamiento sobre la noción de Discriminación, que en el caso de la RIODD incorpora conceptos que el Estado mexicano no ha retomado. Es el caso de grupos cuya participación en determinados hechos los ha vuelto sectores vulnerados, entre los que podemos mencionar: desplazamientos internos y transfronterizos, participación en combates o guerras; de igual forma sucede en el caso de la legalización de algunas drogas, como ha sucedido en diversos países del continente.

A pesar de que la No Discriminación aparece como derecho fundamental en el artículo 1º constitucional, y que el país cuenta con una ley específica que prohíbe y tipifica los actos de discriminación, de acuerdo con el número de denuncias anuales ya señaladas no se observa una disminución importante de estas prácticas. De hecho, uno de los pendientes de análisis comparativo con legislaciones de otros países, es observar que en el caso nacional no se prevén sanciones económicas o restrictivas de la libertad. En consecuencia, se puede hablar de que únicamente la ley “regula” los actos de discriminación, ya que las sanciones administrativas a las que hace referencia quedan sujetas a la disposición de quien comete el acto discriminatorio, es decir; sólo se puede hacer efectiva la sanción si, quien comete el acto, acepta que lo cometió y se compromete a cumplir con dicha sanción administrativa.¹²⁷ En este sentido, las distintas instituciones u organizaciones que

127 Podemos mencionar algunos casos como el del cardenal de Guadalajara Sandoval Iñiguez quien varios actos públicos, ha hecho diversos comentarios discriminatorios hacia diversos sectores, como el caso de las mujeres que recurren al uso legal del aborto, o en contra de la comunidad gay, casos en los que el CONAPRED ha emitido “sanciones” y ha “invitado” al cardenal a retractarse y a tomar

conforman a la RIOOD, nos permiten visibilizar las carencias o límites del CONAPRED respecto a atribuciones que lo fortalezcan como institución.

Esta problemática, surge desde la propia conceptualización de la ley, donde Rincón Gallardo, consideraba que está, debía ser una estrategia de conciliación entre las partes. A su manera de ver, el hecho de imponer sanciones penales o administra solamente crearía profundos rencores y rupturas en la sociedad. Por el contrario,

“la lucha contra la discriminación y la exclusión social es fundamentalmente cultural y educativa, y marginalmente represiva y judicial. Esto implica que, si bien es necesario que la legislación antidiscriminatoria contemple medidas de sanción o castigo contra las prácticas específicas de discriminación y exclusión social, la tarea de largo aliento respecto de estos graves problemas es el logro de la cohesión social y la construcción de una atmósfera cultural de respeto a las diferencias¹²⁸”

Así mismo los derechos y la legislación por la diversidad no pueden descontextualizarse, por lo que es indispensable pensarlos bajo el concepto del respeto a la otredad, buscando un equilibrio entre los usos y costumbres de cada cultura y el respeto de los Derechos Humanos. En este sentido, Gilberto Rincón Gallardo, explica esta necesidad de buscar un equilibrio entre la valoración de lo institucional y las formas alternas de organización social y determinación, tratando de armonizar el respeto a la otredad y el fomento a la equidad.

“El protagonismo estatal ha derivado en un serio déficit de capacidades de autogobierno de las comunidades y, además, ha inhibido las posibles relaciones no clientelares de organización social y política de nuestra sociedad. Frente a este autoritarismo, necesitamos una nueva definición de lo público para entenderlo como un espacio común a nuestra sociedad, y no como un adjetivo exclusivo de la esfera de lo oficial y gubernamental. El espacio público tiene que ser pensado por el

los cursos sobre no discriminación impartidos por el Consejo, sin embargo, Sandoval Iñiguez, se ha negado rotundamente a cumplir con las sanciones (o sugerencias) del CONAPRED, asunto que legalmente, y según las atribuciones que la misma ley confiere al Consejo, no puede traspasar de una sugerencia.

128 Rincón Gallardo, 2008, pág. 91.

conjunto de los actores políticos y sociales como un espacio de libertad, abierto a todos los ciudadanos, donde tiene lugar la deliberación conjunta sobre todos los asuntos que conciernen, para bien y para mal, a la comunidad a la que pertenecemos¹²⁹”

Por otra parte, es importante recalcar que, como impulsor de la RIOOD, el CONAPRED debería de tener mayor claridad sobre las fortalezas y debilidades estructurales de dicha Red, así como del panorama en la región, y el peso que la Red podría adquirir para emitir pronunciamientos sobre temas específicos de los casos nacionales. Son los casos, por ejemplo, de temas como las Sociedades de Convivencia, la legalización del uso de drogas o el derecho al aborto en donde el posicionamiento regional podría representar una fuerza de presión para el reconocimiento y respaldo de este tipo de modificaciones legislativas en otros países, contribuyen a la des estigmatización de estos sectores.

En síntesis, la Red ha fungido como una plataforma de exposición del CONAPRED en los países que la conforman, sin embargo, este factor no ha logrado tener un impacto directo en el diseño de programas al interior del Consejo. Del mismo modo, tampoco se ha reflejado en un verdadero posicionamiento regional en lucha por la No Discriminación, que logre retomar las experiencias tanto institucionales como de los organismos de la sociedad, en el sentido que permitan comprender la problemática desde una visión más amplia, particularmente desde la sociedad civil. La incorporación más activa de este sector posibilitaría desarrollar propuestas verdaderamente legítimas al tener este una percepción más clara y cercana de las problemáticas, posiblemente dotaría a instituciones como el

129 Gilberto Rincón Gallardo, Op.Cit.pág. 65.

CONAPRED de mayor legitimidad y eficacia en las acciones al integrar a mas actores en la elaboración de sus políticas.

Capítulo V. El CONAPRED y las Organizaciones de la Sociedad Civil: Acercamientos inconclusos

Hoy he dado mi firma para la paz.

*[...] Hoy he dado mi firma por la Paz.
Para que el tiempo no se detenga
para que el sueño no se inmovilice,
para que la sonrisa sea alta y clara
para que una mujer aprenda a ver crecer a su hijo
y las pupilas del hijo vean como su madre es cada día más joven.
Hoy he dado una firma, la mía, para la Paz. [...]*

Efraín Huerta

5.1 Necesidades y Tensiones de un Acercamiento en el Contexto de las Políticas por la No Discriminación

Pareciera que históricamente el modelo político mexicano ha hecho de la institucionalización de las demandas una estrategia para acotar la presencia de las organizaciones sociales que un mecanismo capaz de contribuir la atención de las mismas. Si bien las visibiliza, la institucionalización de las demandas sociales, la más de las veces, dejó a las organizaciones al margen la toma de decisiones y diseño de programa en las instituciones nacionales.

A fin de contrarrestar los efectos negativos, una de las principales tareas de las OSC es lograr una injerencia al interior de los programas estatales, pero sin que esto represente una intrusión del Estado al interior de ellas o un quiebre en la colaboración. Como recapitula Fernanda Somuano, en su libro “Sociedad Civil Organizada y Democracia en México”:

[Una] característica del sistema autoritario mexicano fue que siempre intento ser incluyente y buscó más la cooptación y la incorporación que la exclusión o la eliminación de fuerzas políticas conflictivas u opositoras. El sistema se encargó de

incorporar el espectro más amplio de intereses sociales, económicos y políticos dentro del partido oficial; sus “organizaciones de masas” afiliadas, incluso, los grupos de oposición durante mucho tiempo llevaron actividades aprobadas por el viejo régimen. Sin embargo, cuando se vio enfrentado por grupos de oposición o movimientos que desafiaron el *statu quo* (por ejemplo, los estudiantes de 1968; la izquierda cardenista de 1987 a 1994; los rebeldes del ejército zapatista de liberación nacional EZLN en Chiapas desde el primero de enero de 1994), el régimen respondió de manera represiva.¹³⁰

Sin duda, la falta de plena autonomía de las instituciones y el nombramiento de sus titulares –más por cercanías políticas a los gobernantes en turno que por sus proyectos de trabajo– aunado a la poca o nula continuidad de los proyectos de administraciones previas, son una problemática que agrava esta situación. El riesgo que esto conlleva es no plantear soluciones de fondo a los problemas estructurales que dan origen a esas demandas. Por el contrario, resta fuerza a la voz de las organizaciones, afectando con esto la efectividad de las políticas públicas al momento de su implementación o, en palabras de Salvador Vázquez “el riesgo de fracaso de una política radica en la falta de consenso entre quienes serán afectados por ella y los diseñadores de las políticas”.¹³¹

Efectivamente, el diseño de programas debe estar en constante diálogo con actores tanto sociales como de gobierno. Su mayor cercanía a la realidad social es un valor agregado que reduce el riesgo de una errónea aplicación de los programas y por tanto de derroche de los recursos económicos. En consecuencia, es necesario una visión común y de responsabilidades compartidas, ya que, de no ser así, se

130 Fernanda Somuano, *Ibidem*, pág. 36

131 Salvador Vázquez Fernández, *incidencia. Base para la construcción de una agenda multilateral de ejercicios de los derechos de la niñez, Participación de las organizaciones de la sociedad civil en la agenda multilateral de México*, Luz Elena Baños, Natalia Saltalamacchia, comp, Instituto Matías Romero, México, 2017, p. 52

corre el riesgo de caer en prácticas parciales o en el peor de los casos coercitivas, agregando más complejidades que soluciones a problemas es la discriminación.

