

# Catálogo de medidas para la igualdad



Mireya Del Pino Pacheco

# Catálogo de medidas para la igualdad

Mireya Del Pino Pacheco

**SEGOB**  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**CONSEJO NACIONAL PARA  
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN**

**Coordinación editorial:**

Carlos Sánchez Gutiérrez

**Cuidado de la edición:**

Armando Rodríguez Briseño y Carlos Martínez Gordillo

**Diseño:**

Génesis Ruiz Cota

**Formación:**

Karla María Estrada Hernández

Primera edición: septiembre de 2015

© 2015. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante 14, col. Anzures,

del. Miguel Hidalgo,

11590, México, D. F.

[www.conapred.org.mx](http://www.conapred.org.mx)

ISBN: 978-607-8418-08-4

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido en esta obra, previa autorización por escrito de la institución.

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Impreso en México. *Printed in Mexico.*

# Índice

Presentación .....	5
Prólogo .....	7
<b>1. La tarea antidiscriminatoria y por la igualdad .....</b>	<b>29</b>
Sobre la igualdad.....	31
<i>Igualdad formal e igualdad sustantiva .....</i>	<i>32</i>
<i>Las autoridades públicas tienen obligaciones para hacer efectiva la igualdad .....</i>	<i>34</i>
Sobre la discriminación.....	37
<i>Motivos prohibidos de discriminación y los grupos discriminados .....</i>	<i>41</i>
<i>Desigualdad de trato y desigualdad económica, dos caras de la desigualdad social.....</i>	<i>44</i>
<b>2. Medidas para la igualdad .....</b>	<b>49</b>
Remediar la desigualdad de trato histórica y estructural .....	52
Las medidas para la igualdad no son discriminatorias .....	55
Algunas medidas para grupos discriminados .....	58
<i>Personas con discapacidad .....</i>	<i>58</i>
<i>Niñas, niños y adolescentes .....</i>	<i>59</i>
<i>Mujeres .....</i>	<i>59</i>
Medidas para la igualdad en la LFPED .....	60
<i>Medidas de nivelación .....</i>	<i>61</i>
<i>Medidas de inclusión .....</i>	<i>61</i>
<i>Acciones afirmativas .....</i>	<i>62</i>
<b>3. Catálogo de medidas para la igualdad .....</b>	<b>65</b>
Medidas de nivelación .....	68
Medidas de inclusión .....	77
Acciones afirmativas .....	81
Medidas para la igualdad en el Pronaind 2014-2018.....	82
<b>4. A modo de conclusión .....</b>	<b>93</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>97</b>



## Presentación

Como entidad del Gobierno de la República responsable de coordinar las acciones del Estado mexicano en materia de igualdad y no discriminación, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) encargó a Mireya Del Pino Pacheco la creación de este *Catálogo de medidas para la igualdad*, obra que sintetiza conceptos sustantivos sobre la igualdad y no discriminación y que pretende ser una herramienta para el trabajo cotidiano de las y los servidores públicos, que los guíe en el conocimiento y aplicación de medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED). El catálogo presenta, además, algunos ejemplos de las medidas para la igualdad establecidas en la propia ley, como parte de las políticas antidiscriminatorias gubernamentales.

México cuenta con un marco normativo antidiscriminatorio de avanzada. La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 es considerada la más profunda, hasta ahora, en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación. A ella se suman la LFPED, reformada en el 2014, y el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 (Pronaind), primer programa especial en su tipo, que establece objetivos y estrategias obligatorias para la Administración Pública Federal, cuantificables y cualificables, que permiten la medición del grado de avance integral en la prevención y eliminación de todo trato desigual y discriminatorio hacia las personas.

Hablamos de tres elementos normativos obligatorios con el fin común de lograr que en México todas las personas, sin distinción de ningún tipo, sean tratadas en condiciones de igualdad y sin discriminación al acceder a un servicio público. La administración pública, en los tres niveles de gobierno, de acuerdo con la legislación correspondiente, está llamada a asumir la responsabilidad de garantizar el ejercicio de derechos de las personas y grupos sociales sin discriminación alguna, por lo que debe asumir activamente una conducta que facilite el ejercicio de sus derechos humanos a las personas y grupos discriminados quienes, lejos ya de ser considerados minorías, suman en conjunto la mayoría de la población en el país. El Estado mexicano tiene frente a sí el desafío y la obligación de delinear políticas públicas igualitarias, sostenibles y coherentes con los principios democráticos de derechos y libertades que consagra la Constitución.

Este *Catálogo de medidas para la igualdad* tiene el propósito de apoyar la ardua tarea de afrontar ese desafío en beneficio de todas las personas. Algunas de las instancias públicas podrán identificar acciones para la igualdad que ya realizan dentro de sus funciones y también encontrarán nuevos ejemplos de propuestas que pueden orientar el diseño y ejecución de otras medidas para, efectivamente, lograr una igualdad sustantiva en el ejercicio de derechos.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación pone a su alcance esta obra con la certeza de que es una responsabilidad conjunta de las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno y de los poderes federales incidir de manera directa, con acciones propias y conjuntas, en la lucha por generar condiciones de igualdad en nuestro país.

**Ricardo Bucio Mújica**

Presidente del Consejo Nacional  
para Prevenir la Discriminación

# Prólogo

**Luis F. Aguilar**

Instituto de Investigación en Política Pública  
y Gobierno, Universidad de Guadalajara

## **Del gobierno democrático al Estado de derecho: la transición fundamental que comienza**

La construcción de un régimen democrático vigoroso, capaz de promover y asegurar los valores humanos fundamentales, así como de ofrecer bienes y servicios de utilidad a sus ciudadanos, es una acción colectiva compleja, lenta, problemática y hasta conflictiva, debido a la abierta resistencia y oposición de numerosos grupos que no aceptan vivir en sociedad sin privilegios y abusos, o a la indiferencia y descompromiso de muchos otros que observan las injusticias de los gobiernos, funcionarios y ciudadanos y las aceptan resignadamente, como si fueran normales. Pareciera que el régimen democrático, así como lo entendemos y vivimos, es más un asunto de gobierno que de orden social, tal vez un modo diferente de ejercer el poder público pero no de vivir en sociedad.

Entre los poderosos y los débiles, entre los astutos con voz y los ordinarios que callan, sobran los que entienden y viven la

democracia como una manera de elegir de vez en cuando a los gobernantes que se harán cargo de dirigir y administrar la realidad social, tal vez motivados por la expectativa de que algunas de sus decisiones les aportarán beneficios y les resolverán ciertas necesidades materiales, pero sin creer ni esperar o sin que les importe mucho que la democracia sea un régimen comprometido en cambiar el entorno social, su estructura, su funcionamiento, sus prácticas, sus relaciones: su ilegalidad, injusticia, desigualdad, discriminación y exclusión.

Para muchas personas, la democracia tiene que ver con el poder político, con el poder de naturaleza y propósito públicos. Sin embargo, contra el concepto y las expectativas, este poder muestra con frecuencia que no está realmente involucrado, empeñado, en construir una sociedad buena, aceptable, agradable, vivible, en la que todos tengan cabida, respeto y oportunidades de autorrealización. Es entonces lógico y desilusionante que la política sea vista como una actividad que tiene que ver con el negocio particular de los políticos, interesados en alcanzar y preservar el poder, más que con la actividad que se interesa por la vida en comunidad, por la eliminación de sus males y obstáculos y por la realización de los valores y futuros de valía para la sociedad en su conjunto.

En gran medida las barreras y las fallas de la democratización del régimen en curso se han debido al concepto de *transición democrática* que hicimos nuestro de buena fe, que nos entusiasmó, movilizó y se popularizó, sin que hayamos percibido sus límites y omisiones conceptuales e institucionales. Nuestros intelectuales y políticos sobresalientes que protagonizaron la transición en los años ochenta y noventa del pasado siglo, tuvieron y difundieron un concepto parcial y sesgado de lo que significaba régimen o gobierno democrático y de las condiciones que se requieren para su realización. Como estábamos fastidiados y hartos de un rígido gobierno-sistema autoritario, con políticas económicas y sociales funestas, a pesar de sus innegables logros modernizadores, nuestro malestar nos llevó a aceptar como doctrina la idea popular de la transición democrática y a comportarnos como alumnos

diligentes de los entonces catedráticos de la transición y seguidores devotos de sus predicadores y líderes. Hicimos nuestro el concepto de que la democracia es el resultado de la transición de un régimen autoritario a uno democrático, que consiste en la alternancia en el poder (la destitución de unos y su sustitución por otros) y que el proceso electoral, en condiciones de pluralidad y competencia de opciones políticas, sujeto a leyes y a árbitros imparciales, es la pieza clave para realizar la alternancia y llegar a la tierra prometida de la democracia. Así ocurrió. La transición fue una teoría política ganadora.

Sin embargo, había un defecto en esta teoría, ya que ignoró que el gobierno democrático elegido y alternativo es el gobierno de un Estado de derecho, de una sociedad cuya organización y estructura descansan en principios, libertades, derechos, obligaciones, responsabilidades de igual valía para todo el conjunto de los miembros de la sociedad y que, por esas características o atributos, son llamados “ciudadanos”. Se olvidó o se ignoró que la democracia es esencialmente el modo de gobernar correspondiente al Estado de derecho, el gobierno acorde con sus principios y valores, y que sólo es posible en su marco de valores, derechos y leyes.

En el supuesto popular de la transición, se entendió la democracia como proceso electoral más que como proceso de gobierno; en otros casos, cuando se la entendió como gobierno de la sociedad, en conformidad con nuestro síndrome de mando presidencial, se omitió destacar que no es cualquier gobierno, sino el tipo de gobierno congruente con y exigido por el Estado de derecho, en el que la referencia permanente del poder social son los valores humanos y políticos en los que se funda y organiza la sociedad en que vivimos y que se plasman en principios constitucionales, leyes, reglamentos, instituciones, que valen y obligan de igual manera a todos los ciudadanos que desarrollamos nuestras vidas en un Estado de derecho.

Después de que ocurrió la alternancia (la primera y la segunda) y que los anteriores dirigentes se fueron a sus casas, se creyó entonces que ya se disponía de gobernantes y funcionarios

con otra cara, trayectoria y, supuestamente, con mayor talante moral y compromiso social o con más capacidad. Nuestra sorpresa fue descubrir que el gobierno no funcionaba como habíamos esperado, que numerosas necesidades, problemáticas y delitos lo rebasaban y que nuestros problemas de fondo seguían sin respuesta. El descubrimiento de la incapacidad o ineficacia directiva del sistema político nos condujo lógicamente a entender y descubrir que la democracia no es sólo un asunto de gobierno, como lo habíamos creído y planteado al inicio de la transición, sino fundamentalmente un asunto de Estado. Algo de mayor calado. La democracia no refiere al gobierno de cualquier tipo de sociedad sino al gobierno de una sociedad estructurada como Estado de derecho. No lo habíamos pensado; al menos no con claridad y profundidad.

Descubrimos entonces que podíamos cambiar a los gobernantes, pero que el asunto de fondo era el funcionamiento del Estado, del cual se iban a hacer cargo los gobiernos alternantes elegidos y que ese Estado, el Estado de derecho, tenía una existencia parcial y hasta deforme en el país. El descubrimiento fue distinguir entre gobierno y Estado, entre el gobernante, que muy probablemente había sido un candidato simpático, carismático, persuasivo, al que habíamos elegido libremente, y el Estado, la organización social constituida sobre el fundamento de valores humanos y políticos de validez universal e igual vigencia; en consecuencia, sobre el fundamento de la igual valía de sus miembros, los ciudadanos, que sólo ilegal e irracionalmente podían ser clasificados unos como ciudadanos de primera y otros de segunda, prescindibles y como una carga social.

Descubrimos que el asunto de la alternancia en democracia era apenas el comienzo y que lo que teníamos enfrente era la tarea trascendente y crucial de construir el Estado de derecho, el imperio constitucional y el imperio de la ley (sin excepciones, sin impunidad); la vigencia efectiva de la misma valía y los mismos derechos y obligaciones de todos y cada uno de los miembros de la sociedad nacional y territorial, organizada de esa manera para poder vivir en paz, con seguridad, con certidumbre en los intercam-

bios sociales fundamentales; para tener una existencia con sentido y con aspiraciones de desarrollo personal y común. Entendimos, finalmente, que la remoción del partido que nos había dirigido mediante mando, control y alineamiento a lo largo de décadas no era el blanco final del esfuerzo cívico, sino que éste debía y debe ser el Estado de derecho, el cual estaba presente en nuestro discurso y existía en nuestra aspiración, pero que era incompleto y hasta inexistente en asuntos públicos y territorios específicos, en los que campeaba la ilegalidad, la corrupción, la discriminación y la violencia, con la impotencia o complicidad de los gobiernos elegidos. La transición hizo posible descubrir el Estado en el que vivimos y el que debemos ser y exigir. Sin vigencia del Estado de derecho, la democracia no tiene sentido ni efectividad.

Las evidencias de esa carencia, de ese vacío, eran abrumadoras. Desde los primeros años de la alternancia registramos las fallas que tenían lugar en la relación entre los poderes públicos y entre los órdenes de gobierno, así como sus graves defectos institucionales, administrativos y fiscales. Descubrimos, asimismo, las fallas de nuestro sistema de justicia y de policía, las limitaciones, vicios y arbitrariedades discriminatorias, además de su desorganización y, con frecuencia, impericia. Vimos también la precariedad de la hacienda pública, su limitación de recursos y desequilibrios financieros, que obstaculizan que el gobierno tenga la capacidad de responder a necesidades y demandas justificadas de los ciudadanos. En continuidad, nos fueron evidentes las limitaciones técnicas y organizativas de numerosas entidades de la administración pública al proveer bienes y servicios a los ciudadanos o autorizar sus solicitudes varias y validar sus obligaciones. Con vergüenza y cólera atestiguamos los hechos de corrupción que infectaban prácticamente todos los niveles de la jerarquía del gobierno, del nacional y de los locales, así como confirmamos con indignación que la democracia, al interior del gobierno y de la ciudadanía, no era muy diferente a los gobiernos del pasado y reproducía las prácticas de discriminación y menosprecio hacia determinadas personas o grupos por razones de religión, raza, sexo, preferencia sexual, posición política o por otras varias (sin)razones.

En fin, el gobierno democrático seguía siendo sólo una manera nueva de ejercer el poder pero con los defectos de siempre. La ciudadanía recién estrenada repetía la misma historia de indiferencia, prejuicio e irrespeto hacia los demás. El cambio democrático había ocurrido pero las relaciones sociales permanecían iguales. La falla del régimen democrático concernía a todos, al gobierno y a los ciudadanos, acostumbrados ambos por siglos a la infracción, al privilegio, al arreglo de la corrupción, a la desigualdad y la discriminación. Sin duda, el gobierno democrático tenía muchas prioridades de acción, casi todas relacionadas con el crecimiento económico del país y el desarrollo social de su población, pero no lograba transformarse en el gobierno del Estado de derecho o no acreditaba un total compromiso con la construcción y la efectividad de los principios, derechos, leyes y obligaciones que constituyen la vida en una sociedad.