En este sentido, las instituciones estatales han carecido de herramientas capaces de solucionar por sí solas las diversas problemáticas transversales, lo que explica la creciente interés e injerencia por parte de la sociedad civil en impulsar políticas o elaborar acciones específicas desde los años ochenta. Sin embargo, como lo señala Montes Betancourt en su artículo en torno a las deficiencias en algunos programas de atención a personas con discapacidad:

Una de las debilidades encontradas, es la falta de involucramiento de las organizaciones civiles de y para personas con discapacidad en el seguimiento al conjunto de acciones públicas que les competen. Debido en la mayoría de los casos a que dichas organizaciones se abocan a prestar servicios que el estado no proporciona a las personas con discapacidad, es que se han dejado de lado labores tan importantes como la participación en la toma de decisiones que atañen a la población con discapacidad.¹³²

Evitar que la institucionalización termine como herramienta de desmovilización de las organizaciones, es una labor importante en la cual nuevamente se requiere de un trabajo conjunto y cuyo impulso necesariamente vendrá desde la propia sociedad. Si bien es importante cuidar que las organizaciones no terminen como parte de la estructura de gobierno, también es cierto que la histórica debilidad de la sociedad civil, aunado a un contexto estatista como el mexicano, explique porque el desarrollo de las OSC dependa del propio reconocimiento del Estado. En su texto, “¿*Qué tienen las asociaciones de la sociedad civil que promueven la democracia?*”, Douglas Chalmers lo señala de la siguiente manera:

132 Montes Betancourt, Los derechos humanos: reto para las políticas públicas en materia de discapacidad, Instituto mexicano de derechos humanos y democracia, México p.94

Desde el punto de vista de la institucionalización, el corporativismo parece haber sido una manera de estabilizar instituciones democráticas o semidemocráticas y de neutralizar la polarización. A menudo las instituciones corporativas fueron pensadas para formar representantes de bloques asociacionales en competencia, basados en clases, e incluirlos en un conjunto de procedimientos y organismos oficiales, convirtiendo así los conflictos potencialmente destructivos en negociaciones pacíficas. [...] En otros países donde la tradición es más estatista, como Latinoamérica, construir nexos entre ONGs y el proceso formativo de políticas es una necesidad práctica e inmediata.¹³³

En efecto, lo que por un lado puede ser una estrategia para acallar las demandas, por el otro, puede significar un reconocimiento de nuevas expresiones sociales, y la capacidad de estas de atender aquellos sectores que las instituciones no están en disponibilidad de lograr. Como señala el padre y defensor de Derechos Humanos Miguel Concha en un artículo para el periódico La Jornada:

El fondo del problema es que las sociedades modernas impulsan con energía las organizaciones intermedias entre gobierno y ciudadanos, precisamente para llevar adelante iniciativas de la sociedad civil que difícilmente pueden ser atendidas por los gobiernos. Organizaciones que instituyen mediaciones profesionales y empáticas con los grupos más vulnerables como migrantes, mujeres violentadas, familiares de personas desaparecidas. Mediaciones que promueven colectivos para impulsar la democracia y el cuidado de la naturaleza y que colocan, siempre en el centro la vigencia plena de los derechos humanos, el cuidado de la naturaleza, el respeto a las personas vulnerables como sujetos de derechos, el agua como derecho humano (no como mercancía), la justicia y la democracia, son contrapesos necesarios para evitar nuevas formas de autoritarismo y corporativismo, buscando siempre abordar las causas de los problemas que han generado tanto la corrupción como el autoritarismo y el neoliberalismo.¹³⁴

Lo anterior es particularmente válido para temas tan complejos como es la discriminación, donde OSC tienen mucho camino ganado y un mayor acercamiento

133 Douglas Chalmers, ¿Qué tienen las asociaciones de la sociedad civil que promueven la democracia?, Trad. Felipe Block y Cabrera, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. 41, Num. 170, 1997, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, pág. 157-159.

134 Miguel Concha, Las OSC y la democracia en México, La Jornada, <https://www.jornada.com.mx/2019/03/09/opinion/015a1pol#>, consultado el 29 de junio de 2019

a la ciudadanía, lo que debería traducirse en un fortalecimiento del sistema democrático o Es como lo señala Larry Diamon:

La sociedad civil puede servir a la democracia, creando otros canales diferentes a los partidos políticos, para la articulación agregación y representación de intereses. Esta función es importante para proporcionar a los grupos tradicionalmente excluidos acceso al poder que les ha sido negado en los "escalones superiores institucionales" de la política formal. Incluso donde (como en Sudamérica) las mujeres han jugado, mediante varios movimientos y organizaciones, papeles prominentes en la movilización contra el régimen autoritario las políticas democráticas y el gobierno después de la transición se han revertido por lo general a los anteriores patrones excluyentes. En Europa del Este existen muchos signos de deterioro en el estatus político y social de las mujeres después de la transición. Solamente una presión sostenida y organizada desde abajo, en la sociedad civil, puede avanzar a la igualdad política y social y puede profundizar la calidad, responsabilidad y legitimidad de la democracia.¹³⁵

En efecto, como ejemplo del importante papel de la sociedad en apuntalar el (inacabado) proceso de democratización nacional y su desarrollo institucional, lo observamos en organismos como INMUJERES, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y el propio CONAPRED. Cuyos avances pueden ser cuestionados, pero que sin duda son un paso importante en la democracia. De no ser por la presión de las OSC, quizá su aparición sería más tardía o incompleta. Como señala Cecilia Bobes, en su anteriormente citado artículo:

En la América Latina pos-transición, y a pesar de los múltiples obstáculos que han enfrentado, los movimientos sociales (feministas, de democratización, de derechos humanos, étnicos, etc.) y las ong han logrado convertir muchas de sus preocupaciones en insumos para la elaboración de políticas públicas. La creación, en la mayoría de los países, de instituciones como las defensorías del pueblo, los ministerios de la mujer, los institutos indígenas, de protección al migrante y agencias especializadas en la atención a grupos vulnerables (menores, personas con capacidades especiales, etc.), responden a la transformación de las narrativas sociales y la cultura política que ha promovido la sociedad civil.¹³⁶

135 Larry Diamon, "Repensar la sociedad civil", Revista Metapolítica, No. 2, volumen 1, abril- junio, México, 2012. Pág 15

136 Velia Cecilia Bobes, *Ibíd*em, pág. 40.

En este sentido, Tania Reneaum Panszi, directora ejecutiva de Amnistía internacional México, también apunta al respecto:

En democracia todas las voces cuentan, todas las personas tienen algo que aportar para fortalecer la gobernanza del país y el goce pleno de los derechos humanos. Al respecto, la contribución de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) a la construcción de la democracia mexicana es palpable en la protección que hacen de los derechos humanos; cuando supervisan el correcto ejercicio del servicio público y el funcionamiento de las instituciones, así como en sus aportaciones a la elaboración de leyes para mejorar las condiciones en el país. [...] Las organizaciones han contribuido a la construcción de la democracia al incorporar en la agenda nacional las demandas de las mujeres, de las personas originarias, de la diversidad sexual, de los jóvenes, entre otros sectores contribuyendo, además, con ello, a la construcción de ciudadanía. Las OSC han impulsado, por ejemplo, una importante agenda feminista y de justicia para las mujeres. Gracias a su accionar hoy tenemos, entre otros ordenamientos, una Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Su arduo trabajo logró que el feminicidio fuera tipificado como delito y que cada vez más el combate a la violencia de género sea una prioridad en la agenda de seguridad.¹³⁷

De esta manera, las OSC deberían tener un lugar importante en construir agenda y opinión pública, articular participación ciudadana o fomentar la participación de actores para dar seguimiento al desempeño de los programas y de las instituciones. En suma, su rol es clave en construir institucionalidad. Así lo entiende Ernesto Isunza Vera:

“[...] La demanda social crea Estado (esta es la lógica de las “luchas por el reconocimiento”) y el Estado también crea sociedad. El Estado, vía la definición de una política pública, conforma interlocutores que no siempre son beneficiarios; hay ejemplos de construcción de la interfaz socio estatal en los que, como la contraloría social, precisamente no se trata de crear interlocutores “beneficiarios” si no “vigilantes” [...]”¹³⁸

137Tania Reneaum Panszi, Las OSC, contrapeso fundamental en el Estado democrático, El Herald, <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/las-osc-contrapeso-fundamental-en-el-estado-democratico/>, consultado el 29 de junio de 2019

138 Ernesto Isunza Vera, “El Reto de la confluencia”, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera, Aldo Panfichi Coords, La Disputa por la Contrucción de mocrática en América Latina, FCE, CIESAS, univ veracruzana, México, 2006 pág. 285

Sin embargo, cuando analizamos las relaciones establecidas desde el CONAPRED con la Sociedad Civil, podemos encontrar que las dinámicas y vínculos se caracterizan por tensiones y límites que no han logrado integrar de manera más eficaz la crítica hacía el interior de los programas y acciones implementadas por parte del Consejo.

5.2 Desde el CONAPRED: Ejercicios de acercamiento y límites

El papel de la sociedad civil ha sido fundamental en la historia del CONAPRED desde su creación. Muchas de esas organizaciones que en su momento conformaron la CCECD y que en su momento impulsaron la creación de este Consejo, si bien, no han alcanzado una incidencia directa en los trabajos de este en sus 15 años, es cierto que marcaron un precedente en la manera de legislar y diseñar políticas públicas en el país, como señala María Angélica Luna y Parra en su texto: *“Consideraciones sobre el papel de la sociedad civil en el Desarrollo Sostenible de México”*:

Entre los gobiernos que han logrado grandes cambios está el que surgió de la lucha contra la discriminación. En 2001 don Gilberto Rincón Gallardo nos convoca [...] y se elaboró la Propuesta de Reforma Constitucional del Artículo 1 en el que nos atrevimos a usar la palabra *discriminación* que nunca se había utilizado [...] Coincidieron todas las demás luchas y se logró la creación colectiva de esta redacción que fue propuesta y aprobada por todos los partidos y resultó una de las primeras transformaciones en la forma de legislar en nuestro país; antes, todas las iniciativas venían del Ejecutivo, o alguna procedía de uno o dos partidos que se aliaban, pero pocas las elaboraba la sociedad, porque además no lo permitía nuestra legislación; al firmarla todos los 250 redactores, para que la presentaran los partidos, se creaba un cambio, esta modificación en la forma de legislar, también ha transformado las estructuras de los Congresos. En las Cámaras de Diputados y Senadores hay comisiones que antes no existían y se han ido creando por una razón ciudadana [...] Y ahora ya hay muchas Comisiones que no responden al organigrama, si no a la demanda ciudadana.¹³⁹

139 María Angélica Luna y Parra, Consideraciones sobre el papel de la sociedad civil en el Desarrollo Sostenible de México, “Diplomacia Ciudadana y Desarrollo Sostenible en México”, Luz Elena Baños Rivas Comp., 2017, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, pág. 85.

No se trata así, de no reconocer los avances logrados hasta ahora, por el contrario, son un referente y parte importante del papel que juegan es el fortalecimiento continuo de las instituciones, formando parte de la evolución tanto de las estructuras de gobierno como de las organizaciones. Donde el reconocimiento, representa solamente un primer paso.

En ese sentido es en el año 2014, que los trabajos con organismos de la sociedad civil comienzan a ser mencionados en los informes presentados por el CONAPRED. En dichas menciones podemos encontrar que se destacan actividades como la participación de esta institución en diversas emisiones de las “Marchas del orgullo, lésbico, gay, bisexual, transexual, travestí, transgénero, e intersexual de la Ciudad de México”, o en 2016, a través de la reunión con la organización *Cohesión comunitaria*, e *Innovación Social A. C.* con la cual se buscaba realizar un índice de inclusión de las personas con discapacidad en el sector empresarial, iniciativa que no se concretó. Ese mismo año la Fundación Merced realizó la mesa de trabajo: “Visibilizar y combatir la discriminación”, donde se incorporaba la perspectiva de no discriminación en las acciones y servicios que brinda la fundación; otro buen ejemplo de estos trabajos mencionados es la presentación de ponencias de funcionarios del CONAPRED, así como su colaboración en la difusión de las “Jornadas de afromexicanidad y afrodescendencia” organizadas por Afrodescendencia México A.C.

Podemos encontrar muchas más iniciativas de gran importancia que el CONAPRED retoma desde los trabajos de la sociedad civil, entre los que podemos mencionar tres casos: el primero, la declaratoria en 2010 del 19 de octubre, como

Día Nacional contra la Discriminación.¹⁴⁰ Esta iniciativa tiene como antecedente una propuesta realizada por el Grupo de Facto Diversidad Sexual en Michoacán, durante el II Foro Regional de Consulta para la Formulación del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2007-2012, convocado por Gilberto Rincón Gallardo entonces presidente Consejo.¹⁴¹ En este caso vale la pena señalar que, aunque se logró el reconocimiento a nivel federal y a pesar de los trabajos del mencionado grupo, la iniciativa a nivel local en el estado de Michoacán, no ha encontrado hasta la fecha el mismo eco; claro ejemplo del importante papel que puede jugar el CONAPRED en la visibilización de las demandas.¹⁴²

El segundo ejemplo de estas iniciativas se da durante el año 2017, con el lanzamiento de la “Campaña contra la homofobia y por la inclusión”,¹⁴³ Hernán Gómez Bruera, en ese momento coordinador de asesores del Consejo, comenta que dicha iniciativa es retomada por el entonces presidente Enrique Peña Nieto en respuesta a una de las principales demandas de la comunidad LGBTTTI. Lo cual le fue planteado el 28 de junio de 2016, en conmemoración del día Internacional contra la homofobia, sobre la necesidad de realizar campañas en favor de la No discriminación hacía esa comunidad.¹⁴⁴ Cabe mencionar, que esta sería la primera vez que, desde el estado, se realizó una campaña de esta naturaleza en los medios

140 Decreto por el que se declara el 19 de octubre de cada año como “Día Nacional Contra la Discriminación”, <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/DOF-Decreto-DiaNacVSDiscrim.pdf>

141 Así se registró y publicó en los medios de comunicación (boletín de prensa 053/2007, CONAPRED),

142 Sin Discriminación, Cambio de Michoacán, <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/columna-nc47746>, consultado el 23 de marzo de 2019

143 “Spot Campaña contra la homofobia y por la inclusión”, CONAPRED, <https://www.youtube.com/watch?v=GAKe3cPQQEA>, consultado el 23 de marzo de 2019.

144 Peña Nieto destaca su apoyo a una sociedad #SinHomofobia, Excelsior, <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/05/17/1093151>, consultado el 23 de mayo de 2019

abiertos de comunicación, en la que se plantea la no discriminación y el derecho a las familias diversas. Aunque en la entrevista, Gómez Bruera señala la posible realización de más *spots* sobre el tema, la realidad es que fue el único que salió al aire.¹⁴⁵

Por último, tenemos un gran avance en la dignificación del trabajo desempeñado por las trabajadoras del hogar: demanda que busca visibilizar a este sector con la creación por parte de Marcelina Bautista del Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar (CACEH) en el año 2000.¹⁴⁶ A lo largo de la lucha de este sector, ha sido de suma importancia el papel de Ricardo Bucío, quien, como titular del organismo abanderó la causa, logrando avances importantes en el reconocimiento de los derechos de las trabajadoras del hogar, así como la ratificación del convenio 189 de la OIT en 2011 en torno al reconocimiento de los derechos laborales de estas personas¹⁴⁷.

Para el año 2015, Marcelina Bautista impulsó la creación del Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar, de la mano de la Secretaría del Trabajo y del CONAPRED,¹⁴⁸ con lo cual inició otra etapa en la lucha de este sector, en su búsqueda de la inclusión en el esquema del seguro social. Esta propuesta obtuvo frutos el pasado 14 de mayo de 2019, donde se reformaron las leyes Federal del trabajo y Seguridad Social, permitiendo su afiliación al Instituto del Seguro Social.

145 Primera campaña de Conapred para combatir homofobia llega en 2017, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/familias-con-diversidad-sexual-y-no-a-la-homofobia-la-campana-de-conapred>

146 El Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar, una realidad en México, <https://semillas.org.mx/marce-bautista/>, consultado del 15 de abril de 2019

147 “El trabajo del hogar: Convenio 189 de la OIT y la legislación en México”, https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Cuadernillo-01_EITrabajodelHogar_WEB_.pdf

148 Dicho acompañamiento respondió a cuestiones de gestión y procedimentales respecto a la creación del sindicato.

Como antecedente, previamente se realizó un programa piloto, el cual, hasta abril de 2019, sumaba 2 500 personas afiliadas en el país; aunque cabe señalar que en algunos estados se ha podido detectar mayor resistencia a la incorporación de este este esquema dado los pocos afiliados dados de alta, como son estados como Puebla con tres, Sonora con 29 y Tamaulipas con 49 afiliados.

Podemos enumerar otros esfuerzos de inclusión por parte del Consejo hacía las OSC, como es el caso de la RIOOD, mencionado en el capítulo anterior y la conformación de la asamblea del CONAPRED, que busca integrar actores que den voz a diversos sectores. Sin embargo, son observables algunas problemáticas: personajes cuya labor con la sociedad pareciera más un tema de posicionamiento político. Fue el caso de la presidenta de la Asociación Mujeres en Serio A.C., †Covadonga Pérez Villegas, quien a su vez fue Secretaria de Asuntos de las Personas con Discapacidad del PRI, cargo desde el que se vio involucrada en escándalos de desvío de donaciones utilizando el nombre de Mujeres en Serio A.C.¹⁴⁹

Algunos representantes que han ocupado un espacio en dicha asamblea, y que nos dejan entre ver el perfil de la representación en el Consejo son figuras con renombre en diversos ámbitos, como los medios o la academia, no son necesariamente un referente de trabajo directo con la sociedad civil. Son los casos de: Jesús Rodríguez Zepeda. Coordinador General de la Maestría y Doctorado en Humanidades de la UAM, Roy Campos, presidente de Consulta Mitosfky, Katia

149 Acusan a priista de desaparecer donativo de tacones y bolsos para personas con discapacidad <https://www.animalpolitico.com/2013/09/tacones-y-bolsos-para-personas-con-discapacidad/>, consultada el 20 de febrero de 2019

D'Artigues Beauregard, periodista y defensora de derechos de las personas con discapacidad, Mauricio Merino Huerta, Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ricardo Miguel Raphael de la Madrid, periodista y Analista Político, Mtra. Regina Tamés Noriega, directora Ejecutiva del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) A.C., Clara Jusidman Rapoport, presidenta Honoraria y Fundadora de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incede Social A.C.), Rebeca Montemayor López, coordinadora de Transformación Integral de la Asociación Mexicana de Transformación Rural y Urbana (AMEXTRA A.C.), Juan Martín Pérez García Director Ejecutivo de la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), Elvira Arellano Encabo, presidenta de Movimiento Migrante Mesoamericano, No Nos Vamos, A. C., entre otros.

Este ejemplo sobre los integrantes de la asamblea del Consejo, nos deja ver que si bien por un lado se busca incorporar voces expertas, también muestra la incapacidad de integrar a amplios sectores ciudadanos y sus intereses, lo que nos lleva a la importancia de que las organizaciones se fortalezcan al interior, tanto en su relación con la sociedad como en el momento de interactuar con las instituciones o en el diseño de políticas públicas, a fin de reducir los riesgos de una posible ausencia o de la falta de continuidad de sus trabajos, como sucedió en el caso de la Comisión que dio origen al CONAPRED, en donde pocas permanecen vigentes al día de hoy.

Es cierto que los esfuerzos conjuntos no se deben reducir únicamente al número de organizaciones que prevalecen o al pequeño espacio que los informes anuales permiten mencionar, pero también es importante señalar que más que una colaboración, estos trabajos parecieran ser un ejercicio de “apoyo” por parte del

Consejo a las organizaciones, dejándonos ver cómo se relacionan estos dos actores y deja la pregunta de hacia dónde se debería de encaminar esta relación a fin de lograr políticas más efectivas en torno a la no discriminación, ya que hasta ahora el papel activo de la sociedad civil son incidencias sobre demandas muy específicas de determinados sectores, pero no así sobre el diseño o actuación directa del Consejo.

Lo anterior pareciera una clara línea impulsada por el propio Consejo, por no retroalimentarse o reconstruirse desde la visión que le dio origen, la de la sociedad civil. Al revisar las publicaciones disponibles en su sitio web encontramos que son un ejercicio más académico y de difusión apoyado desde el CONAPRED, que de una búsqueda de incidencias tangibles. Por ejemplo, en el año 2012, el texto *“Caminos por la Igualdad. Ciudadanía y no discriminación”*¹⁵⁰ da cuenta de algunas experiencias narradas desde diversas voces de la sociedad civil, en torno a distintos acontecimientos de su lucha. No sólo da cuenta del importante papel de la sociedad civil, ya sea por el reconocimiento de los derechos de personas con discapacidad, migrantes o por la visibilidad en general de la discriminación.