### **La construcción del Estado de derecho: la igualdad y su ejercicio**

No cerramos los ojos ante las limitaciones y fallas de nuestra transición democrática. Los actores políticos, sociales e intelectuales han impulsado reformas constitucionales y legales; han propuesto la creación de organismos públicos para el tratamiento de asuntos públicos fundamentales y han lanzado políticas públicas en nuevos campos y con diferentes modos e instrumentos, a fin de desterrar vicios e ilegalidades y hacer que la estructura normativa estatal de la sociedad mexicana sea una realidad efectiva.

La creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) ha sido un parteaguas en nuestra historia política y cultura social. Fue fundado en 2003 a partir de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), actualizada en 2014 con base en la reforma constitucional en materia de derechos humanos. La decisión de reformar la Constitución, de aprobar y reformar la LFPED, de crear el Conapred, ha sido un paso fundamental y congruente con los principios

del Estado de derecho y del gobierno democrático. La política democrática sería un cuento hermoso de la vida en sociedad, un conmovedor sermón humanista o una teoría especulativa sobre la sociedad si no existiera plena igualdad de derechos y de ejercicio de los derechos entre todos los ciudadanos y si no se procediera a cancelar sin titubeos las discriminaciones, desigualdades, marginaciones injustas, y a remover los obstáculos que cierran el paso a la posibilidad real de que todos exijan y ejerzan sus derechos sin coacción, sin solicitar favores, sin tener que llegar a arreglos, sin maltratos y sin inconveniencias y costos inmerecidos en sus vidas.

La creación del Consejo ha sido uno de los primeros grandes pasos que hemos dado en la construcción del gobierno democrático del Estado de derecho, pues la democracia, para ser genuina, duradera, socialmente significativa, debe tener como objetivo y empeño esencial lograr que todos sus ciudadanos sean equivalentes en dignidad y derechos y que la equivalencia en valor humano, social y político de todas las personas, principio central del Estado de derecho democrático, sea algo real; una realidad social efectiva, en la que no debe haber lugar para que sobrevivan o sigan campantes falsas superioridades, privilegios estamentales, tratos especiales y relaciones sociales excluyentes, como tampoco debe tener cabida hacerse de la vista gorda ante las desigualdades, considerarlas como un asunto menor para la prosperidad y la estabilidad política del país, y no levantar la voz para criticarlas y detenerlas. Se trata de un régimen democrático no en abstracto sino de la democracia en México, que no podrá ser creíble y duradera a menos que incluya a los muchos excluidos, iguale a los muchos discriminados, valore de la misma manera a los demasiado menospreciados y marginados.

Congruente con esta filosofía política de sustento, la misión del Conapred es esencial y se coloca en el mismo centro de los valores y principios del Estado moderno de derecho, que genera y gesta el régimen democrático. La misión del Conapred es “contribuir a que toda persona goce sin discriminación de los derechos y libertades consagrados en el orden jurídico mexicano”. El

horizonte institucional y la responsabilidad jurídica y moral del Consejo consiste en impulsar y llevar a cabo políticas y medidas administrativas y reglamentarias que respeten, promuevan, protejan y aseguren la igualdad de trato para toda la población en el ejercicio de sus derechos, atendiendo particularmente a las poblaciones que padecen discriminación de diversas maneras, con frecuencia vejatorias y humillantes, y que, como se afirma en la presentación de este catálogo, no son minorías, sino que “suman en conjunto la mayoría de la población en el país”.<sup>1</sup>

En el Consejo se sabe que existe una brecha por cerrar entre la realidad social concreta de la discriminación que sufren personas y grupos en el país, por su raza, color, sexo, religión, opinión política o por cualquier otro factor, y el marco constitucional y legal del Estado mexicano en el que se reconoce, garantiza y prescribe la igualdad de derechos de cada uno de los miembros del Estado y el trato igualitario correspondiente. El *Catálogo de medidas para la igualdad* responde a este propósito de impulsar cognoscitiva y prácticamente medidas para cerrar la brecha entre proyecto constitucional y realidad, contrarrestar la discriminación, acercar las normas válidas y valiosas de una convivencia genuinamente humana y superar las relaciones sociales lesivas que se practican de hecho; lograr que se exprese cada vez más con mayor coherencia y aceptación un mundo humano, como debe ser y es razonablemente exigible que sea. El catálogo tiene entonces como propósito ser una guía “en el conocimiento y aplicación de medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas, de acuerdo con lo que establece la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED)”.<sup>2</sup>

Los apartados “Sobre la igualdad” y “Sobre la discriminación”, y el capítulo “Medidas para la igualdad” ofrecen de manera breve pero sustanciosa, clara y precisa, textos fundamentales para elaborar el concepto correcto de lo que hay que entender por discriminación, por desigualdad, y conocer las medidas para prevenir y bloquear las infracciones contra la igualdad en derechos y liber-

<sup>1</sup> *Vid.* p. 6.

<sup>2</sup> *Vid.* p. 5.

tades y el igual trato para todos y cada uno de los miembros que desarrollan sus vidas en el ámbito del Estado, sean ciudadanos formales o no.

Una característica excelente del presente volumen, que he apreciado mucho y que debería ser ejemplar para los textos de las agencias gubernamentales, es el trabajo intelectual de depuración, fundamentación y estandarización que Mireya Del Pino Pacheco, del Conapred, ha llevado a cabo en torno de términos y conceptos que no son simples e implican honduras lógicas y axiológicas, como *igualdad, discriminación, dignidad, derechos, inclusión, igualdad en la diferencia*, pero que en el lenguaje común han adquirido varias denotaciones, que suelen ser genéricas, frecuentemente en las nubes, ambiguas también, y no ofrecen con precisión las especificaciones o atributos de su contenido, empíricamente observables y exigibles. En mucho la denotación floja y manipulable de estos conceptos fundamentales de la vida asociada se debe a una larga retórica moralista, al discurso políticamente correcto y al significado que suele tomar en la conversación social cortés, educada. En contraste, muchos de los errores decisionales y de las ineficacias e ineficiencias de los programas del gobierno y de sus burocracias tienen su raíz en conceptos blandos, equívocos, parciales o erróneos, que no están en condiciones de guiar las acciones de gobierno y hacerlas eficaces y socialmente aceptadas.

En este catálogo se define con precisión el concepto de discriminación y de sus elementos constitutivos y causas, que son el prejuicio, el estereotipo y las creencias. Se trata de ideas y prácticas socialmente extendidas, “culturales”, que tienen el efecto de anular, obstaculizar o impedir el ejercicio de los derechos y libertades de las personas estigmatizadas, pero que están desprovistas de cualquier fundamentación racional para justificar y defender sus creencias y posiciones discriminatorias y menospreciadoras o que las justifican con argumentos sin pie ni cabeza, que simplemente se emplean para “racionalizar” los prejuicios, estereotipos y creencias. Con frecuencia, el marco institucional de muchos Estados no democráticos guarda silencio sobre esas prácticas, aun si no las sanciona, lo que no sucede discursivamente en el Estado mexica-

no, que nos ofrece en la LFPED una definición robusta y precisa, y enuncia los factores causales que ocasionan o propician diferenciaciones arbitrarias, injustas e irracionales entre las personas:

para los efectos de esta ley 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.<sup>3</sup>

El concepto de discriminación, como el de igualdad, es tratado con cuidado y se introducen distinciones con otros conceptos que son afines o socialmente en uso. El texto nos ayuda a poner orden en nuestra mente, cuando nos demuestra que desigualdad de trato o discriminación no es lo mismo que desigualdad económica, aun si suelen entrelazarse y ser interdependientes. Hay que distinguir también entre discriminación formal y discriminación sustantiva, que es socialmente ocasionada, fomentada y practicada. Del mismo modo, hay que diferenciar entre igualdad y homogeneidad, uniformidad, por cuanto somos y seremos siempre diferentes en capacidades, condiciones, preferencias, cualidades, pero equivalentes en dignidad, libertades, derechos. Asimismo, hay que distinguir entre igualdad formal y sustantiva:

la igualdad no sólo debe ser reconocida formalmente en las leyes y las normas (igualdad formal), también debe ser efectiva, un hecho material y vivido por las personas diversas (igualdad real o sustantiva).<sup>4</sup>

En correspondencia con la distinción entre la igualdad formal y la sustantiva, es importante diferenciar entre las obligaciones positivas (de hacer) y las negativas (de no hacer) del Estado y sus

<sup>3</sup> LFPED, artículo 1, fracción III.

<sup>4</sup> *Vid.* p. 32.

instituciones en lo que atañe a lograr que la igualdad de derechos y de trato sea una realidad protegida y garantizada. Estas dos distinciones representan un aporte lógico y axiológico fundamental. En el campo de los derechos humanos, y específicamente de la igualdad y la antidiscriminación, se requiere un Estado activo, comprometido, promotor y facilitador, y no sólo un Estado abstencionista, que elude entrar en el terreno de los hechos sociales de la desigualdad, o un “Estado gendarme”, que interviene sólo cuando hay que sancionar notorias e intolerables infracciones. En el campo de la igualdad y la antidiscriminación, el Estado tiene iniciativa, actúa, emprende, impulsa, promueve, debe realizar acciones para promover, proteger, garantizar y respetar los derechos, y debe abstenerse de realizar actos que violenten los derechos humanos e interfieran con el cumplimiento de estas obligaciones.<sup>5</sup> La obligación positiva del Estado y de sus poderes, reconocida en la LFPED, significa “*adoptar medidas, sean estas de tipo legislativo, de políticas públicas o de cualquier otro tipo*”.<sup>6</sup>

Un Estado de derecho democrático es activo en el punto central de su constitución, que es la igualdad valorativa de sus miembros, su equivalencia axiológica, política y social. Está obligado a intervenir y comprometerse, a “adoptar medidas”, a menos que quiera ser una vacua realidad contradictoria: un Estado de derecho que no se exige ni se esfuerza en serlo de verdad. De nuevo, el catálogo es cuidadoso y riguroso en las definiciones:

Las medidas para la igualdad son acciones deliberadas, coherentes, que las instituciones públicas determinan dentro de su ámbito de obligaciones de derechos humanos y objeto institucional, para corregir condiciones de desigualdad de trato hacia personas y grupos discriminados históricamente —o de manera reiterada— en el acceso y disfrute de sus derechos humanos, las libertades y los bienes y servicios públicos.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> *Vid.* “Las autoridades públicas tienen obligaciones para hacer efectiva la igualdad”, pp. 34-36.

<sup>6</sup> *Vid.* p. 36, n. 16.

<sup>7</sup> *Vid.* p. 51.

Estas acciones de las instituciones públicas, orientadas al respeto, la protección, la promoción y la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación, destinadas a compensar a las poblaciones vulneradas en sus derechos por motivos prohibidos de discriminación, como se desarrolla en el presente trabajo, son tres: medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas.<sup>8</sup>

Las *medidas de nivelación* se refieren a las “acciones orientadas a eliminar los obstáculos físicos, de comunicación, normativos o de otro tipo para el ejercicio efectivo de los derechos y las libertades de personas y grupos discriminados”.<sup>9</sup> Las *medidas de inclusión* son acciones “de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato”.<sup>10</sup> Las *acciones afirmativas*, que suelen ser las que enfrentan críticas en muchos países y sectores, particularmente en relación con ciertos asuntos públicos, son “medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones”.<sup>11</sup> El texto señala con énfasis y razón que las poblaciones vulneradas en sus derechos por discriminaciones de varios tipos y alcances son, en México, las mujeres, las poblaciones indígenas y las afrodescendientes o afromexicanas, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores, la comunidad de la diversidad sexual, entre otras.

Las tres medidas presentan acciones específicas distintas según sus objetivos, características del problema a resolver y del perfil de la población objetivo, pero son también, como señala el artículo 15 Bis de la LFPED, criterios o referencias que debe considerar en sus decisiones toda política pública y acción ad-

<sup>8</sup> *Vid.* “Medidas para la igualdad en la LFPED”, pp. 60-63.

<sup>9</sup> *Vid.* p. 61.

<sup>10</sup> LFPED, art. 15 Quintus.

<sup>11</sup> *Ibid.*, art. 15 Séptimus.

ministrativa del gobierno. La “perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales”.<sup>12</sup> Por un lado, son medidas operativas con recursos públicos específicos, orientadas a la solución de problemas de las poblaciones que padecen desigualdad, pero, por otro lado, son referencias valorativas “transversales”, que cruzan y deben cruzar todas las políticas, programas y acciones del gobierno, inspirando el análisis, decisión, operación y evaluación de su desempeño. La igualdad no se reduce únicamente a ser el tema particular de una agenda particular de gobierno, orientada a la solución de un problema o mal público particular, sino es un criterio o valor que todas las acciones del gobierno deben incluir si han de considerarse democráticas. Es la perspectiva general de todas las políticas y no sólo una política pública particular o el tema y la agenda de sólo tres políticas entre las miles de políticas del gobierno, ocupado en diversos asuntos.

Es inteligente, coherente y responsable constituir la perspectiva antidiscriminatoria con un criterio no opcional de la gobernanza democrática y no reducirla a una política particular entre las muchas otras que deciden los gobiernos. Es también inteligente y responsable —dicho al margen, para responder a objeciones probables— afirmar que estas medidas no son discriminatorias por haber decidido centrarse específicamente en poblaciones determinadas, pues se trata de acciones motivadas y generadas precisamente para corregir la situación de desigualdad de trato y en favor de compensar la situación de goce de derechos para las personas y poblaciones discriminadas.<sup>13</sup>

La última parte del libro se enfoca en listar las acciones particulares que gobiernos y entidades administrativas deben emprender en sus dependencias y asegurar en sus procesos de servi-

<sup>12</sup> *Ibid.*, art. 15 Bis.

<sup>13</sup> *Ibid.*, arts. 5 y 15 Séptimus.

cio y trato con la ciudadanía a fin de ser leales a los principios y prescripciones de la igualdad en derechos, libertades y dignidad de todo ciudadano, que no son opcionales en un Estado de derecho democrático. Las acciones responden a las prescripciones de la LFPED y a las líneas de acción del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind 2014-2018). El ámbito de materias que abarcan sus recomendaciones o instrucciones es amplio, pero incluyen principalmente la accesibilidad física a los servicios, el acceso a la información y la comunicación (intérpretes y traductores incluidos), las condiciones de trabajo (acceso, carrera, remuneración, permanencia, seguridad social), las condiciones del proceso educativo (acceso, permanencia, promoción, apoyos), las condiciones de acceso y atención en los servicios de salud, las oportunidades de participación cívica y de acceso a cargos de elección popular.

El catálogo nos ayuda a clasificar ordenadamente las acciones como: 1) Medidas relacionadas con la normatividad de contratación, ascensos y permanencia laboral, medidas para accesibilidad y ajustes razonables; 2) Medidas relacionadas con el cierre de brechas de desigualdad en la política social: educación, salud, seguridad social, trabajo, justicia; 3) Medidas relacionadas con la generación de información que visibilice a las poblaciones discriminadas y sus problemáticas, y 4) Medidas relacionadas con la prevención de conductas discriminatorias y la inclusión de grupos discriminados de manera reiterada.

Aunque las tres medidas (de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas) deberían ser prescripciones o directrices de acción vinculantes, obligatorias para la administración pública, a fin de que la igualdad axiológica, política, jurídica y de trato social sea efectivamente la referencia que guíe la elaboración de todas las políticas, procesos y acciones de las agencias del gobierno, el Conapred no deja de reconocer la estructura del aparato administrativo del gobierno federal y las atribuciones, facultades, responsabilidades, leyes y reglamentos internos de cada una de las entidades particulares (centrales, descentralizadas, desconcentradas, autónomas, etc.) que lo integran. Por consiguiente, el

Consejo es cuidadoso en la formulación de sus medidas, que son presentadas como propuestas o recomendaciones para las entidades administrativas más que como prescripciones, aun si son de validez incuestionable y contienen exigencias de acción válidas e indiscutibles, por cuanto son congruentes con el valor humano y político de la igualdad de todas las personas, y son leales a la exigencia de que sea realmente vigente en las diversas situaciones de vida de las personas y en las relaciones que tienen con los poderes y funcionarios públicos.

Una mirada a las medidas nos permite clasificarlas por lo menos en dos tipos, que son diferentes en su alcance y en la especificidad de su compromiso.

El primero, que incluye a la mayoría de las medidas, son de agenda a realizar, es decir, las acciones a emprender y a decidir por las autoridades de las entidades administrativas: “establecer criterios, prohibiciones, etc.”; “emitir, impulsar normas y especificaciones técnicas obligatorias”; “elaborar diagnósticos, impulsar la elaboración de diagnósticos”; “desarrollar planes y programas”; “adoptar políticas”; “garantizar la cobertura universal”; “asegurar la atención”; “impulsar programas de becas”; “promover la eliminación de toda barrera discriminatoria de acceso al crédito” y “profesionalizar y ampliar el cuerpo de traductores de lenguas indígenas, el cuerpo de peritos antropológicos interculturales para la procuración de justicia”. Esta clase de medidas de agenda señala objetivos, resultados deseables y exigibles, acciones para llevar a cabo, pero no define el modo específico cómo la agenda de la igualdad y la antidiscriminación debe o debería ser realizada, ni muestra los atributos o estándares específicos que las acciones deberían tener o respetar para ser conducentes y cumplir de manera eficaz con los objetivos y resultados recomendados. El Conapred propone la agenda de la igualdad y confía en que las entidades administrativas han asumido con seriedad el compromiso, por lo que tienen la capacidad de decidir la organización, las acciones, los procesos, los procedimientos, los requisitos más apropiados y eficaces para llevarla a cabo en el ámbito de su competencia (educativo, de salud, laboral...).

Hay un segundo tipo de medidas que, sin abandonar el tono de agenda, indican acciones específicas en cuanto señalan objetivos más particulares, resultados concretos, actividades puntuales a emprender, aun si las modalidades de su realización quedan sin enunciarse, como en el primer tipo de recomendaciones.

En la estructura actual de la administración pública, no sólo mexicana, que se sustenta en los principios y lineamientos del derecho administrativo público, la norma jurídica establece los atributos, competencias, facultades, responsabilidades de la acción administrativa, pero no avanza hacia la prescripción de aquellas acciones que, con base en el saber técnico y la experiencia operativa, son causalmente idóneas y eficaces para realizar los objetivos deseados, y que las entidades administrativas tendrían entonces que asumir y practicar a fin de que sus atributos y facultades fueran acciones efectivas y, en el marco de su competencia, pudieran realizar los valores y principios fundamentales del Estado democrático, así como los objetivos de trascendencia pública.

Es comprensible y aceptable que las normas jurídicas mantengan distancia respecto de las normas técnicas u operativas —ciertas acciones, procesos, modelos causales, formas organizativas, procedimientos, instrumentos, etc.— y no tengan por qué validarlas como normas obligatorias de comportamiento del gobierno del Estado y de sus actores administrativos. Saber científico y saber jurídico tienen lógicas y sentido propios. Sin embargo, el otro lado de la moneda consiste en reconocer que la prescripción jurídica de observar determinados valores, realizar determinadas funciones públicas, cumplir determinados comportamientos y ejercer determinadas facultades puede, en los hechos, terminar por ser un imperativo cuya prescripción es susceptible de ser interpretada, ajustada y hasta manipulada por las entidades administrativas según sus circunstancias, o dar cabida a decisiones y acciones cuyos resultados quedan por debajo de las exigencias y expectativas gubernamentales y sociales, con la consecuente frustración e inconformidad de ciudadanos y gobierno.

Esto ocurre con regularidad en el sector público, por cuanto los principios constitucionales y los imperativos legales para la

administración pública no se desagregan en prescripciones operativas (directrices, lineamientos, “medidas”) que establecen las especificaciones, recursos, procesos, instrumentos, estándares de desempeño y producto a observar por las acciones de las entidades administrativas, dado que son probadamente idóneas para realizar los valores y objetivos ordenados y cumplir con las obligaciones, con base en un saber técnico comprobable.

Gran parte de la actual ineficacia del gobierno del Estado y de su descrédito social es que no puede (¿no debe?) o no quiere traducir y desagregar las prescripciones legales, particularmente las referidas a sus burocracias administrativas, en lineamientos y directrices de acción específicas que promuevan y aseguren que las entidades administrativas realicen el objetivo-valor público con eficacia, eficiencia y con estándares de calidad, evitando que los altos ejecutivos o los mandos medios de una entidad administrativa definan el grado de prioridad o importancia que un determinado valor o imperativo público debe tener en su agenda institucional particular y definan el modo como entienden realizarlo, el cual puede ir desde la simulación o la baja intensidad, con tal de no ser cuestionados, hasta un compromiso de fondo.

La “transversalidad de la perspectiva antidiscriminatoria” corre este riesgo, pues las diversas secretarías, subsecretarías, direcciones generales y coordinaciones de programas procesarán la perspectiva según sus prioridades, intereses, presiones y su saber y entender, atrasando, distorsionando, ajustando, modulando las acciones requeridas para realizar el valor humano y público incuestionable de la igualdad y la no discriminación.

En este momento de una mayor complejidad y dificultad de los gobiernos de todo el mundo para acreditar capacidad directiva y generar la confianza social en sus decisiones, uno de los debates administrativos más urgentes y prometedores, que conllevarán la revisión del concepto, propósito y principios del derecho administrativo actual, es la cuestión acerca de cómo complementar con corrección la norma jurídica y la norma técnica a fin de lograr su efectividad empírica. Dicho de otro modo, es la cuestión acerca de cómo asegurar la eficacia empírica de la norma jurídica

(y de sus valores humanos y políticos de base) y no dejar que su realización esté a merced de la discreción, intuición, buena fe o a la indisposición y resistencia de las autoridades administrativas, los funcionarios y los operadores de servicios que, no obstante leyes y sanciones desincentivadoras, muy probablemente se moverán según sus inercias y tomarán decisiones con referencia a sus conocimientos y cálculos, no siempre robustos y probados.

## Un paso adelante

El Conapred enfrenta la cuestión de cómo lograr que el conjunto de la administración pública se comprometa con la igualdad y la antidiscriminación como valor central del Estado de derecho democrático, y elabore sus políticas, programas y servicios asumiéndolo como un imperativo de sus acciones. En las actuales condiciones administrativas, los principios constitucionales y la LFPEd deberían ser condiciones suficientes para que el conjunto de la administración pública tome sus decisiones y ejecute sus acciones con plena observancia de los principios constitucionales y prescripciones legales. Sin embargo, observamos retrasos, omisiones, elusiones, posposiciones de las entidades administrativas para decidir acciones específicas y concretas que materialicen su compromiso no opcional con el valor de la igualdad y la lucha contra la discriminación.

La publicación del *Catálogo de medidas para la igualdad*, que expresa la voluntad de que la igualdad y la antidiscriminación sean realidades efectivas, y lo sean ante todo y para empezar en el sector público y en su relación con los ciudadanos, puede ser el comienzo de nuevas formas de actuación de la administración pública a través de procesos continuos de comunicación, coordinación y cooperación entre sus dependencias y organizaciones, lo cual contribuirá a superar la autocontención y la separación recíproca, que está en el origen de la ineficacia directiva del gobierno por su fragmentación. Si se quiere que las medidas se vuelvan prácticas administrativas, políticas y judiciales reales, constantes, duraderas,

se abren por lo menos dos opciones de relación entre el Conapred y el conjunto de las entidades de la administración pública.

La primera, inmediatamente viable, puesto que no altera el arreglo administrativo establecido, consiste en dar paso a diálogos interadministrativos de coordinación y cooperación en el tema de la igualdad entre el Conapred y las dependencias gubernamentales, que con el tiempo pueden tomar la forma de convenios de coordinación, pero que en este momento permitirían al Conapred: a) asesorar a los altos directivos de las entidades administrativas en su proceso decisorio de acciones para promover la igualdad y bloquear las prácticas discriminatorias; b) acompañar y dar seguimiento a las acciones decididas, a sus procesos, productos, resultados, al desempeño de su personal; c) evaluarlas y emitir recomendaciones de mejora.

La segunda opción, enfocada al mediano plazo pero decisiva para alcanzar la eficacia no sólo en el tema fundamental de la igualdad y la antidiscriminación sino también en cualquier asunto público a cargo de la administración pública, es abrir el camino a la discusión, elaboración y consenso sobre la posibilidad y validez institucional de que determinadas prescripciones constitucionales y legales, por su importancia, puedan con congruencia y rigor derivar y desagregarse en específicos lineamientos o directrices de acción vinculantes, que se vuelven referencias obligatorias para la elaboración de políticas públicas, programas, procesos administrativos y sistemas de provisión de servicios públicos. Esta posibilidad, en caso de ser validada, limitará la discrecionalidad habitual de los altos ejecutivos de gobierno, que son quienes deciden el grado de intensidad del involucramiento de su organización en la realización de determinados imperativos legales y políticas públicas; asimismo, pondrá límites a las muchas ineficiencias, ineficacias y fracasos producto de decisiones de acción erróneas o, comparativamente, de calidad inferior a otras decisiones y prácticas. Este paso es crucial para que el Estado sea institucionalmente impecable y, además, eficaz en sus normas. La experiencia (no sólo mexicana) registra un Estado de alta exigencia y baja efectividad, de ingentes recursos y pobres resultados.

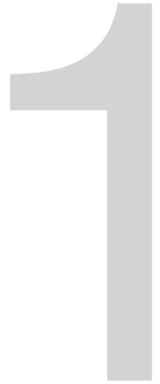
Un paso fundamental y correcto es prestar atención a lo que he llamado *el gobierno del gobierno*, conocer el modo como el gobierno se gobierna a sí mismo, sus procesos varios de gobierno administrativo. Este estudio nos conducirá a identificar la amplia discrecionalidad decisional de los altos dirigentes de la administración pública (secretarios, ministros, directores), la ausencia de especificaciones, estándares y normas en su proceso decisorio y de controles, a fin de validar la corrección institucional y técnica de sus decisiones. Esta situación, procedente del arreglo tradicional de la administración pública, es hoy, muy probablemente, la causa principal de la ineficacia directiva de los gobiernos y con frecuencia de su indiferencia a las expectativas, aspiraciones y exigencias justificadas de su sociedad.

Agradezco al Conapred la edición de este catálogo, que nos recuerda el imperativo moral y jurídico de la igualdad de las personas humanas y de los ciudadanos, que es la piedra angular de la existencia del Estado de derecho contemporáneo y del gobierno democrático, así como de una vida social estable, segura, apreciable, razonablemente agradable. Agradezco que además haya puesto orden en mi cabeza sobre estos temas públicos y humanos decisivos. Celebro también que no considere que cumple cabalmente su misión porque promueve, justifica y afirma discursivamente el tema de la igualdad y la antidiscriminación en la sociedad mexicana, porque se involucra en causas sociales que reivindican y defienden la igualdad, o porque procesa quejas y reclamaciones de personas por agravios, descalificaciones y exclusiones injustas que han sufrido.

Me alegra que el Conapred haya dado un paso más y haya entrado en el edificio de la administración pública, de incontables pisos, corredores, oficinas, ventanillas, sistemas, vericuetos y subterráneos. Celebro, sobre todo, que ponga el tema decisivo de la igualdad en la agenda del gobierno y la administración pública y lo haga de manera intensa, proactiva y concreta, al elaborar y difundir un *Catálogo de medidas para la igualdad* que señala lo que deben hacer las entidades administrativas de un Estado de derecho democrático; lo que deben hacer ya, con convicción y

compromiso, a menos que quieran seguir siendo cómplices de que el imperio de la ley en pie de igualdad, con democracia y todo, aún no tome forma y efectividad en nuestro país. A pesar de los reducidos resultados actuales de la democracia, la energía intelectual y cívica de los ciudadanos no se ha apagado, sigue viva y nos ha puesto de nuevo en camino hacia la construcción de una sociedad que, por ser Estado de derecho en verdad, puede ofrecernos seguridad, libertad, igualdad y bienestar.





La tarea  
antidiscriminatoria  
y por la igualdad



## Sobre la igualdad

La igualdad está entrelazada fundamentalmente con el derecho a la no discriminación: ambos constituyen un principio transversal de los derechos humanos y también un derecho autónomo sobre los cuales debe organizarse la acción pública, de acuerdo con un Estado constitucional de derecho.

Esta perspectiva evita una lectura simplista que pudiera erróneamente asumir la igualdad como un mero sinónimo de “idéntico” u “homogéneo”; por el contrario, entiende la igualdad como un principio y un valor inherente a toda persona en dignidad y derechos —por el hecho de ser persona—, tal como se reconoce en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, desde entonces, en todos los instrumentos en la materia. Hablamos de una igualdad que asume la diferencia como una expresión misma de la diversidad humana y no como una contradicción o dicotomía; una igualdad como principio y fundamento de una sociedad democrática de derechos, en donde todas las personas —en lo individual y lo colectivo— puedan realizar su proyecto de vida.