Sin embargo, ninguno de los textos ahí publicados habla acerca de una evaluación sistemática, puntual y periódica hacia los trabajos del CONAPRED. Quizá la única observación referente al rol alcanzado por el Consejo es la hecha por el activista Daniel Gershenson, al decir que: “Promover la cultura de la tolerancia debe ser prioridad nacional. Hay que dotar de “dientes”, atribuciones e

150 “Caminos por la Igualdad. Ciudadanía y no discriminación, de la colección Matices”, CONAPRED, México, 2012, disponible en: <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/MATICES-Caminos-INACCSS.pdf>

independencia al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, realizar una transición que le permita dejar de ser una entidad testimonial, y que sus resoluciones se tornen vinculatorias”.¹⁵¹ En efecto, este autor sugiere el corto alcance del Consejo frente a los actos discriminatorios en materia penal. Como ya se mencionó en este trabajo, gran parte del problema radica en la falta de atribuciones legales que le permitan al consejo atender los actos de discriminación, reflejándose en sanciones poco contundentes que desalienten las prácticas discriminatorias.

Falta un espacio dentro de las propias publicaciones del consejo que, de pie al análisis, la crítica y formulación de nuevas estrategias desde actores ajenos, pero vinculados al fenómeno de la discriminación, para el fortalecimiento del propio consejo. Por ejemplo, a pesar de los derechos ganados, no hay atribuciones legales del consejo que le permitan reforzar sus o garantizar el éxito de sus iniciativas debido a esta la falta de atribuciones, tanto hacía la sociedad como a las propias instituciones, quedándose corta en sus capacidades vigía de otras instituciones y salvaguarda del derecho a la no discriminación.

Si bien, la intención de origen fue justamente el no fomentar un sentido de criminalización y mayor polarización en la sociedad, es cierto que es un tema poco sencillo de resolver y que debe ser analizado a fondo, ya que las prácticas discriminatorias y las violaciones de derechos humanos, en muchos casos son rebasados y no serán fáciles de detener con el tema de la prevención. En este

151 Ídem, p.35

sentido es necesario evaluar las atribuciones del Consejo en torno a sus capacidades para emitir recomendaciones en las sanciones de dichos delitos.

Más allá de la capacidad del consejo para tipificar o sancionar las prácticas discriminatorias vale la pena señalar el distanciamiento de algunas organizaciones que jugaron un papel fundamental para el origen del CONAPRED y que incluso han tenido una ruptura ideológica con el rumbo adoptado por el Consejo, como sucedió con el activista por los derechos de personas con VIH y de la comunidad gay, †Arturo Díaz Betancourt, quien en una entrevista disponible en la plataforma de *YouTube* señala acerca del compromiso de funcionarios de este organismo

(son) ideólogos orgánicos en el CONAPRED atrás de la presidenta del CONAPRED, (incluso) son lesbianas y las compañeras no hacen absolutamente nada real por conseguir que la política en la discriminación este en la agenda pública del actual gobierno, para nada, no mueven un dedo, porque su objetivo único es personal, es de poder y económico.¹⁵²

O el caso de la maestra Isabel Gardea Espino indígena tarahumara, integrante de la Fundación "José A. Llaguno", quien se vio obligada a renunciar a la asamblea debido a la falta de recursos económicos, para poderse trasladarse a las reuniones en la ciudad de México, ante lo cual el CONAPRED se dijo limitado para apoyarla, siendo esto, un pequeño ejemplo de los retos que enfrentan asociaciones para poder ser tomadas en cuenta y tener una capacidad de incidencia en las instituciones.¹⁵³

152 Arturo Díaz Betancourt, "Pendientes en la lucha contra el sida en México, <https://www.youtube.com/watch?v=e-i5SvX6VSE>, Fragmento de la entrevista proporcionada por Arturo Díaz Betancourt el 28 de septiembre de 2009, en donde analiza algunos aspectos relacionados con la historia de la lucha contra el sida en México.

153 Sesión Ordinaria de la asamblea consultiva, AC/ORD/1/2010, CONAPRED, <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/ACTA_14_04_2010.pdf p. 11

5.3 Desde las Organizaciones de la Sociedad Civil

Como pudimos revisar en el segundo capítulo, la sociedad civil cobró un relevante papel en la agenda nacional, particularmente en la reconfiguración institucional, lo que vino de la mano con el proceso de democratización. Tal circunstancia permitió incorporar algunas de las principales demandas que giraban en torno al tema de los Derechos Humanos, asuntos por demás señalado en el propio informe de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación: “Es imposible desconocer que una de las evoluciones más significativas de la última década es la creciente presencia de las ONG en la elaboración y en los contenidos de la agenda internacional”.¹⁵⁴

Para febrero del año 2004, casi un año después de la creación del CONAPRED, se promulgó la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil.¹⁵⁵ Como recuerda el texto *Evolución de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México* de Fernanda Somuano:

“Otro logro importante de las OSC en la presente década fue la aprobación de la Ley de Fomento de Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles. Esta ley llena un hueco importante en materia de regulación de las OSC al dotarlas de un marco legal que impulse sus actividades. Fue promovida por un periodo de 10 años principalmente por las siguientes organizaciones: Convergencia de Organizaciones Civiles por la Democracia, foro de Apoyo Mutuo, Fundación Miguel Alemán y el Centro Mexicano para la Filantropía.”¹⁵⁶

Dicha ley no sólo buscaba reconocer el peso que las organizaciones sociales tenían en el proceso de democratización y desarrollo del país, también representaba

154 “La Discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad” *Ibíd*em, P.39

155 Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266_240418.pdf, consultado el 31 de enero de 2019

156 Fernanda Somuano, *Sociedad Civil Organizada y Democracia en México, Evolución de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, Colegio de México, México, 2011, pág. 47

el reconocimiento de sus demandas como temas relevantes para el desarrollo integral de diversos sectores. Parte de este reconocimiento como temas relevantes en la agenda nacional, parte de este reconocimiento implicaba dotarlos de la posibilidad de acceder a recursos públicos que pudieran garantizar la incidencia directa de esas voces en la creación de instituciones y marcos legales.

La mencionada ley cobrará gran relevancia ya que, a pesar del cambio del partido en el gobierno, el triunfo de Vicente Fox no fue suficiente para devolver legitimidad a las instituciones frente a la ciudadanía. En efecto, más allá del cambio del partido en el poder o de los programas nacionales, la problemática cotidiana de la sociedad no había logrado reflejarse en las políticas gubernamentales. El reconocimiento de las organizaciones por medio de una ley no sólo implicaba la aceptación del Estado de sus propias deficiencias, si no que ponía en el eje del diseño de las políticas el papel de las organizaciones de la sociedad civil, a modo de enlace entre la sociedad y la estructura gubernamental, para ejercer presión, hacer escuchar, nutrir y evaluar los avances en torno a problemáticas tan complejas como lo es el caso de la discriminación.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de México, en su artículo 26, párrafo A: la interacción del gobierno con la sociedad civil forma parte de la gobernabilidad democrática, los cuales deben tener una planeación basada en las demandas sociales y deben recoger mediante mecanismos adecuados, para su incorporación a planes y programas.

El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta

Constitución, determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.¹⁵⁷

Sin duda han sido muchos los avances que en materia de No Discriminación impulsados desde la sociedad civil y que son resultado de luchas históricas por parte de muy diversas organizaciones, colectivos, activistas, intelectuales y de diversos sectores que conforman la sociedad, por lo que sería arriesgado atribuir a algunos cuantos estos logros. Podemos destacar: el matrimonio entre personas del mismo sexo, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia y la atención médica a personas con VIH.

Para el caso de la legislación en torno al matrimonio entre personas del mismo sexo, está, inicio con la publicación de la Ley de Sociedades de Convivencia en noviembre de 2016, estableciendo en su artículo segundo:

La Sociedad de Convivencia es un acto jurídico bilateral que se constituye, cuando dos personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, establecen un hogar común, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua.¹⁵⁸

Para diciembre de 2009 la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, modificó el Código Civil para redefinir al matrimonio como la unión entre dos personas, sin importar su género.¹⁵⁹ Esto representó un precedente para el

157 Artículo 26, Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos”

158 Decreto de Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal, <http://www.aldf.gob.mx/archivo-05b2bbe0d8e3f376fa1f335467aef70c.pdf>

159 ALDF aprueba matrimonio entre personas del mismo sexo, <http://aldf.gob.mx/comsoc-aldf-aprueba-matrimonio-entre-personas-mismo-sexo--5827.html>

resto de los estados, que hoy día suman más de la mitad del territorio en estados en los que el matrimonio de personas del mismo sexo es una realidad.