Para ilustrar lo anterior, Alda Facio, a partir de la noción de igualdad entre hombres y mujeres, escribe:

la igualdad no se refiere a la semejanza de capacidades y méritos o a cualidades físicas de los seres humanos sino a un derecho humano autónomo. [...] En otras palabras, desde el ámbito de los derechos humanos la igualdad [entre los sexos] no sugiere que somos idénticos, ni siquiera que seamos semejantes en capacidades y naturaleza, sino que somos equivalentes; esto

es que valemos lo mismo como seres humanos a pesar de tener o no diferentes habilidades, capacidades y naturalezas.<sup>14</sup>

Precisamente, el reconocimiento de la diversidad y la diferencia entre las personas y los grupos sociales como condición de identidad, refuerza la afirmación de la igualdad en dignidad y derechos, al tiempo que deja fuera la pretensión de equipararla llanamente con “uniformidad”.

Estas nociones son esenciales cuando se habla de medidas para la igualdad como políticas antidiscriminatorias, porque posibilita entender el fundamento de las acciones que debe impulsar el Estado a fin de lograr la igualdad real, democrática, donde las personas, independientemente de su sexo o credo religioso, su color de piel o etnia, o su orientación sexual e identidad de género, tengan efectivamente la oportunidad de ejercer sus derechos y libertades.

La paradoja es que la discriminación se asocia exactamente con esos rasgos identitarios o condiciones de vida inherentes a las personas y colectivos. Desafortunadamente, los prejuicios, valoraciones y creencias históricas en todo el entorno social, incluido el ámbito privado, son la fuente principal de la discriminación hacia estos grupos sociales, como se verá más adelante.

## **Igualdad formal e igualdad sustantiva**

La igualdad no sólo debe ser reconocida formalmente en las leyes y las normas (igualdad formal), también debe ser efectiva, un hecho material y vivido por las personas diversas (igualdad real o sustantiva).

Esto significa que si existe desigualdad en el ejercicio de libertades y derechos para ciertos grupos sociales, a pesar de vivir

<sup>14</sup> Alda Facio, “La responsabilidad estatal frente al derecho humano a la igualdad”, en *Revista Electrónica Métodos* [en línea], México, CDHDF, 2014, núm. 6, pp. 97-98, en <<http://revistametodos.cd hdf.org.mx/index.php/publicaciones/numero-6-revista-metodos>>.

en una sociedad con un importante marco normativo e institucional garantista, acorde con el mandato y las obligaciones de derechos humanos, existe una responsabilidad central del Estado mexicano en su conjunto para lograr que esa igualdad formal trascienda hasta lograr la igualdad sustantiva, sobre todo considerando la discriminación histórica y estructural que viven ciertos grupos sociales.

Es por eso que el Estado debe implementar políticas antidiscriminatorias y ejecutar medidas para la igualdad. Las medidas de nivelación, las medidas de inclusión y las acciones afirmativas (estas últimas como medidas especiales y temporales) son una herramienta que auxilia a los poderes públicos a cumplir con sus obligaciones democráticas y de derechos.

La *igualdad formal* debe reconocerse y asegurarse a través de las leyes y las normas. Por tanto, es primordial que, en la tarea de contrarrestar la discriminación, se eliminen disposiciones legales, normativas o políticas públicas que discriminen directa o indirectamente, por causa o efecto, a las personas por su sexo, nacionalidad, orientación sexual e identidad de género, y las demás categorías prohibidas de discriminación.

De acuerdo con la *Observación General No. 20* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la ONU:

a) Hay *discriminación directa* cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación, por ejemplo, cuando la contratación para puestos en instituciones educativas o culturales se basa en las opiniones políticas de los solicitantes de empleo o los empleados. También constituyen discriminación directa aquellos actos u omisiones que causen perjuicio y se basen en alguno de los motivos prohibidos de discriminación cuando no exista una situación similar comparable (por ejemplo, en el caso de una embarazada).

b) La *discriminación indirecta* hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del Pacto afectados por los motivos prohibidos de discriminación. Por ejemplo, exigir una partida de nacimiento para poder matricularse en una escuela puede ser una forma de discriminar a las minorías étnicas o a los no nacionales que no posean, o a quienes se hayan denegado, esas partidas.<sup>15</sup>

La *igualdad sustantiva* debe asegurarse a través de todos los medios posibles y legítimos: presupuestos, prácticas del servicio público, políticas y programas públicos, medidas para la igualdad, de tal manera que el Estado mexicano, a través de sus instituciones y personal, ayude a realizar de manera concreta las condiciones para que las personas ejerzan sus derechos y libertades sin discriminación.

## **Las autoridades públicas tienen obligaciones para hacer efectiva la igualdad**

Las instituciones del Estado tienen obligaciones para cumplir con los derechos humanos. Por lo tanto, una tarea ineludible de las personas que trabajan en el servicio público consiste en comprender la relación indisoluble entre el derecho a la igualdad y no discriminación con el Estado de derecho, así como las implicaciones vinculantes dentro del funcionamiento de la administración pública para el acatamiento de esas obligaciones negativas y positivas a fin de respetar, promover, proteger y garantizar efectivamente el derecho a la igualdad y no discriminación. De manera general, estas obligaciones son:

<sup>15</sup> ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), *Observación General No. 20*.

La *obligación de no discriminar* (obligación negativa), inserta explícitamente en la cláusula antidiscriminatoria del artículo 1 constitucional:

Artículo 1, párrafo quinto:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, 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.

La *obligación de realizar acciones para fortalecer la igualdad* (obligación positiva), derivada de las obligaciones genéricas también insertas en dicho artículo:

Artículo 1, párrafo tercero:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

La *obligación de promover*. Significa que las autoridades del Estado deben realizar y desarrollar acciones que generen y promuevan el conocimiento y goce de los derechos humanos.

La *obligación de respetar*. Implica que las autoridades públicas deben reconocer los derechos humanos y abstenerse de actos que impidan u obstaculicen su práctica. Es decir, no deben interferir en el goce y ejercicio de los derechos y las libertades, y tienen prohibido realizar cualquier acto que los menoscabe.

La *obligación de proteger*. Señala que las autoridades del Estado deben realizar las acciones necesarias para impedir que se violenten los derechos humanos o se restrinja o imposibilite su

ejercicio, es decir, deben proteger a las personas contra abusos. Esta obligación puede realizarse a través de distintos medios y mecanismos de carácter legislativo, administrativo y judicial.

La *obligación de garantizar*. Supone que las autoridades del Estado deben adoptar todos los medios que estén a su alcance para lograr el efectivo goce de los derechos humanos y la reparación, en caso de su violación, mediante un conjunto de herramientas establecidas en la ley, destinadas a salvaguardar y hacer valer los derechos y las libertades fundamentales.

Por ejemplo, el Estado *debe organizar* (hacer-obligación positiva) el sistema de justicia para que se respete el derecho al debido proceso de toda persona inculpada por algún delito, sin discriminación. Y por otra parte, *debe abstenerse* (no hacer-obligación negativa) de otorgar privilegios indebidos para la entrega de medicamentos o la asignación de citas para realizar exámenes de laboratorio en la prestación de servicios de salud.<sup>16</sup>

Así, todas las autoridades públicas (de todos los poderes y órdenes de Gobierno) deben ser garantes de los derechos humanos en el ejercicio de sus competencias y vigilar que se respeten de manera integral, quedando el Estado obligado a reparar las violaciones a derechos humanos que se cometan.

<sup>16</sup> Para reforzar el concepto de obligación positiva y la obligación de adoptar medidas, sean éstas de tipo legislativo, de políticas públicas o de cualquier otro tipo, citamos una de las disposiciones del Comité de Derechos Humanos: “El Comité CDH desea señalar a la atención de los Estados Partes el hecho de que en ciertos casos el Pacto les exige expresamente que tomen medidas que garanticen la igualdad de derechos de las personas de que se trate. Por ejemplo, el párrafo 4 del artículo 23 estipula que los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidad de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. Las medidas que se adopten podrán ser de carácter legislativo, administrativo o de otro tipo, pero los Estados Partes tienen la obligación positiva de asegurarse de que los esposos tengan igualdad de derechos, como lo exige el Pacto” (*Observación General No. 18 del CDH*).

## Sobre la discriminación

Se ha dicho ya que el Estado mexicano prohíbe discriminar. Entonces, para entender la no discriminación como principio y valor democráticos de una sociedad de derechos, es preciso evitar la simplificación y no confundir el término *discriminación* con el de *distinción*. La distinción llana remite a una diferenciación a partir de características o circunstancias que hacen que dos personas se distinguan una de la otra, es decir, que no sean idénticas.

La discriminación, por otra parte, es un concepto y un problema complejo, social y relacional que se debe comprender para poder asumir la obligación de contrarrestarlo. Constituye un acto humano que —con intención o sin ella— trata de manera desigual a personas que, tan sólo por el hecho de serlo, tienen derechos y libertades fundamentales que deben ser respetados por todo el Estado. Ese trato desigual se hace sobre las personas desde una *injusta diferenciación* que se les impone a partir de quienes son (su identidad) y de pertenecer a grupos sociales que históricamente y de manera reiterada han sido catalogados por la sociedad como inferiores, desiguales, indignos de tales derechos y libertades.

La complejidad de este problema radica en el origen cultural y social de la discriminación, que se refleja desde los actos más cotidianos e íntimos hasta las prácticas sociales e institucionales legitimadas en normas y leyes, instituciones en las que subyacen prejuicios, creencias o estereotipos sobre estas personas y grupos sociales —diferentes a la norma social— y que en una situación de “privilegio” de los grupos “normales”, a los “otros”, los “diferentes”, se les coloca en una situación de inferioridad, dominio, subordinación o desventaja para ejercer sus derechos.

El elemento causal de la discriminación puede ser identificado mediante los conceptos de *estigma* y *prejuicio* que, en efecto, junto con un conjunto nutrido de ideas o representaciones intangibles pero eficaces, forman parte del imaginario colectivo o la cosmovisión. Por ello, para entender el fenómeno de la discriminación contra determinados grupos sociales, es esencial

considerar no sólo sus efectos de daño en los derechos fundamentales (de las personas) sino los estigmas que padecen y los prejuicios negativos contruidos acerca de ellos.

En efecto, estigmas y prejuicios están en la base de las conductas de desprecio sistemático sufridas por los grupos excluidos o discriminados. Esto da cuenta de la condición fundamentalmente cultural de este tipo de desigualdad. [...] Aunque la discriminación tiene siempre efectos materiales, tangibles y potencialmente mensurables, sus fundamentos se encuentran en el terreno de las ideas sociales y las representaciones colectivas que moldean la cosmovisión de las personas.<sup>17</sup>

Lo anterior devela la discriminación como una conducta personal y social que expresa desprecio contra una persona o un grupo de personas, a partir de *opiniones negativas preconcebidas* (prejuicios) sobre ellas, o estigmas, que son una suerte de “marcas sociales” que las coloca y enajena en una situación de desventaja social sólo porque consideran que sus identidades o atributos, como ser mujer o transexual, o tener discapacidad o la piel morena, son causa merecida de tal subordinación. Estas creencias aceptadas hacen invisible y normal el trato desigual que se les da a las personas y grupos discriminados, sea de manera interpersonal, comunitaria, social y/o pública.

Un ejemplo muy claro es el trato desigual otorgado a las personas con VIH/sida en nuestra historia reciente. A raíz de prejuicios y estereotipos (e ignorancia), este grupo social vivió discriminación a tal grado que muchas personas con VIH/sida fueron abandonadas, rechazadas por familiares y amigos, y desatendidas o violentadas en el ejercicio del derecho a la salud, precisamente por motivo de las creencias alrededor de su condición.

Estas *prácticas culturales* se materializan en infinidad de ámbitos y formas de relacionarse socialmente:

<sup>17</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, *La otra desigualdad. La discriminación en México*. México, Conapred, 2011, p. 19. Disponible en <[http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Catedra%20UNESCO\\_ACCSS.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Catedra%20UNESCO_ACCSS.pdf)>.

- a partir de las leyes y normas,
- en el diseño y ejecución de programas públicos,
- en el trato cotidiano a la ciudadanía,
- en la forma en que se diseñan y se distribuyen los recursos públicos,
- en las ventanillas de atención o en la provisión de servicios públicos,
- en casa, en el transporte, en las escuelas, en la familia, en las empresas y comercios.

La LFPED define la discriminación de la siguiente manera:<sup>18</sup>

*Discriminación:* Para los efectos de esta ley 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: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

<sup>18</sup> LFPED, artículo 1, fracción III.

Esto quiere decir que la discriminación es cualquier tipo de *distinción arbitraria, injusta, irracional* en el trato a las personas en lo individual o colectivo, ejercida por *acción* u *omisión*, con o sin intención, que *obstaculice, niegue o impida* a cualquier persona *el goce o disfrute de los derechos humanos* y libertades, por su *identidad o las condiciones de vulnerabilidad social* en las que se encuentre.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) define en la *Observación General No. 20*:

8. Para que los Estados partes puedan “garantizar” el ejercicio sin discriminación de los derechos recogidos en el Pacto, hay que erradicar la discriminación tanto en la forma como en el fondo:<sup>19</sup>

a) *Discriminación formal*. Para erradicar la discriminación formal es preciso asegurar que la Constitución, las leyes y las políticas de un Estado no discriminen por ninguno de los motivos prohibidos; por ejemplo, las leyes deberían asegurar iguales prestaciones de seguridad social a las mujeres independientemente de su estado civil.

b) *Discriminación sustantiva*. Abordando únicamente la forma no se conseguiría la igualdad sustantiva prevista y definida en el artículo 2.2.<sup>20</sup> En el disfrute efectivo de los derechos recogidos en el Pacto influye con frecuencia el hecho de que una persona pertenezca a un grupo caracterizado por alguno de los motivos prohibidos de discriminación. Para eliminar la discriminación en la práctica se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares. Los Estados partes deben, por tanto, adoptar de forma inme-

<sup>19</sup> Véase la *Observación General No. 16* (2005) del Comité DESC: “La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales” (artículo 3).

<sup>20</sup> *Idem*.

diata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o de facto. Por ejemplo, asegurar que todas las personas tengan igual acceso a una vivienda adecuada y a agua y saneamiento ayudará a superar la discriminación de que son objeto las mujeres, las niñas y las personas que viven en asentamientos informales y zonas rurales.

El problema de la normalización de la discriminación es que los prejuicios y estereotipos se extienden, se reproducen y se admiten como verdades aceptadas por todos o por la mayoría, o por quienes se consideran “los normales”. Con ello se pretende justificar la discriminación o la desigualdad de trato, en el sentido de que esos grupos sociales estigmatizados son merecedores de tal discriminación.

Por ejemplo, se afirma que las personas en situación de pobreza son *flojas*; que las mujeres ocupan una posición de sometimiento en la estructura social porque son *débiles y sentimentales*; que las personas indígenas están excluidas porque *su cultura* las condena a la ignorancia, etcétera.

La discriminación constituye, entonces, un problema público en tanto que diversas personas y grupos sociales en nuestro país son víctimas de la desigualdad de trato y viven, como consecuencia, otras serias violaciones a sus derechos fundamentales, lo cual requiere de la acción pública coordinada para contrarrestarla.

## **Motivos prohibidos de discriminación y los grupos discriminados**

Tanto la Constitución como la LFPED se refieren a los diferentes *motivos prohibidos de discriminación*, es decir, causas, razones o *categorías prohibidas de discriminación*: sexo, edad, condición de discapacidad, etnia y demás esferas de identidad o condición por las que las personas y grupos sociales han recibido un trato desigual e indebido y que en razón de ello han vivido y viven injustamente

en situaciones de desventaja social y de privación de sus derechos y libertades. Ambas normas jurídicas prohíben todas las formas de discriminación basadas en alguna de las categorías prohibidas, así como cualquier otra que atente contra la dignidad humana, a saber:

- el sexo
- el origen étnico o nacional
- el color de piel
- la cultura
- el género
- la edad
- las discapacidades
- la condición social, económica, de salud o jurídica
- la religión
- la apariencia física
- las características genéticas
- la situación migratoria
- el embarazo
- la lengua
- las opiniones
- las preferencias sexuales
- la identidad o filiación política
- el estado civil
- la situación familiar
- las responsabilidades familiares
- el idioma
- los antecedentes penales o cualquier otro motivo

Estos motivos prohibidos de discriminación están relacionados con la pertenencia o identidad —autorreconocida u otorgada por otros— a un grupo social discriminado; es decir, asociados social y culturalmente a los rasgos identitarios de esa población o grupo social (mujeres, comunidades afromexicanas, pueblos indígenas, personas con alguna discapacidad) y también vinculados con la percepción social de que una persona forma parte de uno

de esos grupos, por ejemplo, la comunidad lésbico, gay, trans e intersex.<sup>21</sup>

Así, las mujeres son discriminadas por las creencias y prejuicios que sobre su sexo y género se extienden socialmente: “No contrates mujeres porque son chismosas, porque se embarazan, o porque están hechas para la casa”; o “Las personas con discapacidad intelectual no pueden votar porque no piensan, no saben lo que quieren”.

Se afirma, por ejemplo, que las niñas y los niños “no pueden tomar decisiones sobre su vida”, sin embargo, a lo largo de su crecimiento se convierten en personas capaces de percibir la diferencia entre la realidad y la fantasía, saber lo que quieren y lo que no, asimilar la importancia de sus relaciones familiares, comprender los riesgos de algunos de sus tratamientos médicos, etc. Por ello, para respetar y garantizar su dignidad y su derecho a la igualdad y la no discriminación por razón de edad, considerando la etapa de su desarrollo, su opinión debe ser escuchada y tomada en cuenta al decidir sobre su futuro, su educación, su salud, con quién vivir en caso de separación de sus padres o madres, y demás situaciones que les afecten directamente.

El *Reporte sobre la discriminación en México 2012*<sup>22</sup> analiza y devela la manera en que los prejuicios sociales y estereotipos culturales influyen, por ejemplo, en las detenciones por cuota que realiza la policía que afectan principalmente a hombres jóvenes, vulnerables socioeconómicamente, y no necesariamente a quienes se les haya comprobado la comisión de un delito.

<sup>21</sup> La Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010 contiene una amplitud de ejemplos y datos sobre la forma en la que operan estas creencias y prejuicios históricos sobre grupos sociales precisamente por esas categorías prohibidas de discriminación. Puede consultarse en <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf>>.

<sup>22</sup> Ricardo Raphael de la Madrid (coord.), *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Proceso penal*. México, CIDE/Conapred, 2012. Disponible en <[http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte\\_2012\\_Proceso\\_Penal.pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_2012_Proceso_Penal.pdf)>.

El Comité DESC define en la *Observación General No. 20: Discriminación múltiple*:<sup>23</sup>

17. Algunos individuos o grupos sufren discriminación por más de uno de los motivos prohibidos, por ejemplo las mujeres pertenecientes a una minoría étnica o religiosa. Esa discriminación acumulativa afecta a las personas de forma especial y concreta y merece particular consideración y medidas específicas para combatirla.

Cuando existe una conducta de discriminación o desigualdad de trato, se unen estos elementos: (1) los *prejuicios y creencias* sobre las personas y grupos (2) que por alguno de los *motivos prohibidos de discriminación* (3) se asocian con *identidades y características de grupos sociales*, lo que deriva en (4) la *denegación, limitación, obstaculización de algún derecho* o libertad.

## Desigualdad de trato y desigualdad económica, dos caras de la desigualdad social

A fin de identificar y orientar adecuadamente las medidas para la igualdad es necesario reconocer la desigualdad como un fenómeno amplio, por lo cual debe haber distinción entre *la desigualdad de trato* y *la desigualdad socioeconómica*. La primera es discriminación; la segunda está asociada a la pobreza, a la brecha de ingresos y acceso a la riqueza entre los grupos sociales. Para evitar confundir y acotar la desigualdad social a la pobreza de ingresos, o a la desigualdad relacionada con el dinero, el ingreso y la capacidad económica para satisfacer bienes y servicios, conviene clarificar que la desigualdad de trato es la que se ha descrito en este catálogo como discriminación, cuyas raíces radican en prejuicios y estereotipos.

<sup>23</sup> Véase el párrafo 27 sobre la discriminación intersectorial en la *Observación General No. 20*.

Así, mientras que la desigualdad económica está asociada al factor dinero y los satisfactores que permite obtener, la desigualdad de trato está vinculada con las creencias negativas y prejuicios, que ya se mencionaron en párrafos anteriores. La relación entre ambas es muy estrecha y juntas conforman el gran problema de la desigualdad social, que finalmente no permite o restringe el ejercicio de los derechos humanos y afecta gravemente el bienestar de la sociedad y de las personas que la conforman. Estas desigualdades se manifiestan de manera cotidiana y producen exclusión, segregación y destrucción del proyecto de vida de las personas en lo individual y en lo colectivo.

Por principio, el trato desigual no es económico cuando el cierre social actúa en el plano de lo simbólico, cuando utiliza el estigma para disminuir a la persona, cuando se deriva de un discurso menospreciante, cuando la ley trata de manera arbitraria e injusta, cuando la autoridad abusa de las personas más vulnerables o cuando la sociedad excluye a través de tradiciones, prácticas o costumbres acríicas o basadas en el prejuicio. De su lado, la desigualdad económica encuentra su origen en la asimetría de la riqueza, y sobre todo a partir de la diferencia en el ingreso que perciben las personas o los grupos humanos. [...] La distinción que se hace entre ambas desigualdades es necesaria porque, para estudiar sus fuentes, deben aplicarse mapas de conocimiento que son también distintos.<sup>24</sup>

Constituyen ejemplos de *desigualdad de trato* (discriminación):

- La detención arbitraria de jóvenes en situación de pobreza por su apariencia, vestimenta, tatuajes o color de piel.
- Cuando los establecimientos mercantiles impiden la entrada a personas indígenas por su origen étnico o porque no hablan español.

<sup>24</sup> Ricardo Raphael de la Madrid (coord.). *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Introducción general, op. cit.*, p. 23, en <[http://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/Reporte\\_2012\\_IntroGral\\_INA.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Reporte_2012_IntroGral_INA.pdf)>.

- Cuando los espacios públicos no cuentan con la infraestructura necesaria para el acceso de las personas con discapacidad motriz.

Entender las especificidades y la relación entre ambas desigualdades resulta de gran ayuda para comprender la problemática de la discriminación y diseñar las estrategias adecuadas para contrarrestarla de manera efectiva mediante las políticas públicas. Lo sustantivo es saber que la desigualdad de trato y la desigualdad económica están fuertemente entrelazadas y son parte de un mismo problema de obstaculización de derechos y libertades.

Otra razón por la que tiene sentido dividir así a la desigualdad producida por el cierre social se relaciona con los instrumentos especializados para combatirla. No es lo mismo, por ejemplo, enfrentar una situación de desigualdad que se encuentra inscrita en la ley o en las prácticas cotidianas de un grupo social, que hacerlo cuando el asunto tiene directamente que ver con el ingreso que una familia o sus integrantes perciben por la actividad económica que les ofrece sustento.<sup>25</sup>

Un ejemplo de cómo convive la desigualdad de trato con la desigualdad económica se puede observar en el ámbito de la justicia penal. El *Reporte sobre la discriminación en México 2012* ilustra el proceso que lleva a que las cárceles del país estén pobladas por *jóvenes varones de escasos recursos* (pobres), con bajos niveles educativos (condición social) sobre los que pesan estigmas y prejuicios basados en su “apariencia” y cuyo estado de indefensión facilita la acción de detenerlos para cubrir las *cuotas de consignación* que se piden dentro de las estructuras institucionales (discriminación), además de que no se les aplica un debido proceso.

<sup>25</sup> *Idem.*

## Cumplimiento por parte del servicio público con las obligaciones de igualdad y no discriminación

La *igualdad*, como un derecho humano fundamental y transversal que constituye la condición de posibilidad del resto de los derechos humanos reconocidos, y la *no discriminación* como prohibición irrestricta y derecho humano conexo para asegurar el goce efectivo y en condiciones de igualdad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, están presentes en todos los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.



# 2

Medidas para  
la igualdad



Las medidas para la igualdad son acciones deliberadas, coherentes, que las instituciones públicas determinan dentro de su ámbito de obligaciones de derechos humanos y objeto institucional, para corregir condiciones de desigualdad de trato hacia personas y grupos discriminados históricamente —o de manera reiterada— en el acceso y disfrute de sus derechos humanos, las libertades y los bienes y servicios públicos.

Estas medidas pueden ser normativas, legislativas, de diseño y ejecución de políticas públicas, de ingeniería institucional, presupuestarias, de gestiones, acciones, obras y tareas públicas que vigoricen activamente la promoción, el respeto, la protección y la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación.

La obligación jurídica para la implementación de estas medidas se establece en el artículo 1 constitucional, y específicamente en el artículo 3 de la LFPED:

*Cada uno de los poderes públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.*

En el Presupuesto de Egresos de la Federación, para cada ejercicio fiscal, se incluirán las asignaciones correspondientes para

promover las acciones de nivelación, de inclusión y las acciones afirmativas a que se refiere el capítulo IV de esta Ley.<sup>26</sup>

Las medidas para la igualdad son, entonces, políticas antidiscriminatorias que requieren de un diseño acorde con el objetivo de la búsqueda de igualdad para los grupos discriminados, la disposición presupuestaria, la planificación y ejecución de acciones bien sean de carácter inmediato o de cumplimiento progresivo, que amplíen y profundicen el ejercicio del derecho a la igualdad y no discriminación.

Esto implica que el enfoque de la acción pública del Estado deberá considerar la realización de estas medidas, específicamente para corregir y remediar la desigualdad de trato que afecta, sobre todo, a los grupos discriminados, los cuales no tienen las mismas condiciones de goce de derechos que el resto de la población.

Cabe subrayar que esta obligación no demerita la obligación de incorporar la igualdad y no discriminación como un principio transversal que deberá observarse en las políticas públicas de cualquier índole que se implemente.

## **Remediar la desigualdad de trato histórica y estructural**

Es importante resaltar la legitimidad de las medidas para la igualdad en tanto que implican un trato prioritario o preferencial hacia los grupos discriminados, que debe ser comprendido desde la lógica de las teorías de la justicia y el bienestar en las sociedades democráticas de derechos. Esto es, el enfoque de derechos humanos ubica a estas acciones como necesarias para que realmente exista la igualdad sustantiva, actos del Estado que en algún sentido compensan y pretenden remediar la desigualdad

<sup>26</sup> Fe de erratas: el capítulo 3 fue derogado y sustituido por el 4.

de trato reiterada y, para ciertos grupos, histórica. *Se trata entonces de acciones igualitarias, no discriminatorias.*<sup>27</sup>

Cuando se habla de grupos discriminados, en concreto se hace referencia a:

- Mujeres que han vivido desigualdad de trato por sexo y por género.
- Personas con discapacidades, discriminadas por la condición de discapacidad, sea cual sea.
- Pueblos indígenas y afroamericanos, por su condición étnica, lengua y apariencia, entre otras.
- Personas migrantes, por su origen nacional, nacionalidad, situación migratoria.
- Personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, personas jóvenes, por su condición etaria dentro del ciclo de vida.
- Personas de la disidencia sexual o de la diversidad sexual, por su orientación sexual, su identidad de género.

Y todos aquellos grupos sociales que viven en desventaja de ejercicio de derechos y libertades como consecuencia de procesos de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida cotidiana, institucional y social, debidos a los prejuicios, estigmas y creencias que sobre ellos impone la sociedad, calificándolos como inferiores, no merecedores de ser tratados con igual dignidad y respeto a sus derechos.

<sup>27</sup> La *Observación General No. 20* del Comité DESC asienta en su párrafo 13 que:

Todo trato diferencial por alguno de los motivos prohibidos se considerará discriminatorio a menos que exista una causa razonable y objetiva para dispensarlo. Ello entraña evaluar si el fin y los efectos de las medidas o las omisiones de que se trate son legítimos y compatibles con la naturaleza de los derechos recogidos en el Pacto, y si el único fin que se persigue es promover el bienestar general en una sociedad democrática. También debe existir una relación de proporcionalidad clara y razonable entre el fin buscado y las medidas u omisiones y sus efectos.

Sirva acentuar que las personas o grupos discriminados pueden serlo por más de uno de los motivos que prohíbe la Constitución y la LFPEd, por ejemplo, las personas que caen a la vez en las categorías de transexuales, pobres e indígenas. A esto se le llama *discriminación múltiple*, que es una discriminación acumulativa y que merece una consideración especial y medidas específicas para combatirla.

La condición histórica y persistente de la discriminación hacia estos grupos está enmarcada en el contexto social generalizado y complejo que ha incorporado, dentro de las estructuras sociales y organizativas, la validación social del trato desigual a “los diferentes”, “los inferiores”, como si fuera algo “normal”. Es la normalización de la discriminación lo que ha hecho que ésta sea aceptada en la convivencia social, y la conformidad con esa situación ha permitido que varios de los grupos discriminados lo hayan sido desde siglos atrás, e incluso que se haya producido la emergencia de una discriminación reiterada para otros grupos sociales.

Uno de los ejemplos más claros es la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas, que continúan viviendo en las peores condiciones, con marginación y excluidos del desarrollo en el país. No obstante las acciones que el Estado ha desarrollado para beneficiarlas, estas poblaciones se encuentran por debajo de los niveles mínimos de bienestar social.