El 29 de enero de 2014, se sumó un triunfo más respecto a la No Discriminación de las personas con preferencias sexuales diferentes a la heterosexual, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Instituto Mexicano del Seguro Social debía garantizar los derechos de los matrimonios homosexuales. En 2015 esta misma instancia declaró inconstitucionales las leyes que limitan al matrimonio a una pareja de un hombre y una mujer, abriendo la posibilidad de ampararse ante las legislaciones locales que aún prohíben el matrimonio a todo tipo de parejas en el país.^{160 161}

En el caso de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, este reconocimiento por parte del estado de una demanda por visibilizar la discriminación entrelazada con una violencia estructural a la que se enfrentan las mujeres y que ha sido uno de los temas con mayor presencia en la lucha de la sociedad civil. Este reconocimiento se dio mediante tres mecanismos: el primero a través de la publicación de la ley publicada en febrero de 2007 y cuyo artículo primero señala:

La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la

160 Una jurisprudencia de la SCJN respalda a los matrimonios homosexuales, Expansión, <https://expansion.mx/nacional/2015/06/13/una-jurisprudencia-de-la-scn-respalda-a-los-matrimonios-homosexuales>, consultado el 23 de mayo de 2019

161 Camino a la igualdad: la batalla legal en México por el matrimonio gay, <https://expansion.mx/nacional/2015/06/27/camino-a-la-igualdad-la-batalla-legal-en-mexico-por-el-matrimonio-gay>, consultado el 23 de mayo de 2019

soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶²

Como medida complementaria a lo señalado en el capítulo IV de ley, se crea el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2007-2012,¹⁶³ y que ha sido retomado por los gobiernos posteriores. Finalmente, en enero de 2008 se da la creación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Persona (FEVIMTRA).¹⁶⁴

Un último ejemplo de las iniciativas contra la discriminación empujadas desde la sociedad civil y que han logrado un fuerte posicionamiento, tiene un antecedente lucha contra el VIH. Una de las primeras causas abanderadas por la sociedad civil, la cual surge cuando dicha enfermedad comenzó a cobrar una importante cantidad de víctimas en México en los años 80. Gracias a una fuerte movilización por parte de las organizaciones particularmente de la comunidad gay de Tijuana, Guadalajara y Ciudad de México,¹⁶⁵ en agosto de 1988 es creado el Consejo Nacional para la Prevención y el Control del Síndrome de la Inmunodeficiencia Adquirida (CONASIDA), logrando integrar como política pública al Programa Nacional 1997-2000, el primer “*Modelo para la atención Médica para paciente con VIH/SIDA.*”

162 Ley General de Acceso de Las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf

163 Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209278/Ley_General_de_Acceso_de_las_Mujeres_a_una_Vida_Libre_de_Violencia.pdf

164 Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/254296/.../file/FEVIMTRA.pdf

165 Juan Jacobo Hernández Chávez, “El Trabajo En Vih/Sida De Las Organizaciones No Gubernamentales Mexicanas”, Colectivo Sol, <http://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/5893/6646>, consultado el 5 de mayo de 2019

Todo esto como antecedentes que permitieron el avance posterior en la lucha contra esta problemática, como sucedió el 5 de julio de 2001 fue publicada la reforma del CONASIDA abrogando su decreto de creación para dar paso al Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (CENSIDA) un órgano desconcentrado que se encarga de la coordinación de los programas institucionales contra el VIH, teniendo como uno de sus principales triunfos se da en el año 2003 con en que se consigue la obligatoriedad de parte del estado Acceso Universal del Tratamiento Antirretroviral.¹⁶⁶ Parte importante de estos logros, los encontramos narrados en el artículo: “*El tratamiento antirretroviral. Una perspectiva personal*” del doctor Gustavo Reyes Terán:

Vale la pena recordar y reconocer, en este punto, el papel del activismo en la consecución de los objetivos primordiales en la lucha contra el VIH/SIDA en México. Fue el activismo unido y solidario, integrado en su mayoría por personas con VIH, el que literalmente dejó sin salidas a las autoridades mexicanas para que entre 1997 y 1998 se aprobara la compra de los fármacos antirretrovirales.

[...] En 1997, surgió el proyecto FONSIDA A.C. con el propósito de facilitar el acceso a los antirretrovirales de las personas con VIH sin seguridad social y sin dinero para comprarlos. En su creación, participaron la Secretaría de Salud, CONASIDA, los Sistemas Estatales de Salud (SESA), investigadores académicos de la UNAM, organizaciones no gubernamentales relacionadas con el SIDA y representantes de algunas personas con el virus. [...]

en 2003 se establece oficialmente el programa de acceso universal a los fármacos antirretrovirales en México. Nuevamente, el activismo fue fundamental para lograrlo. Los esfuerzos de verdaderos y notables luchadores sociales, como Jorge Huerdo, Francisco Galván, Arturo Díaz, Alejandro Brito, Janeth Nitch, Antonio Argudín, Elisa Martínez y Arturo Vázquez, entre otros, finalmente logró el objetivo. Algunos murieron antes de verlo cumplido, varios por consecuencias del SIDA.¹⁶⁷

166 Carmen Soler Claudín, Acceso universal al Programa de VIH/SIDA de la Ciudad de México: resultados a seis años, Salud pública, vol.51 No.1, Cuernavaca, México, ene-feb, 2009

167 Gustavo Reyes Terán, “El tratamiento antirretroviral. Una perspectiva personal”, 30 Años del VIH-SIDA, perspectivas desde México, CIENI/Fundación México Vivo, noviembre, 2011, pp. 19-21

A la par de este logro, en enero del año 2000, se crea la Clínica Especializada Condesa en la Ciudad de México, que buscó atender a pacientes que no contaban con ningún tipo de seguridad social, cuyo origen y modelo de atención ha estado muy de la mano de la sociedad civil.¹⁶⁸ Tuvo gran demanda tanto de pacientes locales como provenientes de otros estados donde no hay la atención necesaria, ante lo cual, para noviembre de 2015, se abrió la clínica “Dr. Jaime Sepúlveda Amor”, en Iztapalapa. Sin duda, estos avances contra los actos discriminatorios de las personas que sufren VIH son importantes, sin embargo, queda claro que dichos actos van más allá del acceso a los servicios médicos y que aún estos, siguen en una continua batalla para garantizar los recursos necesarios para poder operar.

Sin embargo, tanto para este como para los casos anteriormente mencionados es de suma importancia el reconocer el papel fundamental de la sociedad civil para poder haber logrado estos grandes pasos en contra de la discriminación, e igualmente importante, es reconocer la necesidad de su permanencia para el desarrollo de iniciativas que permitan seguir avanzando contra las diversas caras de la discriminación. Tampoco debemos perder de vista, resulta de igual importancia el reconocimiento, escrutinio y difusión que las organizaciones dan a los trabajos impulsados desde esas instituciones, lo cual, siempre irá en pro de ejercicios democráticos como son la transparencia y la rendición de cuentas, pero sobre todo de la efectividad de las políticas públicas implementadas. Como señaló la periodista Maite Azuela en su artículo “Sociedad civil fuera del pacto”:

“Las organizaciones que componen este movimiento, también llamadas de la sociedad civil, “son vigilantes del estado y la clase política, además de contrapeso

168 “La Condesa, una clínica ‘explosiva’”, <https://www.nvinoticias.com/nota/43123/la-condesa-una-clinica-explosiva>, consultado el 26 de mayo de 2019

de los poderes fácticos y el mercado, colaborando con el estado para proteger su autonomía y mejorar su capacidad regulatoria.¹⁶⁹

Es necesario mejorar el desempeño de instituciones, funcionarios y políticas efectivas. Sin embargo, a pesar de la existencia de mecanismos de participación ciudadana, no hay una vinculación efectiva con una incidencia directa sobre los primeros. El funcionamiento de dichos mecanismos de participación ciudadana a través del diálogo y la cooperación, es una herramienta necesaria para alcanzar una democracia participativa y una sociedad sin discriminación.

La importancia de estos antecedentes de lucha por parte de las organizaciones es el logro de no solamente la atención en su momento, de las demandas, con la creación de un marco legal o institucional, si no, permitir visibilizar y dejar un referente sobre aquellos grupos en situación de vulnerabilidad que debían ser reconocidos, lo cual sucedió en la creación del CONAPRED como parte de esos sectores prioritarios de atención por la no discriminación.

El reconocimiento institucional de la problemática ya no permite hablar de retrocesos en el tema, sin embargo, por un lado: en un país como México la cercanía de las instituciones con los distintos gobiernos no permite mantener una continuidad en la agenda de trabajo. Fue el caso de la Ley Federal contra la Discriminación modificada durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, modificaciones que significaron acotar las atribuciones del Consejo, pasando, por ejemplo, de: *“Proponer y evaluar la ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la*

169 Maite Azuela, “Sociedad civil fuera del pacto”, Vanguardia, 7 de diciembre, 2012, <https://vanguardia.com.mx/columnas-sociedadcivilfueraadelpacto%20-1436233.html>, consultada el 12 de febrero de 2019

Discriminación conforme a la legislación aplicable” a “Elaborar instrumentos de acción pública que contribuyan a incorporar la perspectiva de no discriminación en el ámbito de las políticas públicas”. Es decir, hablar del diseño y evaluación del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, implicaba una obligatoriedad a nivel federal por parte del gobierno de cumplimiento a su implementación, mientras que la elaboración de instrumentos de acción pública, no tiene este carácter obligatorio y vinculatorio entre áreas o niveles de gobierno.

Otro ejemplo de esas modificaciones fue un cambio de: *“Tutelar los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación mediante asesoría y orientación, en los términos de este ordenamiento”* a *“Promover el derecho a la no discriminación mediante campañas de difusión y divulgación”*, al convertirlo en un “promotor” de la no discriminación, la previa atribución legal queda restringida limitando un acompañamiento jurídico que permitiría un avance en el tema de las sanciones a los actos de discriminación.

Las acciones institucionales hasta este momento no permiten hacer una aseveración de la incidencia directa que han tenido para contrarrestar los actos discriminatorios. Por ejemplo, el incremento en las cifras de denuncia por este tipo de actos, como ya mencionamos en capítulos anteriores, puede ser atribuido a un mejor posicionamiento del Consejo o a una mayor cultura de la denuncia, sin embargo, esto no nos permite hablar de una eficiencia institucional para resolver estos problemas que continúan presentes en la sociedad, dado que no existe una voluntad política que dote al Consejo de atribuciones que le permitan una mejor detección de la problemática y por tanto del diseño de políticas públicas más eficientes que resuelvan la problemática.

Como observamos, las ong's han continuado una lucha que, aunque ha sumado avances por demás importantes a la No discriminación en el país, permanecen realizándolo desde trincheras muy específicas. Esto ha significado que los vínculos con el CONAPRED han favorecido principalmente a aquellos grupos que si cuentan con una representación importante. La representación de determinados sectores vulnerados muchas veces responde a contextos políticos o sociales favorables, como acontece en los mencionados casos sobre la Ley para una vida libre de violencia y por el reconocimiento de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar, en donde claramente podemos encontrar un enfoque de protección a las mujeres, por el contrario, podemos encontrar que otro importante grupo vulnerable que no goza de la misma representación como son las sexoservidoras, queda al margen de estos avances.