Esta desventaja inmerecida, histórica y estructural, requiere de acciones compensatorias y de resarcimiento que realmente permitan mejorar sus condiciones de vida y goce de sus derechos y libertades de manera sostenida y progresiva. Por ello se necesitan las políticas antidiscriminatorias y las acciones para la igualdad, sobre todo en favor de los grupos más desaventajados por las decisiones y acciones públicas que los han colocado en esa situación. Es fundamental nivelar el terreno en el que pisan, incluirlos en el escenario de la vida pública y en el desarrollo para posibilitar su proyecto de vida.

Este trato preferencial y *prioritario* es legítimo y válido. Por ejemplo, las personas con *discapacidad* visual, que se enfrentan de manera permanente a un entorno inaccesible para ellas, que empieza por la infraestructura pública de la colonia, el edificio o el sistema de transporte (diseñado sin pensar en incluir a las personas con discapacidad). Si una entidad federativa estableciera una disposición regulatoria que restringiera al Poder Ejecutivo local la compra e instalación de semáforos a aquellos que cuenten con alerta sonora, sería apenas una acción normativa igualadora, que facilitaría el desplazamiento de las personas con discapacidad visual por esa entidad. Parecería dar un trato *privilegiado* a las personas con discapacidad visual, cuando en realidad se trataría de una medida para nivelar las posibilidades para que ellas pudieran desplazarse en condiciones de igualdad.

*El trato prioritario o preferencial, objetivo y razonable, coherente con la perspectiva de igualdad y no discriminación, que reconoce la discriminación histórica o reiterada para ciertos grupos sociales, NO es un trato discriminatorio.*

Son acciones motivadas y generadas precisamente para corregir la situación de desigualdad de trato y en favor de compensar la situación de goce de derechos para las personas y poblaciones discriminadas.

## **Las medidas para la igualdad no son discriminatorias**

Tomar conciencia sobre esta situación estructural e histórica de desigualdad de trato es fundamental en el proceso de diseño, ejecución y evaluación de las medidas para la igualdad, considerando, sobre todo, que no se trata de medidas arbitrarias que podrían ocasionar más desigualdad o crear un privilegio.

Formular algunas preguntas puede ayudar a determinar si una medida para la igualdad es coherente con la perspectiva de derechos o, por el contrario, si podría resultar discriminatoria:

- ¿La acción o medida propuesta constituye una *priorización* hacia *personas o grupos sociales* que han sido discriminados históricamente o de manera reiterada y viven discriminación en la actualidad?
- ¿Les facilita acceder a sus derechos humanos de manera efectiva?
- O, por el contrario, ¿la medida es un *privilegio* para ciertos grupos o personas que no necesitan de esa acción pública porque no sufren discriminación?

Si una persona o un colectivo resulta beneficiado de manera *especial, prioritaria o preferencial* ante el acceso o goce de un derecho o de un servicio público, pero *no pertenece a un grupo discriminado*, es altamente probable que se trate de una acción disfrazada de medida igualatoria, pero que en realidad resulta en un privilegio que deriva en un acto discriminatorio, contrario al objetivo de las medidas para la igualdad.

Por ejemplo, un tratamiento *privilegiado* sería que la oferta de empleos de una institución pública (o privada) se restrinja únicamente a personas profesionales egresadas de ciertas universidades privadas y exclusivas. Eso resultaría discriminatorio.

Un tratamiento *preferencial o prioritario* sería construir un sistema de escuelas públicas de tiempo completo, con alta calidad educativa y adecuada culturalmente, para atender a la infancia indígena del país. Este tratamiento no es discriminatorio, en tanto que, como sabemos, esta población ha sido tratada de manera desigual en el disfrute del derecho a la educación. Justo en este tipo de situaciones se requiere la intervención del Estado para cumplir con las obligaciones derivadas del derecho a la igualdad y no discriminación.

Un ejemplo más cotidiano es el de la preferencia otorgada a las personas adultas mayores o con discapacidad en las filas de atención de los servicios públicos o en los estacionamientos

exclusivos para estos grupos de personas. Estas medidas no constituyen discriminación para el resto de la población.

Existen situaciones donde se dan ciertas formas de distinción en el trato que resultan “sospechosas de ilegalidad”. Esto implica que la distinción de trato podría resultar discriminatoria dado que existe la posibilidad de estar afectando el derecho de alguna persona en razón de su sexo, su preferencia sexual, su nacionalidad, su condición económica, etc. Cuando se tiene esa sospecha, es un buen momento para examinar si se está incurriendo en discriminación; valorar si esa distinción afecta su derecho a la igualdad de trato o si, por el contrario, le está facilitando el goce de ese derecho.

Todas las medidas para la igualdad deben incorporar en su diseño, ejecución y evaluación, un enfoque coherente con los derechos humanos reconocidos en los instrumentos jurídicos internacionales, regionales y nacionales.

Así, por ejemplo, el derecho universal a la salud debe ser respetado, protegido, promovido y garantizado sin discriminación de ninguna índole, y el Estado mexicano debe asegurar su cumplimiento bajo la perspectiva de la igualdad de trato, promoviendo activamente que los grupos discriminados accedan y gocen de él de manera prioritaria y efectiva. No obstante que la salud es un derecho universalmente reconocido, en la realidad no sucede de esa manera, por eso las medidas para la igualdad deben contrarrestar esa situación.

La legitimidad de las acciones para la igualdad se basa en que sean *deliberadamente adoptadas para promover la igualdad de oportunidades y de trato* hacia las personas y grupos discriminados, con base en un sustento razonable desde la perspectiva de derechos, no arbitrario, no discrecional y justo.

## Algunas medidas para grupos discriminados

### *Personas con discapacidad*

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), además de prohibir la discriminación por condición de discapacidad, establece la obligación del Estado mexicano de adoptar políticas públicas pertinentes para asegurar la realización de los llamados “ajustes razonables” y el “diseño universal”,<sup>28</sup> conceptos que hacen referencia a categorías y criterios sobre el tipo de acciones que ayudarán a implementar la garantía de sus derechos y libertades.

Por ejemplo, las rampas de acceso para sillas de ruedas en las banquetas eliminan algunos obstáculos para el desplazamiento de las personas con discapacidad motriz (son, por tanto, una medida de nivelación necesaria). Al generar rutas que contengan diversas rampas, se reduce la situación de desventaja a la que se enfrentan estas personas respecto de quienes tienen plena movilidad, pues facilita su desplazamiento para realizar actividades cotidianas e integrarse plenamente a la sociedad (por lo que también constituyen una medida de inclusión).

Por su parte, la adaptación del sistema de procuración e impartición de justicia destinada a procurar la presencia de intérpretes de lengua de señas mexicana en todos los procesos judiciales en donde una persona sorda esté involucrada (como víctima,

<sup>28</sup> Conforme a la CDPD (artículo 2):

Son *ajustes razonables* las “modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

El *diseño universal* se refiere a diseñar productos, entornos, programas y servicios que sean útiles y utilizables para todas las personas, tengan o no una o varias discapacidades, de forma tal que —en la mayor medida posible— no se requiera adaptación ni diseño especializado para ello. Esto se refiere a la infraestructura general y, por tanto, no excluye que se requieran y se deban construir determinadas ayudas especializadas para personas con discapacidad.

testigo o acusada), constituye una medida de nivelación que le facilita el trato igualitario por parte de las instituciones encargadas de los procedimientos y procesos penales, eliminando las barreras de comunicación que le impedían el pleno acceso a la justicia.

### *Niñas, niños y adolescentes*

En relación con niñas, niños y adolescentes y su derecho a la educación en condiciones de igualdad, reconocido en la Convención de los Derechos del Niño (artículo 28), se obliga a los Estados a que la enseñanza primaria y secundaria sea gratuita y, en caso de necesidad, se otorgue la concesión de asistencia financiera para que las niñas y los niños que pertenecen a grupos discriminados por vivir en situación de pobreza, tengan acceso a la educación sin que su condición socioeconómica sea un impedimento para ello.

En ese sentido, en cumplimiento de la obligación de garantizar a la niñez en pobreza la igualdad de trato en el derecho a la educación gratuita, una medida de inclusión consiste en realizar programas de asistencia financiera para que niñas y niños en pobreza *accedan* a educación de calidad, *permanezcan* en ella y, efectivamente, *la terminen*.

### *Mujeres*

En el caso de las mujeres y la salud, un tipo de barreras institucionales que deben modificarse como parte de la responsabilidad de quienes regulan y proveen el servicio, están relacionadas con las actitudes hacia las mujeres usuarias o los ambientes en donde se realizan las consultas de salud reproductiva. En este tipo de situaciones, una medida para la igualdad basada en la perspectiva de derechos debe buscar proveer los servicios de salud reproductiva en un ambiente de privacidad en la consulta, así como contar con servicios de cuidado infantil para las mujeres que no pueden asistir a los servicios sin los menores de edad bajo su cuidado.

La LFPED establece que el Estado debe promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas. Por ello, ordena a los poderes públicos federales la adopción de medidas para que todas las personas gocen, sin discriminación alguna, de todos sus derechos y libertades; los instruye a planear y realizar las medidas de igualdad y acciones afirmativas que se requieran para garantizar la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación, como parte de la perspectiva antidiscriminatoria que debe ser incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, especialmente en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas federales.<sup>29</sup>

## **Medidas para la igualdad en la LFPED**

En los artículos 2, 3 y 15 Bis de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) se establecen disposiciones jurídicas para la adopción de medidas para la igualdad que, entre otros aspectos, indican:

- Planear e incluir presupuestos públicos que incluyan asignaciones para promover medidas de igualdad y acciones afirmativas.
- Incorporar progresiva y transversalmente la perspectiva antidiscriminatoria a la actividad pública en general.
- Incorporar al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas la perspectiva antidiscriminatoria.

A partir del artículo 15 Bis se instauran tres tipos de medidas:

- Las medidas de nivelación.
- Las medidas de inclusión.
- Las acciones afirmativas.

<sup>29</sup> Artículos 2, 3 y 15 Bis de la LFPED.

### *Medidas de nivelación*

Son las acciones orientadas a eliminar los obstáculos físicos, de comunicación, normativos o de otro tipo para el ejercicio efectivo de los derechos y las libertades de personas y grupos discriminados.

Artículo 15 Ter. Las medidas de nivelación son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.

Una medida de nivelación es, por ejemplo, reconocer a las mujeres derechos sexuales y reproductivos específicos (debido a las diferencias biológicas entre ambos sexos), a fin de que se eliminen las barreras que les impiden tomar decisiones sobre su plan de vida.

### *Medidas de inclusión*

Son las políticas y acciones preventivas o correctivas para eliminar las distinciones desventajosas o los mecanismos excluyentes que reproducen la discriminación.

Artículo 15 Quintus. Las medidas de inclusión son aquellas disposiciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato.

Por ejemplo, una medida de inclusión es el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a hablar y conservar su lengua y la integridad de su territorio, así como a contar con sus propias autoridades (porque evita la segregación y respeta las diferencias).

## *Acciones afirmativas*

Corresponden a las medidas de tipo especial, temporales y muy específicas, para corregir de manera incisiva la discriminación mientras subsista una situación particular, por lo que deben ser adecuadas y proporcionales a la misma. A pesar de establecer cierto trato prioritario o preferencial, no se consideran medidas discriminatorias.

Artículo 15 Séptimus. Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la presente Ley.

De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 15 Octavus, las acciones afirmativas serán *aplicables prioritariamente* hacia personas:

- pertenecientes a los pueblos indígenas,
- afrodescendientes,
- mujeres,
- niñas, niños y adolescentes,
- personas con discapacidad y
- personas adultas mayores.

Las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentación, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas.

Las acciones afirmativas son denominadas también como *medidas especiales* y sus características principales son:

- ser temporales,
- ser legítimas y
- ser justas y proporcionales a la situación que se quiere remediar.

Diversas recomendaciones al respecto aluden a una necesaria *evaluación de necesidad* de las acciones afirmativas, a partir de datos precisos que ayuden a identificar las condiciones socioeconómicas y culturales de los diversos grupos de población discriminados y su participación en el desarrollo social y económico del país. Sugieren, además, que este tipo de *medidas especiales* deben ser diseñadas y aplicadas después de consultar a las comunidades destinatarias y con su participación activa.<sup>30</sup>

Implementar medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas implica poner en práctica estrategias para corregir la situación de desigualdad de trato que viven las personas y grupos discriminados, a fin de garantizarles el ejercicio de sus derechos. Esto requiere de un trato prioritario y preferencial —legítimo— para alcanzar el ejercicio igualitario de sus derechos.

<sup>30</sup> Dentro de las sugerencias para que las autoridades asuman acciones afirmativas (medidas especiales), los órganos de vigilancia de tratados recomiendan pensar en que éstas sean adecuadas y proporcionadas según la situación que pretende corregirse, por lo que deben atender de manera muy precisa a una definición clara y lo más completa posible de la situación de desventaja o discriminación que se quiere remediar. Deben ser legítimas, respetar los principios de justicia y proporcionalidad y ser temporales.



# 3

Catálogo de medidas  
para la igualdad



Las propuestas que se presentan a continuación constituyen ejemplos sencillos de medidas para la igualdad que están definidas en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED). Se han sintetizado de tal manera que puedan ser identificables, se explica cómo pueden entenderse y se ofrece una primera sugerencia de actores que pueden intervenir en ellas. Por ello, no es en modo alguno una compilación restrictiva ni mucho menos exhaustiva. En ese sentido, cada instancia puede complementarlas y adaptarlas a su propio funcionamiento y estructura. Los ejemplos tienen únicamente un sentido didáctico.

Al final se enlistan las acciones insertas en el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) 2014-2018, cuya implementación están llevando a cabo diversas instancias públicas.

## Medidas de nivelación<sup>31</sup>

<b>Ajustes razonables en materia de accesibilidad física, de información y comunicaciones*</b>
<p><i>¿Quién participa en la acción?</i></p> <p>Asesores en discapacidad, en comunicación accesible. Equipo directivo (tomador de decisiones). La persona con discapacidad aludida.</p>
<p><i>¿Quién interviene en la ejecución?</i></p> <p>Recursos humanos, áreas de finanzas, informática, comunicación social, áreas administrativas y de mantenimiento.</p>
<p><i>¿En qué consiste? ¿Qué implica?</i></p> <p>Implica realizar una valoración de las necesidades específicas de la persona según su discapacidad (con su participación) y adecuar los elementos necesarios para asegurarle los recursos requeridos a fin de que desarrolle sus funciones, acciones e interacciones y se desenvuelva en todos los ámbitos de la vida cotidiana.</p>
<p><i>Se puede lograr a través de:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Adaptar las herramientas de trabajo para la persona con discapacidad; por ejemplo, la computadora para quien tenga discapacidad visual, con programas de lectura o instrumentos para ampliar la visibilidad, como lupas de escritorio.</li></ul>

<sup>31</sup> Artículo 15 Quáter, LFPED.