Aunque no haya un retroceso en la lucha por la No Discriminación, uno de los grandes pendientes para el CONAPRED es un trabajo directo con las organizaciones civiles, lo cual permitiría acciones integrales de intervención contra los actos discriminatorios. Si bien cada fenómeno merece particular análisis y atención, por la complejidad que implican los diversos contextos que rodean a los grupos vulnerados y cuyo análisis puntual garantiza una atención adecuada, se observa que esta falta de carácter vinculatorio entre el Consejo, los grupos vulnerados y aquellos representados por las organizaciones, lo que se puede reflejar en la omisión de la atención de esta problemática. Debemos pensar en un trabajo integral que logre generar protocolos de atención interdisciplinaria y transversal de las políticas públicas, el cual debería responder eficazmente a una problemática que también tiene un carácter transversal, no siendo el caso las

sexoservidoras, cuya representación no goza de un posicionamiento contextual favorecedor.

CONCLUSIONES

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, el posicionamiento del tema sobre la No Discriminación y su institucionalización fueron resultado de diversos procesos históricos, políticos y sociales a nivel internacional; en donde el aprovechamiento de los espacios generados o ganados por parte de las OSC, fue factor clave al redefinir la configuración institucional, legislativa y de políticas públicas en México. En ese sentido, podemos considerar que el CONAPRED es quizá la institución con más legítima respecto a su origen desde el impulso para la creación de la Comisión que derivó en el Consejo, hasta la conformación de la Ley y la estructura institucional que lo compone.

El tema de la discriminación es, por demás, complejo, y si consideramos que los esfuerzos del CONAPRED (institución encargada de contrarrestar este fenómeno) se han realizado desde perspectivas parciales, los limitados efectos estructurales sobre la sociedad e instituciones contribuye a profundizar los vacíos jurídicos o institucionales, replicando con ellos, los actos de exclusión.

Es necesario atender cada forma de discriminación de manera muy específica y bajo un enfoque especializado que permita su efectiva erradicación, pero también indispensable es partir de un concepto integral sobre la No Discriminación; ya que esta es una de las bases primordiales para el cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos en forma global, y no -como erróneamente podría interpretarse- únicamente como el trato especial a determinados sectores vulnerados.

Es decir, el CONAPRED debe poder encabezar e impulsar el diseño de políticas públicas de forma que pueda incidir directamente sobre las instituciones encargadas de los diversos fenómenos de la discriminación, atendiendo si las necesidades específicas de cada grupo vulnerado y garantizando, en primera instancia, que la cobertura y accesibilidad estén al alcance de todos.

Para el CONAPRED entender el lastre de la discriminación de forma integral es una manera efectiva de fortalecer esta lucha en cualquiera de sus formas de expresión y en los diversos ámbitos en los que se ejerce (ya sea en el ámbito de lo público o lo privado, a nivel familiar, social, institucional, internacional, etc.). En consecuencia, la eficacia de las instituciones democráticas radica en la posibilidad de asegurar la real equidad de oportunidades y la integración de distintos grupos a la sociedad en su conjunto, de no ser así acontecerán acciones gubernamentales con poca incidencia en la realidad de los ciudadanos.

En este trabajo se ha buscado entender las limitaciones propias del CONAPRED y que han impactado en la efectividad e implementación de sus programas. Uno de los mayores obstáculos al interior del Consejo –pero también de la gran mayoría de las instituciones gubernamentales en su búsqueda de formular tanto un discurso como una estrategia pública estatales coherentes y eficaces contra la discriminación– reside en las concepciones equivocadas del fenómeno o alejadas de las necesidades puntuales de cada sector, llevando a proyectos inoperantes o irrelevantes; y cuando comienzan a tomar forma, carecen de continuidad con los cambios de gobierno, permitiendo interpretaciones inadecuadas que no solo se reducen a errores abstractos o académicos, sino que tienen graves

consecuencias en las decisiones de tipo presupuestal, en el diseño de la agenda legislativa y de gobierno.

Como ejemplo de tangible sobre la fuerte vulnerabilidad institucional del Consejo consecuencia de los cambios gubernamentales, tenemos la destitución de su presidenta Mónica Maccise en junio de 2020, tras una clara diferencia ideológica entre el Consejo y el discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador, lo cual no sólo evidencio la falta de autonomía institucional respecto a sus líneas de trabajo, si no respecto a su propia existencia, a lo cual podemos además, sumar la relativa facilidad con la que aún en la actualidad se pueden borrar de un plumazo o desde un discurso, no sólo a las instituciones, si no a las luchas sociales y sus demandas, siendo esto señalado por López Obrador, ante el cuestionamiento de un periodista sobre si el organismo debería desaparecer:

Sí, y que (la Secretaría de) Gobernación, que tiene que ver con derechos humanos, se haga cargo. Claro que se tiene que combatir el racismo y se tiene que combatir la discriminación, pero no crear un organismo para cada demanda de justicia¹⁷⁰

Podemos concluir que los límites experimentados por el CONAPRED en su capacidad de generar incidencia en el país, radica en los problemas para conectarse con las OSC, sobre todo si consideramos que su creación fue posible por la emergencia de una sociedad civil en los años 80-90.

¹⁷⁰ Mónica Maccise renuncia al Conapred tras señalamientos de AMLO, 18 de junio 2020 <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/monica-maccise-renuncia-al-conapred-tras-senalamientos-de-amlo/>, consultado el 21 de noviembre de 2022

Tal circunstancia impide realizar un trabajo de cooperación transversal y conjunta que sea capaz de dotar no solo de injerencia directa de la sociedad civil en las políticas gubernamentales, sino, fundamentalmente, de diseñar e implementar políticas legítimas, eficientes, pertinentes y consistentes por parte de este ente estatal. Lo cual debe ser desde la perspectiva de este trabajo, una de las tareas prioritarias, particularmente tras la lamentable situación mencionada con la administración de López Obrador, ya que si bien, las OSC's una vez más salieron a la defensa del Consejo e impidieron su posible desaparición, a año y medio de la renuncia de la presidenta, sigue sin haber nombramiento de titular al frente. Lo cual muestra como la falta de interés o desconocimiento sobre cualquier tema propios de los cambios gubernamentales, debilitan a las instituciones y con ella a una sociedad más democrática.

La creación y diseño del Consejo, así como la legislación en torno al tema, fueron posibles gracias a la integración de la sociedad civil. Sin embargo, y tras la institucionalización de su demanda, ellas han quedado al margen del diseño y evaluación de las acciones emprendidas por el CONAPRED, impidiendo un fortalecimiento de la institución y una mayor efectividad en el diseño de sus políticas públicas.

Viene al caso recordar lo planteado en el inicio de este trabajo sobre los conceptos de democracia y los procesos políticos que han marcado a los países latinoamericanos. Se debe recordar que la democracia, la democracia efectiva, la democracia participativa más allá de un asunto de instituciones, es un asunto de empoderamiento de la ciudadanía; y una institucionalidad eficiente es aquella que sea capaz de conectarse con la ciudadanía para procesar sus demandas.

Si bien es de suma importancia no dejar de reconocer los avances institucionales y ciudadanos, es claro, que estamos en un ejercicio de reconstrucción de dichos actores y que los efectos de las luchas por la No Discriminación no han logrado permear un constructo cultural que tiene una fuerte carga histórica de por medio y que se debe continuar la búsqueda de espacios de expresión y debate que se reflejen en nuevas maneras de construir la política y la ciudadanía.

Por consiguiente, la ciudadanía tiene que tener un carácter más incluyente y más activo en la presión política que ejerce sobre las instituciones. En este sentido, debemos buscar que la interlocución de la sociedad civil con el Estado se traduzca en capacidad de injerencia directa en el diseño de políticas públicas, ya que sólo con la verdadera representación de los sectores más vulnerados se podrá alcanzar la equidad de oportunidades políticas, económicas, sociales y culturales.

Para alcanzar esta finalidad resulta necesariamente apelar a la transformación de los imaginarios sociales, de forma que podamos buscar constituir una sociedad incluyente para los diversos sectores vulnerables. El reconocimiento de los derechos de cada uno de estos sectores, sin duda, constituye una de las condiciones ineludibles para avanzar en establecer una democracia plena, con instituciones y políticas públicas legítimas y eficientes.

ANEXOS

MIEMBROS INTEGRANTES DE LA RIOOD POR TIPO DE REPRESENTACIÓN			
Pais	Organismo Publico	Organización de la Sociedad Civil	Academia
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> * Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) * Defensoría del pueblo de la ciudad autónoma de buenos aires – instituto contra la discriminación 	<ul style="list-style-type: none"> * Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) * Asociación de travestis transexuales y transgéneros de argentina (ATTA) * Comunidad homosexual argentina (CHA) * Federación argentina de lesbianas, gays, bisexuales y trans; comunidad homosexual argentina * Asamblea Permanente de los Derechos Humanos (APDH) * La fulana * Fundación para el Estudio e Investigación de la Mujer (FEIM) * Mesa nacional por la igualdad 	
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> * Ministerio de Culturas y Turismo, Viceministerio de Descolonización – Comité Nacional Contra el Racismo y toda forma de Discriminación * Ministerio de la presidencia Viceministerio de movimientos sociales y sociedad civil * Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales * Defensoría del pueblo 	<ul style="list-style-type: none"> * Colectivo TLGB de Bolivia * Consejo Nacional Afroboliviano (CONAFRO) 	
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> * Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial en Brasil (SEPPPIR) 		
Chile	<ul style="list-style-type: none"> * Ministerio Secretaria General de Gobierno Área Sociedad Civil de la División de Organizaciones Sociales 		
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> * Consejería Presidencial para los Derechos Humanos * Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior de Colombia 		<ul style="list-style-type: none"> * Universidad Sergio Arboleda
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> * Defensoría de los Habitantes 	<ul style="list-style-type: none"> * Programa de la Nación 	
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> * Defensoría del Pueblo 		
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> * Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos * Secretaría de Inclusión Social 		
España	<ul style="list-style-type: none"> * Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO) – Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad * ACCEM 		
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> * Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODSIRA) 		
Honduras		<ul style="list-style-type: none"> * Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) * Foro intereclesialístico de honduras 	
México	<ul style="list-style-type: none"> * Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) * Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED) 	<ul style="list-style-type: none"> * Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México * Organización para el Desarrollo Social y Productivo de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afrodescendientes (SOCPINDA) * Foro intereclesialístico Mexicano A.C. * Colectivo Pinotepa A.C. * México Negro A.C. * Libre Acceso A.C. 	<ul style="list-style-type: none"> Red de Escuelas Universitarias del Sureste
Nicaragua		<ul style="list-style-type: none"> * Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora 	
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> * Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (SENADIS) 		
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> * Defensoría del Pueblo de Paraguay 		
Perú	<ul style="list-style-type: none"> * Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables 	<ul style="list-style-type: none"> * Ashanti Perú * Asociación Negra de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (ASONEDH) 	
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> * Alto Comisionado para la Inmigración y el Dialogo Intercultural (ACIDI) 		
Puerto Rico	<ul style="list-style-type: none"> * Comisión de Derechos Civiles 		

Miembros Integrantes de la RIOOD por tipo de representación, Elaboración propia, Fuente: RIOOD

Marcos Legales e Institucionales por países miembros de la RIOOD

País	Cláusula Constitucional		Ley Reglamentaria		Aplicación de sanciones Penales		Organismo Gubernamental de Representación	
	MDH	MD	MDH	MD	MDH	MD	MDH	MD
Argentina	✓			✓		✓	✓	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)
Bolivia	✓						✓	Departamento de Diversidad y no Discriminación
Brasil	✓	✓		✓		✓	✓	Secretaría de Políticas de promoción de la Igualdad (SEPPIR)
Chile	✓							
Colombia	✓	✓		✓				Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional
Costa Rica	✓		✓	✓		✓		Defensora de los habitantes
Ecuador	✓	✓		✓				Comisión Nacional de Estadística para Pueblos Indígena, Afroecuatorianos y Montubios
El Salvador	✓							
España	✓		✓	✓			✓	
Guatemala	✓	✓				✓		Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo Contra los Pueblos Indígenas en Guatemala
Honduras								
México	✓	✓		✓			✓	
Nicaragua								
Panamá	✓	✓		✓			✓	Secretaría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad (SENADIS)
Paraguay	✓	✓						Defensoría del pueblo
Perú						✓		Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
Portugal	✓	✓					✓	Alto Comisionado para la inmigración y Diálogo Cultural
Puerto Rico	✓	✓					✓	Comisión de Derechos Civiles
Uruguay								

* MDH: en materia de Derechos Humanos

* MD: en materia de discriminación

Marcos Legales e Institucionales por países miembros de la RIOOD, Elaboración propia, Fuente: RIOOD

Bibliografía

- Alejandro Becerra Gelover y Jorge Alfonso Torres Romero, *Informe sobre la discriminación en Iberoamérica 2008*, México, CONAPRED, 2008.
-
- Alfonso Torres Carrillo, *Identidad y política de la acción colectiva. Organizaciones populares y luchas urbanas en Bogotá 1980-2000*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional (Colección Ciencias Sociales). 2007.
-
- Alonso, Jorge. (Coordinador), *Los movimientos sociales en el Valle de México*. México, Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología Social (Colección Miguel Othón de Mendizabal), 1988.
-
- Barrington Moore, *Pureza Moral y persecución en la historia*, Barcelona, Ediciones Paidós, 2001.
-
- Brenda Montes Betancourt, *Los derechos humanos: reto para las políticas públicas en materia de discapacidad*, Instituto mexicano de derechos humanos y democracia, México. 2011
-
- Carlos Lara G., *Manuel Gómez Morin, un gestor cultural en la etapa constructiva de la Revolución mexicana*, México, H. Cámara de Diputados / Fundación Rafael Preciado Hernández A.C. / Miguel Ángel Porrúa, 2011.
-
- Carlos Tello, *Sobre la desigualdad en México*, México, Facultad de economía / UNAM, 2009.
-
- Carlos Monsiváis, *Entrada libre, crónicas de la sociedad que se organiza*, México, editorial Era, 2013
-
- Carmen Soler Claudín, *Acceso universal al Programa de VIH/SIDA de la Ciudad de México: resultados a seis años*, Salud pública, Vol.51 Núm.1, Cuernavaca, México, ene-feb, 2009
-
- Charles Taylor, *El multiculturalismo y La política del reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
-
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala: memoria del silencio*, Ciudad de Guatemala, F&G editores, 1999

- Daniel Feierstein, *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia Argentina*, Buenos Aires, FCE, 2007
- *De la Locura a la Esperanza: La guerra de 12 años en El Salvador*, Comisión para la Verdad de El Salvador, 1993
-
- Douglas Chalmers, *Vínculos de la sociedad civil con la política. Las instituciones de segundo nivel*, Nueva Sociedad, Núm. 171. Enero-febrero de 2001.

Douglas Chalmers, *¿Qué tienen las asociaciones de la sociedad civil que promueven la democracia?*, Trad. Felipe Block y Cabrera, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. 41, Núm. 170, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, 1997

-
- *Exposición de motivos del Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación*, “La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad”, México, Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, 2001
-
- Ernesto Isunza Vera, *Las tramas del alba. Una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo (1968-1993)*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2001
- o Ernesto Isunza Vera, *El Reto de la confluencia*, en Evelina Dagnino, Alberto J. Olvera, Aldo Panfichi Coords, La Disputa por la Contrucción de mocrática en América Latina, FCE, CIESAS, Univ. Veracruzana, México, 2006
-
- Felipe Hevia y Sergio García, *Formas de relación entre la sociedad política y la sociedad civil en el México contemporáneo*, en *Movimientos Sociales, derechos y nuevas ciudadanías en América Latina*, Cécile Lachenal, Kristina Pirker (Coords.), México, Editorial Gedisa, 2013
-
- Fernando Calderón Gutiérrez. (Compilador), *Los movimientos sociales ante la crisis*, Colección Biblioteca de Ciencias Sociales Buenos Aires, CLACSO. UNU. IISUNAM. Colección Histórica. 1986
-
- Foro Internacional sobre No discriminación en 2004. *Memorias del foro Internacional sobre No Discriminación*, México, Banco Interamericano de Desarrollo/CONAPRED, 2004

-
- Friedrich Nietzsche, *Así Hablo Zaratustra*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.
-
- Gustavo Reyes Terán, *El tratamiento antirretroviral. Una perspectiva personal, 30 Años del VIH-SIDA, perspectivas desde México*, CIENI/Fundación México Vivo, noviembre, 2011
-
- H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 1º*, México, Editorial Sista, 2016.
-
- Héctor Fix Zamudio, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, 1994.
-
- *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, Santiago, Ministerio Secretaría General de Gobierno, 1991
-
- *Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. Nunca Más*, Buenos Aires, Eudeba, 1985
-
- Ilán Bizberg y Francisco Zapata (compiladores), *La democracia vacía*, Tomo VI Movimientos Sociales. Los grandes problemas de México, México, El Colegio de México, 2010.
-
- Isabelle Rosseau, “Las nuevas elites y su proyecto modernizador, Elisa Servín Coord. Del Nacionalismo al Neoliberalismo 1940-1994, Vol. 6. México, FCE, 2010
-
- James W. Wilkie Edna Monzón de Wilkie, *México visto en el siglo XX. Entrevistas con Manuel Gómez Morín*, México, Editorial Jis, 1978.
-
- Jean Jacob Rousseau, *Discurso sobre el Origen de la Desigualdad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997
-
- Jesús Rodríguez Zepeda, *Un marco teórico para la discriminación, Colección “Estudios”, Núm. 2*, CONAPRED, México D.F., 2006.
- *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?, Colección “Cuadernos de la Igualdad”, Núm. 2*, México D.F., CONAPRED, 2005
-

- Jorge Enrique González, “Nación y nacionalismo en América Latina”, Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas / Centro de Estudios Sociales (CES) / CLACSO, Buenos Aires, 2007
-
- Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Edit Orbis, Vol. 2, B1983. p. 343
-
- Juan Molinar, “Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo”, Revista Mexicana de Opinión Pública, México, UNAM, Vol. 2014. Núm. 17. Julio - diciembre 2014.
-
- Julio Cotler, “Crisis Política, Outsiders y Autoritarismo Plebiscitario: El Fujimorismo”, Política y Sociedad en el Perú, Cambios y Continuidades, Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1994.
-
- Karel Vasak, *Los Derechos Humanos como realidad legal, Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*, España, UNESCO, 1984.
-
- Larry Diamon, *Repensar la sociedad civil*, Revista Metapolítica, Núm. 2, Vol. 1, abril- junio, México, 2012
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, México, CONAPRED, 2014
-
- Lucía Álvarez Enríquez. La sociedad civil en la ciudad de México. actores, oportunidades políticas y esfera pública, México, UNAM/Plaza y Valdez, 2004.
-
- María Angélica Luna y Parra, *Consideraciones sobre el papel de la sociedad civil en el Desarrollo Sostenible de México*, “Diplomacia Ciudadana y Desarrollo Sostenible en México”, Luz Elena Baños Rivas Comp., México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2017
-
- Mariano Azuela, *Nueva Burguesía*, 2º Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
-
- Margarita Carbó, *El afán de justicia y un compromiso social, Justicia Social: debate político del siglo XX*, Colección Ahuehuete, México, Yeuetlatolli, A.C., 2006.
-