\* La noción de ajustes razonables proviene de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Son las modificaciones y adaptaciones adecuadas que requieren personas con discapacidad para realizar sus libertades y derechos. La accesibilidad implica que exista el acceso efectivo al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público.

- Remover los obstáculos para el libre desplazamiento de las personas con discapacidad motriz en los pasillos y que sus oficinas estén en la planta baja, en caso de que existan varios pisos y no haya elevador; que los colegas hagan modificaciones en sus métodos de trabajo para evitar que la persona con discapacidad física tenga que acudir a reuniones en un segundo piso.
- Adecuar la oficina y lugar de trabajo de la persona con discapacidad motriz que requiere silla de ruedas para desplazarse y realizar sus tareas sin obstáculos.

### **Adaptación de los puestos de trabajo para personas con discapacidad**

*¿Quién participa en la acción?*

Asesores en discapacidad, escuelas capacitadoras para personas con discapacidad. Equipo directivo, recursos humanos, personas con discapacidad.

*¿Quién interviene en la ejecución?*

Recursos humanos, equipo operativo, personas con discapacidad.

*¿En qué consiste? ¿Qué implica?*

Implica que las instituciones públicas, considerando los diversos tipos de discapacidad, ofrezcan y faciliten el desempeño laboral a personas con discapacidad y la posibilidad de que éstas realicen funciones acordes con sus capacidades y habilidades, con salarios dignos y posibilidades de desarrollo profesional.

*Se puede lograr a través de:*

- Evaluar y definir las áreas de trabajo, las funciones y tareas en las que pueden desempeñarse personas con discapacidad y ofertarlas, considerando los diversos tipos de discapacidad: motriz, intelectual, auditiva, visual.

- Capacitar al personal de las áreas involucradas (equipos de trabajo) y al personal de la institución para aprender a trabajar con personas con discapacidad.
- Establecer convenios de colaboración con escuelas formadoras para personas con discapacidad intelectual, quienes, bajo la supervisión del profesorado, desempeñan labores remuneradas de manera digna dentro de diversas áreas de la institución.

**Diseño y distribución de comunicaciones oficiales, convocatorias públicas, libros de texto, licitaciones, entre otros, en formato braille o en lenguas indígenas**

*¿Quién participa en la acción?*

Especialistas en lenguaje braille y en lenguas indígenas. Áreas de comunicación social y responsables de publicaciones y licitaciones.

*¿Quién interviene en la ejecución?*

Áreas de comunicación social, publicaciones, responsables de adquisiciones.

*¿En qué consiste? ¿Qué implica?*

Las instituciones públicas deberán generar la información en formato accesible y adecuado que sea relevante porque afecte derechos y libertades de personas con discapacidad e indígenas. Se sugiere considerar aquella que es imprescindible para la prestación de servicios e inscripción a programas; considerar las condiciones de hablantes de lenguas indígenas en las regiones donde operan. Otra forma es contar estratégicamente con textos en braille para las personas que acuden a solicitar información general de los requisitos y servicios que presta la institución. Se debe considerar el contexto cultural, comunicativo y lingüístico del público al que está dirigido, así como hacer accesible y entendible la comunicación.

*Se puede lograr a través de:*

- Convenir o contratar servicios de traducciones de documentos e información de programas públicos en las lenguas indígenas de los grupos sociales que viven en los territorios o zonas en los que operan los programas.
- Formatos accesibles para las personas con discapacidad, sobre todo aquellas que están relacionadas o destinadas a los grupos sociales que requieren de estas medidas para tener acceso a la información y comunicación.

### **Uso de intérpretes de lengua de señas mexicana en los eventos públicos de las dependencias gubernamentales y en los tiempos oficiales de televisión**

*¿Quién participa en la acción?*

Áreas de diseño de eventos institucionales, comunicación social y producción de contenidos para televisión. Áreas de finanzas.

*¿Quién interviene en la ejecución?*

Intérpretes de lenguaje de señas mexicana (ILSM), áreas de comunicación social y producción de contenidos oficiales para la televisión.

*¿En qué consiste? ¿Qué implica?*

La acción incluye y visibiliza a las personas con discapacidad auditiva y permite que la información de interés público llegue a más número de personas. Implica el empleo de ILSM en los eventos de interés general de las instituciones públicas y/o gubernamentales, ya sean en vivo o televisados.

*Se puede lograr a través de:*

- Contratación de servicios de ILSM.
- Formación y capacitación de personal en LSM.
- Destinar un presupuesto específico para la realización de eventos públicos con ILSM simultánea, sobre todo aquellos de mayor importancia en el mensaje a la ciudadanía; por ejemplo, los relativos a presentar nuevos programas sociales y de gobierno; informar sobre nuevos servicios o modificaciones a los mismos; actos de rendición de cuentas a la ciudadanía, entre otros.
- Lo mismo para aquellas instancias que utilicen la televisión para hacer llegar el mensaje de manera más amplia a la ciudadanía. Un ejemplo lo constituye el debate presidencial de 2012, mismo que se transmitió por televisión e incluyó traducción simultánea a través de ILSM.
- Los mensajes enlazados en cadena nacional transmitidos por televisión podrían incluir traducción simultánea a través de ILSM (o subtítulos).

### **Uso de intérpretes y traductores de lenguas indígenas en la prestación de servicios en los lugares donde la población es monolingüe o en la procuración e impartición de justicia**

*¿Quién participa en la acción?*

Intérpretes y/o traductores de lenguas indígenas, personal operativo capacitado, equipo directivo.

*¿Quién interviene en la ejecución?*

Personal operativo de las áreas de prestación de servicios a la ciudadanía.

*¿En qué consiste? ¿Qué implica?*

Brindar la traducción simultánea de una persona intérprete para hacer efectiva la comunicación entre el personal del servicio público y las personas indígenas monolingües que requieren de los servicios públicos, sobre todo aquellos que tienen que ver con la provisión de servicios de salud y de procuración de justicia.

*Se puede lograr a través de:*

- Formación de intérpretes y/o traductores de lenguas indígenas dentro de las instituciones que están en zonas geográficas con alta presencia indígena monolingüe o la contratación de los servicios de traducción de lenguas indígenas.
- Formalización de convenios o contratos con instituciones competentes en estas áreas para traducir documentos de interés público: reglas de operación, programas, requisitos para acceder a los servicios.
- Asignación de presupuesto a las instancias responsables de proveer estos bienes y servicios para el pago de intérpretes y/o traductores de lenguas indígenas en los ministerios públicos y los distintos tribunales.

### **La accesibilidad del entorno social, incluyendo acceso físico, de comunicaciones y de información para el espacio público**

*¿Quién participa en la acción?*

Especialistas en arquitectura y diseño universal; asesores en discapacidad, comunicación accesible; intérpretes y/o traductores de lenguas indígenas; áreas de comunicación social; áreas de finanzas; planificadores; tomadores de decisión en políticas de infraestructura, bienes inmuebles.

*¿Quién interviene en la ejecución?*

Operadores; áreas de recursos materiales; especialistas; comunicadores.

*¿En qué consiste? ¿Qué implica?*

Es una medida amplia y progresiva que implica políticas integrales en infraestructura, información y comunicaciones. Sin embargo, para efectos de este catálogo, se propone partir de acciones en el entorno social inmediato de las instituciones públicas para que sea accesible a toda persona, sin barreras físicas o comunicacionales que impidan la movilidad o el desplazamiento en las instituciones públicas, tengan o no las personas alguna discapacidad motriz, visual o auditiva.

*Se puede lograr a través de:*

- Realizar diagnósticos especializados sobre la accesibilidad en las instalaciones públicas y, a partir de ello, iniciar un programa de adecuaciones progresivas para hacerlas accesibles.
- Lo mismo para el caso de las comunicaciones y uso de las tecnologías de la información.
- Instalar en las instituciones computadoras para la consulta pública de información con estándares de accesibilidad. En 1999, la organización internacional W3C (World Wide Web Consortium) creó la Iniciativa para la Accesibilidad Web (WAI, por sus siglas en inglés), que promueve la accesibilidad a internet para todas las personas, en particular para las personas con discapacidad, mediante lineamientos y recomendaciones para los desarrolladores de sitios web de instituciones públicas y privadas. Estos lineamientos consideran, entre otros aspectos:
  - » Que se incorporen lectores de pantalla, amplificadores de imágenes y lenguaje de señas.
  - » Que se utilice el contraste de color.
  - » Que se proporcione información de contexto y orientación.
  - » Que los documentos sean claros y simples.
  - » Que se identifique el idioma usado.\*\*
- En caso de contratar instalaciones y servicios para eventos públicos, solicitar que sean accesibles para todas las personas. Ello ayudará, además, a generar una demanda de servicios accesibles que los proveedores deberán ir incorporando en su oferta.
- Desarrollar lineamientos para que los edificios, tanto públicos como privados, cuenten con una infraestructura de acceso como rampas, elevadores y sanitarios para personas en silla de ruedas, además de líneas guía para personas con discapacidad visual y señalamientos en braille.

\*\* Cfr. *Guía para la Acción Pública. Los sitios web accesibles: una herramienta para el acceso a la información y a la interacción en condiciones de igualdad*. México, Conapred, 2011. Disponible en <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/GAP-Web-01-Accss.pdf>>.

**Derogación o abrogación de las disposiciones normativas que impongan requisitos discriminatorios de ingreso y permanencia en escuelas y centros de trabajo, entre otros**

*¿Quién participa en la acción?*

Juntas de gobierno, consejos, equipo directivo, áreas jurídicas y de planeación, especialistas en igualdad y no discriminación, áreas de recursos humanos.

*¿Quién interviene en la ejecución?*

Áreas de recursos humanos, área jurídica.

*¿En qué consiste? ¿Qué implica?*

Análisis de la normatividad bajo control de las instancias públicas: reglamentos, lineamientos y demás documentos administrativos que norman el quehacer institucional, sometidos al contraste con las disposiciones del artículo 1 constitucional y la LFPED. En caso de contener disposiciones que puedan resultar discriminatorias —requisitos implícitos o explícitos para acceder a las escuelas, a los centros de trabajo, a los servicios públicos— deberán ser sometidas, por las vías adecuadas de acuerdo con la ley, a su derogación o abrogación por ser contrarias a la cláusula antidiscriminatoria.

*Ejemplos de normas a eliminar:*

*Acceso a las escuelas*

- Si la norma dispone la obligatoriedad de presentar actas de nacimiento como único requisito para la inscripción, sin contemplar medidas alternativas para quienes no la tienen por motivos de migración o condiciones sociales adversas.
- Si la norma prohíbe inscribir a personas con discapacidad.
- El criterio de expulsión a partir de la condición de salud, como el VIH/sida, o por embarazo.
- El criterio de expulsión a partir de la orientación sexual o identidad de género de la persona o de sus progenitores.

### *Ámbito laboral*

- La exigencia de pruebas de VIH y/o embarazo.
- Solicitar no tener tatuajes.
- Requerir personas de algún sexo en particular para desarrollar actividades que pueden ser desempeñadas por quien posea (independientemente de su sexo o género) las habilidades o conocimientos necesarios para el correcto desempeño de la actividad y funciones.

### **Creación de licencias de paternidad**

#### *¿Quién participa en la acción?*

Instancias públicas que regulan (y legislan) el ámbito laboral; áreas de recursos humanos; equipo directivo; servidores/as tomadores de decisión.

#### *¿Quién interviene en la ejecución?*

Áreas de recursos humanos, área jurídica.

#### *¿En qué consiste? ¿Qué implica?*

Otorgar días de permiso con goce de sueldo para que los padres participen en el proceso de cuidado ante el nacimiento o adopción de sus hijos e hijas, y con ello desarrollen acciones de paternidad responsable.

Esta medida deberá contemplar adopciones monoparentales y parejas del mismo sexo (homoparentales).

*Se puede lograr a través de:*

- Otorgar al menos cinco días de licencia de paternidad para los padres en caso de nacimiento o adopción destinados al cuidado paterno responsable.
- Realizar campañas formativas de paternidad responsable en los centros de trabajo para que el permiso sea adecuadamente ejercido.
- Cuando se trata de padres solos (por adopción monoparental) o parejas de hombres (adopción homoparental), homologar los días de paternidad por adopción a los 30 días que se otorgan a la madre cuando adopta.

## **Medidas de inclusión<sup>32</sup>**

En este caso y para los propósitos del presente catálogo, sólo se establece de manera general en qué consiste la medida y algunas orientaciones de cómo se puede lograr.

### **La educación para la igualdad y la diversidad dentro del sistema educativo nacional**

*¿En qué consiste?*

Esta medida también es de política educativa amplia e integral. Requiere la adecuación de los contenidos educativos, materiales, herramientas, así como capacitación docente, talleres para padres y madres, y otras acciones posibles y articuladas a fin de que la educación formal incorpore los principios de respeto a la igualdad a partir de la diferencia, y la construcción en la diversidad y los diálogos interculturales en todos los niveles educativos, donde la inclusión sea una práctica cotidiana.

<sup>32</sup> Artículo 15 Sextus, LFPED.

*Se puede lograr a través de:*

- Incorporar el tema en los planes de estudios de las escuelas en todos los niveles.
- Generar material educativo con estos contenidos.
- Desarrollar sensibilización y capacitación para el profesorado.
- A nivel de la comunicad escolar se pueden programar acciones lúdicas, talleres, actividades culturales enfocadas en la igualdad y la importancia de la diversidad de manera conjunta con las actividades relacionadas con derechos humanos y como parte de las acciones para combatir el acoso escolar.

### **Integración en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas del derecho a la igualdad y no discriminación**

*¿En qué consiste?*

Esta medida hace referencia al necesario y complejo trabajo conceptual y aplicado para incorporar, mediante una perspectiva especializada, los principios antidiscriminatorios en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

*Se puede lograr a través de:*

- Determinar el diagnóstico de la problemática que comprende la política, considerando la situación de discriminación asociada a las personas a quienes está dirigida, aun cuando esto se realice a través de terceros o de acciones indirectas.
- Considerar los derechos humanos involucrados en la provisión de los servicios y bienes que la institución está obligada a otorgar; analizar si son accesibles o no para las personas y grupos discriminados; buscar alternativas que ayuden a construir mejores condiciones de inclusión para estas personas discriminadas en el goce de los bienes y servicios sin imponerles cargas desproporcionadas; por ejemplo, al momento de establecer los requisitos para acceder a un programa gubernamental.
- Incluir la perspectiva antidiscriminatoria en las evaluaciones presupuestarias junto con criterios o preguntas específicas en los términos de referencia.