- Martín Hopenhayn, *¿integrarse o subordinarse? nuevos cruces entre política y cultura*, Estudios Latinoamericanos sobre Cultura y Transformaciones Sociales en Tiempos de Globalización, Daniel Mato (Compilador), Buenos Aires, CLACSO, 2001.
-
- Mónica Szurmuk y Robert McKee Irwin, Coords. *Diccionario de Estudios Culturales Latinoamericanos*, México, Siglo XXI editores, 2009.
-
- Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, México, CONAPRED, 2006
-
- Rincón Gallardo Gilberto, *Entre el pasado definitivo y el futuro posible*. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2008
-
- Roberto Gutiérrez López., *Cultura política y discriminación*, Colección “Cuadernos de la igualdad”, Núm. 3, México D.F., CONAPRED, 2005.
-
- Salvador Vázquez Fernández, *incidencia. Base para la construcción de una agenda multilateral de ejercicios de los derechos de la niñez*, Participación de las organizaciones de la sociedad civil en la agenda multilateral de México, Luz Elena Baños, Natalia Saltalamacchia, Comp, Instituto Matías Romero, México, 2017
-
- Saúl Escobar Toledo, *Las batallas en el desierto: los trabajadores mexicanos 1980-2000*, Colección Claves de la Historia del siglo XX, México, INAH, 2010.
- Los trabajadores en el siglo XX. Sindicato, Estado y Sociedad en México, 1907-2004, México, UNAM, 2006 pp. 115.
-
- Tania Hernández, *Vicencio Tras las huellas de la Derecha: el partido Acción Nacional 1939-2000*, México, Ítaca, 2009.
-
- Medios electrónicos
-
- Amnistía Internacional, *Historia de los Derechos Humanos*, 2009, disponible en: <http://www.amnistiacatalunya.org/edu/pdf/historia/dudh-historia.pdf> consultado el 10 de marzo de 2018
-
- Alfredo Guerrero Tapia, *Representaciones Sociales y Movimientos Sociales: Ruptura y Constitución de Sujetos*, <http://www.culturayrs.org.mx/revista/num1/querrero.pdf>

- Alfredo Sánchez Castañeda, *Principales modelos de seguridad social y protección social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf>. Consultado el 14 de septiembre de 2016.
-
- Antonio Alejo Jaime, La incorporación de la sociedad civil mexicana a la política global del siglo XXI, <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n98/introd98.pdf>
-
- Beatriz Díez, “Elecciones en Estados Unidos: quiénes son exactamente los que llevaron a Donald Trump hasta la Casa Blanca” BBC Mundo, 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37917757>
-
- Carlos Monsiváis, *La sociedad civil a veinte años del terremoto "No sin nosotros"* <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/11/mas-carlos.html>. Consultado el 1 de noviembre de 2016.
-
- *Carta compromiso de la RIOOD*, disponible en <http://riood.org/images/stories/anexos/anexo-01-carta-compromiso-de-la-riood.pdf> Consultado el 15 de mayo de 2016.
-
- César Arellano García, *Se lograron grandes avances contra la discriminación en 2014: Conapred*, México, La Jornada, 30 de diciembre, 2014, <http://www.jornada.unam.mx/2014/12/30/politica/012n2pol>, consultada el 17 de mayo de 2015
-
- *Constitución Política Española*, disponible en http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-z4610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf
-
- Daniel Mato (Comp), *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*, Buenos Aires, CLACSO/ASDI, 2001, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100912034428/estudios.pdf>, consultada el 5 de marzo de 2017
-
- *Debate presidencial*, 25 abril 2000, <https://www.youtube.com/watch?v=9QRHDVrgSw4>, consultada el 15 de mayo de 2017.
-

- *Debate presidencial, 26 de mayo 2000*, <https://www.youtube.com/watch?v=Gpm84H99hbo&t=1284s>, consultado el 2 de mayo de 2017.
-
- *Diez compromisos de Fox*, <http://www.mexicomaxico.org/Voto/4A/FoxCompromisos.htm#DIEZ> consultado el 35 de junio de 2017.
-
- Doralicia Carmona, *Origen del Grupo San Ángel, sus principales protagonistas y propuestas*, <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/6/09061994-Gpr.SA.html>, consultado el 17 de agosto de 2016.
-
- *El miedo a la violencia, la esperanza por la democracia, el riesgo de la manipulación*, Proceso, Julio, 2004, disponible en <http://www.proceso.com.mx/165906/el-miedo-a-la-violencia-la-esperanza-por-la-democracia-el-riesgo-de-la-manipulacion>, consultado el 30 de enero de 2018
-
- Enrique de la Garza Toledo (compilador) *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, 2005, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101109023754/garza6.pdf> Consultado el 30 de junio, 2017.
-
- Entrega de Reconocimientos por la Igualdad y la No Discriminación 2016, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=5969&id_opcion=382&op=448
-
- *Fallece Gilberto Rincón Gallardo*, El Universal, 30 de agosto, 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/534202.html>
-
-
- Guillermina Lizárraga, *Organizaciones civiles y gobierno: un eslabón estratégico en la transición*, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612004000200002
-
- Grupos en situación de discriminación, sitio web del CONAPRED, http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=46&id_opcion=38&op=38
-

- Informe 2015/16 de Amnistía Internacional, <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2016/02/annual-report-201516/> Consultado el 7 de enero de 2017.
-
- Informe 2016/17 de Amnistía Internacional, <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2017/02/amnesty-international-annual-report-201617/>. Consultado el 7 de enero de 2017.
-
- Jesús Rodríguez Zepeda, *Una idea teórica de la no discriminación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2312/7.pdf>. Consultado el 15 de mayo de 2017.
-
- José María Aranda Sánchez, *La sociedad civil en México, 1985-2005: de las organizaciones a los movimientos de resistencia y espacios de autonomía social*, Contribuciones desde Coatepec, No 17, Julio-Diciembre, <http://132.248.9.34/hevila/ContribucionesdesdeCoatepec/2009/no17/4.pdf>, consultado el 12 de julio de 2016.
-
- Judith Bokser Liwerant, *Identidad, diversidad, pluralismo(s). Dinámicas cambiantes en los tiempos de globalización*, <http://juditbokserliwerantunam.mx/capitulos/48%20identidad%20diversidad.pdf>, p., 25. Consultado el 27 de septiembre de 2016.
-
- *La inclusión laboral en México: Avances y retos*, Secretaría del Trabajo y previsión social, México, 2015, http://www.stps.gob.mx/bp/gob_mx/Libro-Inclusion%20Laboral%20en%20MexicoAvances%20y%20retos%20version%20digital.pdf, consultado el 23 de mayo de 2016.
-
- Ley N.º 23.592, Actos Discriminatorios, <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20465/norma.htm>, Consultada el 7 de enero de 2017.
-
- *Mapa de la Discriminación en Argentina* <http://es.scribd.com/doc/3457761/Mapa-de-la-Discriminacion-en-la-Argentina-Vivencias-percepciones-y-representaciones> Consultado el 20 de mayo de 2016.
-
- Marianela Diaz Carrasco, *Sociedad abigarrada Repensando la democracia multicultural en Bolivia. Entrevista a Luis Tapia Mealla*,

<http://relacso.flacso.edu.mx/sites/default/files/docs/01/sociedad-abigarrada.pdf>, Consultado el 14 de abril de 2017.

-
- Marieclaire Acosta Urquidi, La emergencia de la sociedad civil como actor político de alcance mundial: amenazas y desafíos <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n98/acostau.pdf>
-
- Mark Evan, *Análisis de redes de políticas públicas*, http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VII_No.II_2dosem/EM_Vol.7_No.II_2sem.pdf, consultado el 3 de julio de 2017.
-
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, <http://www.msc.es/organizacion/ministerio/home.htm> Consultado el 8 de diciembre de 2016.
-
- Mónica Maccise renuncia al Conapred tras señalamientos de AMLO, 18 de junio 2020 <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/monica-maccise-renuncia-al-conapred-tras-senalamientos-de-amlo/>, consultado el 21 de noviembre de 2022
-
- Norka Zamarripa López, El proceso de las Organizaciones No Gubernamentales en México y América Latina, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/28748/25991>
-
- *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, presentado durante la presidencia de Vicente Fox Quezada. http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/pdf/PND_%201-3.pdf, consultado el 6 de febrero de 2016.
-
- *Primer Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, Secretaría de Gobernación/CONAPRED, 2005. Disponible en: http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm. Consultado el 23 de junio de 2016.
-
- *Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018*, Gobierno de la República, http://politicaspUBLICAS.conapred.org.mx/documentos/Pronaind%202014-2018_WEB_ACCSS.pdf
-

- *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2001-2006*, Secretaría de Gobernación, http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=4912645
- *Principales modelos de seguridad social y protección social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3120/4.pdf>. Consultado el 14 de septiembre de 2016
-
- *Proyecto de la ley integral para la igualdad de trato*, aprobada en mayo de 2011, España, <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/enlaces/270511proyectoleigualdadtrato.htm>, consultado el 22 de junio de 2016.
-
- Red Contra Toda Forma de Discriminación (RCTD), <https://nodiscriminesparaguay.org>
- *Reglamento de la RIOOD*, disponible en: <http://riood.org/images/stories/anexos/anexo-05-reglamento-de-la-riood.pdf> Consultado el 15 de mayo de 2016.
-
- *Tratado de la Unión Europea*, Diario Oficial de la Unión Europea, 30 marzo 2010, <http://www.defensa.gob.es/Galerias/dgamdocs/Version-consolidada-Tratado-UE-y-Funcionamiento.pdf>, consultado el 30 de julio de 2017.
- *Un Reino (des) Unido: las fracturas geográficas y generacionales que deja en evidencia el triunfo del Brexit en el referendo por la Unión Europea*, BBC Mundo, 2016, <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36616760>
-
- Velia Cecilia Boves, *De la revolución a la movilización. Confluencias de la sociedad civil y la democracia en América Latina*, https://nuso.org/media/articles/downloads/3695_1.pdf
-
- William Guillermo Jiménez B, *El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro*, <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/041-junio-2008/jimenez>, revisado el 3 de julio, 2017

- Tesis
-
- Ana Paola López Dietz, *Desarticulación y resistencia. Movimiento obrero y sindicalismo en dictadura. Chile y Argentina, 1973-1983*, Tesis para optar al grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos, Santiago de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile, 2013 http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/116048/López%20Ana_2013.pdf?sequence=1 Consultado el 20 de junio, 2017.
-
- Omar Bernardo Ojeda López, *Las redes de Política en el ámbito Internacional Estudio de caso de la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD)*, http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/D9V2FUETRI1UP4QDQT6EHJID28SXXKB_FVCG3CA3V98QKXJEMUB-17645?func=full-set-set&set_number=023718&set_entry=000001&format=999, consultado el 10 de abril, 2017