- Introducir la temática antidiscriminatoria en la capacitación de quienes operan programas públicos en campo.
- Convenir con universidades asesorías y/o estudios en políticas públicas y en temas de igualdad y no discriminación, dirigidos a profundizar en estas tareas.

### **Desarrollo de políticas contra la homofobia, xenofobia, la misoginia, la discriminación por apariencia o el adultocentrismo**

*¿En qué consiste?*

Se trata de instaurar políticas de clara confrontación a una cultura de odio, violencia y discriminación por fobias contra la comunidad LGBTTTT; la población migrante extranjera; las mujeres; personas y grupos por su apariencia: fenotipo, tatuajes, ropa, etc. Además, de políticas para el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos.

*Se puede lograr a través de:*

- Establecer políticas de contratación de personas que pertenezcan a estas poblaciones discriminadas.
- Campañas, cursos de sensibilización y capacitación para la toma de conciencia sobre estos temas.
- Establecer mecanismos especiales de seguimiento a los delitos originados por homofobia.
- Poner en práctica la *Guía para la Acción Pública contra la Homofobia*, disponible en <[www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/GAP-HOMO-WEB\\_Sept12\\_INACCSS.pdf](http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GAP-HOMO-WEB_Sept12_INACCSS.pdf)>.

### **Acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a integrantes del servicio público para combatir actitudes discriminatorias**

*¿En qué consiste?*

Esta tarea es complementaria con las otras acciones de inclusión, cuyo objetivo es que las personas del servicio público sean capacitadas para la toma de conciencia en relación con las causas y efectos que acarrea la discriminación hacia las personas, además del cumplimiento de obligaciones vinculantes.

*Se puede lograr a través de:*

- Campañas internas en las dependencias públicas sobre la no discriminación.
- Sensibilización y capacitación sobre la provisión de servicios y atención a la ciudadanía sin discriminación, a través de las horas de capacitación obligatorias que deben cubrir las personas del servicio público.
- Incentivar que los funcionarios públicos tomen los cursos de la plataforma virtual Conéctate del Conapred: <<http://conectate.conapred.org.mx/>>.
- Premiar a las personas servidoras públicas que destaquen por su buen trato a la ciudadanía.

### **Campañas de difusión al interior de los poderes públicos federales sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación**

*¿En qué consiste?*

Se trata de mantener un mensaje claro y articulado sobre el derecho a la igualdad y no discriminación como principio y obligación. El propósito es que cada instancia pública dentro de los tres poderes desarrolle, a través de sus mecanismos internos, información para la difusión de este derecho.

*Se puede lograr a través de:*

- Difundir en la institución la conmemoración de los días nacionales e internacionales relacionados con la igualdad y no discriminación, así como unirse a la celebración de pequeños eventos relativos a estos días; por ejemplo, el Día Nacional de la Lucha contra la Homofobia o el Día Nacional contra la Discriminación.
- Identificar las conductas discriminatorias más recurrentes en cada institución, según el servicio o atención que brinda a la ciudadanía, con el objetivo de desarrollar una campaña que evidencie dicha conducta a fin de reducir su recurrencia.
- Difundir los mecanismos para atender las quejas sobre discriminación, tanto en el ámbito laboral como de la ciudadanía atendida.
- Fijar en sitios visibles de las instituciones públicas placas con la cláusula antidiscriminatoria.

## Acciones afirmativas<sup>33</sup>

### Cuotas de género en materia electoral

*¿En qué consiste?*

Es la asignación de un porcentaje de candidaturas y el ejercicio efectivo del cargo de representación especialmente reservado para las mujeres, en tanto que han sido históricamente segregadas de la esfera política y se han visto obstaculizadas en el ejercicio de sus derechos políticos, precisamente por ser mujeres.

Es importante resaltar que las cuotas por sí mismas no son suficientes, por lo que deben ser parte de una serie de acciones congruentes con el cambio cultural y de conducta social, tanto dentro de las instituciones como en la esfera ciudadana, a fin de contrarrestar la discriminación por género en el ámbito político.

### Programas interculturales y de becas en educación superior para estudiantes indígenas

*¿En qué consiste?*

Las y los estudiantes indígenas han sido históricamente excluidos de niveles educativos universitarios no necesariamente por su condición étnica o socioeconómica, sino por su diferencia cultural.

Las universidades consolidadas académicamente desarrollan programas adecuados de acción afirmativa para que estudiantes indígenas hagan efectivo el acceso, la permanencia y la finalización de sus carreras universitarias. Para ello destinan tanto presupuesto (becas) como apoyo académico con un enfoque de educación intercultural, a fin de facilitar el acceso, la permanencia y el término de estudios a cierto número de estudiantes indígenas, en universidades no indígenas.

<sup>33</sup> Artículo 15 Octavus, LFPED.

Un ejemplo es la Universidad Nacional Autónoma de México con el programa México, Nación Multicultural, que destina becas para estudiantes indígenas e implementa un modelo de apoyo y tutorías a candidatas y candidatos desde el momento que se presentan a solicitar la beca. Puede consultarse más información en <<http://www.nacionmulticultural.unam.mx/>>.

### **Porcentajes de contratación laboral**

*¿En qué consiste?*

Establecer un porcentaje, respecto de la totalidad del personal, en la contratación de personas que pertenecen a algún grupo históricamente discriminado en el acceso, permanencia y promoción en el empleo; por ejemplo, personas con discapacidad o afrodescendientes, quienes deberán reunir las condiciones de idoneidad para las funciones y tareas que debe desempeñar en el cargo para el que es contratado, cuidando, además, la congruencia con la perspectiva de derechos.

Ese porcentaje puede establecerse a partir de datos sociodemográficos y encuestas especiales de carácter oficial.

Como todas las acciones afirmativas, las cuotas en el empleo serán realmente efectivas siempre que formen parte de una política de inclusión laboral más amplia, que considere la sensibilización del personal, capacitación necesaria respecto de inclusión, formación laboral, así como medidas de incentivos y beneficios tributarios.

## **Medidas para la igualdad en el Pronaind 2014-2018**

El Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) 2014-2018 es el primer programa público de carácter especial formulado para contrarrestar la discriminación y promover la igualdad mediante la articulación de las atribuciones, esfuerzos y recursos de las instituciones de la Administración Pública Federal.

Entre sus objetivos, estrategias y líneas de acción se plantean tanto orientaciones estratégicas como tareas específicas y de diversa índole a fin de promover y realizar ciertas medidas para la igualdad, a partir del diagnóstico realizado para el diseño del Pronaind, la normatividad aplicable en el ámbito de los derechos humanos y las recomendaciones que los diversos comités de derechos humanos han realizado a México para el cumplimiento de sus obligaciones en la materia.<sup>34</sup>

A continuación se enlistan líneas de acción del Pronaind que fueron seleccionadas con el propósito de ilustrar tales medidas.<sup>35</sup>

**Medidas relacionadas con la normatividad de contratación, ascensos y permanencia laboral; medidas para accesibilidad y ajustes razonables**

- 1.2.2. Establecer criterios que favorezcan la contratación, promoción y permanencia de personas que pertenecen a grupos discriminados.
- 1.2.3. Establecer criterios normativos que incrementen la contratación y permanencia de mujeres en puestos directivos y de toma de decisión.
- 1.2.4. Establecer la prohibición expresa de la prueba de VIH/sida y de no gravidez como requisito de acceso o permanencia.
- 1.2.5. Impulsar el establecimiento de prestaciones relacionadas con la paternidad en los reglamentos internos de las instituciones.
- 1.3.1. Emitir normas y especificaciones técnicas obligatorias sobre accesibilidad universal en eventos públicos, incluyendo ayudas técnicas o ajustes razonables.

<sup>34</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014. Disponible en <[http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Pronaind%202014-2018\\_WEB\\_ACCSS.pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Pronaind%202014-2018_WEB_ACCSS.pdf)>.

<sup>35</sup> Para observar lo avanzado en el primer año de implementación del Pronaind por parte de las instancias públicas corresponsables, se puede consultar el *Informe de logros 2014* disponible en <[http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/pdf/ProgramasSector/Logros\\_2014\\_PRONAIND.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/pdf/ProgramasSector/Logros_2014_PRONAIND.pdf)>.

- 1.3.2. Emitir normas y especificaciones técnicas obligatorias para ofrecer progresivamente información sobre programas, productos y servicios en formatos accesibles.
- 1.3.3. Emitir normas y especificaciones técnicas obligatorias para proveer progresivamente ayudas técnicas para el trabajo decente del personal con discapacidad.
- 1.3.4. Emitir instrumentos jurídicos para establecer progresivamente la obligatoriedad de contar con páginas web y servicios electrónicos institucionales accesibles.
- 1.3.5. Emitir normas y especificaciones técnicas obligatorias para usar progresivamente señales informativas accesibles para toda persona en las instituciones.
- 1.3.6. Elaborar diagnósticos de accesibilidad y realizar progresivamente los ajustes razonables requeridos en las instituciones de salud.
- 1.3.7. Emitir normas y especificaciones técnicas obligatorias sobre accesibilidad universal en la infraestructura e inmuebles públicos federales.
- 1.3.8. Impulsar normas y especificaciones técnicas de protección civil en protocolos de emergencias y diseños institucionales en inmuebles.
- 1.3.9. Emitir normas y especificaciones técnicas obligatorias sobre accesibilidad universal en la infraestructura y los servicios de transporte público.
- 1.3.10. Impulsar la emisión de normas y especificaciones técnicas obligatorias sobre accesibilidad universal en los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión.
- 1.6.3. Promover que el Poder Judicial y organismos autónomos adopten medidas de adecuación progresiva de la infraestructura pública para brindar accesibilidad.
- 1.6.4. Impulsar que el Poder Judicial y organismos autónomos adopten políticas de accesibilidad en sus páginas web institucionales.

**Medidas relacionadas con el cierre de brechas de desigualdad en la política social: educación, salud, seguridad social, trabajo, justicia**

- 3.1.1. Promover que las escuelas de educación básica tengan el equipamiento e infraestructura que favorezcan la calidad e inclusión educativa.
- 3.1.2. Homologar condiciones laborales, procesos de selección y formación del personal docente adscrito a educación indígena con el resto del personal docente.
- 3.1.3. Implementar medidas especiales para que todas las niñas, niños y adolescentes accedan a la educación obligatoria sin discriminación.
- 3.1.4. Reducir la brecha de acceso, permanencia y conclusión de estudios de población con discapacidad o indígena y la media poblacional.
- 3.1.5. Desarrollar planes y programas de estudio con participación de población indígena, adecuados a su identidad, necesidades y derechos.
- 3.1.6. Incorporar en libros de texto de educación básica los aportes de la población afrodescendiente en la conformación del país.
- 3.1.7. Adecuar programas de becas para estudios, uniformes, las tic y útiles escolares atendiendo necesidades de infancia indígena, afrodescendiente y con discapacidad.
- 3.1.8. Impulsar programas de becas para estudios de hijos e hijas de personas migrantes en condición irregular y de jornaleros agrícolas.
- 3.1.9. Ampliar la cobertura de escuelas de tiempo completo que proporcionen tres alimentos con participación de personas de la comunidad.
- 3.1.10. Promover programas de educación superior que incentiven la continuidad y conclusión de los estudios para madres adolescentes y jóvenes.
- 3.2.1. Reducir la desigualdad entre el seguro popular e instituciones de seguridad social relacionada con cobertura y acceso a tratamientos y medicamentos.
- 3.2.2. Priorizar las acciones alimentarias para combatir el hambre y desnutrición en la primera infancia indígena, afrodescendiente y con discapacidad.

- 3.2.3. Elaborar una NOM para asegurar la atención médica prioritaria a grupos discriminados.
- 3.2.4. Garantizar la cobertura universal en servicios de salud a mujeres indígenas y/o con discapacidad, respetando su condición y necesidades terapéuticas.
- 3.2.5. Garantizar en los servicios de salud la atención libre de prejuicios y discriminación a las personas que viven con VIH/sida.
- 3.2.6. Desarrollar medidas de prevención de ITS focalizadas a la población HSH y trans.
- 3.2.7. Otorgar atención médica sin discriminación a personas privadas de libertad, respetando su orientación e identidad sexo-genérica, garantizando su integridad.
- 3.2.8. Asegurar la atención ginecológica integral sin discriminación en todos los centros de reclusión con población femenil.
- 3.2.9. Asegurar la portabilidad nacional de acceso a la salud para la población migrante interna o en tránsito.
- 3.2.10. Vigilar que las instituciones psiquiátricas garanticen condiciones para una vida digna, sin discriminación y violencia.
- 3.3.1. Ampliar la cobertura de seguridad social para trabajadoras y trabajadores que se encuentran en diferentes regímenes laborales.
- 3.3.2. Avanzar en la incorporación de las trabajadoras del hogar remuneradas al régimen obligatorio de la seguridad social.
- 3.3.3. Incluir de manera explícita y progresiva en la política y programas de seguridad social a la población afrodescendiente.
- 3.3.4. Avanzar en la incorporación de trabajadores del campo, migrantes internos y jornaleros en la seguridad social.
- 3.3.5. Avanzar en la incorporación de trabajadores con discapacidad en la seguridad social.
- 3.3.6. Fortalecer la infraestructura y prestación de servicios de recreación, atención y cuidado para personas adultas mayores.
- 3.3.7. Ampliar y mejorar el modelo y la oferta de servicios de cuidados públicos para la infancia con perspectiva de género.

- 3.3.8. Impulsar y fortalecer la prestación de servicios de estancias y guarderías a madres y padres de infancia con discapacidad.
- 3.3.9. Promover la pensión por viudez sin discriminación a hombres y mujeres.
- 3.4.1. Reducir la brecha entre la obligación constitucional de un salario mínimo remunerado y los salarios mínimos vigentes.
- 3.4.2. Reducir el nivel de informalidad en el trabajo, priorizando la promoción de trabajo decente para grupos discriminados.
- 3.4.3. Desarrollar políticas activas de compatibilidad entre la vida personal y laboral y la provisión efectiva de servicios públicos de cuidado.
- 3.4.4. Establecer estrategias activas de acogida y de inserción laboral decentes para personas migrantes.
- 3.4.5. Garantizar el goce efectivo de derechos laborales y acceso a la justicia laboral para los jornaleros agrícolas nacionales y extranjeros.
- 3.4.6. Desarrollar una estrategia para formalizar las relaciones laborales de las personas trabajadoras del hogar remuneradas, nacionales y extranjeras.
- 3.4.7. Ampliar y adecuar medidas de fomento económico para grupos discriminados, conforme a sus particularidades, capacidades y necesidades.
- 3.4.8. Promover la eliminación de toda barrera discriminatoria de acceso al crédito y fomentar productos crediticios accesibles para grupos discriminados.
- 3.4.9. Eliminar obstáculos y ampliar las cadenas de comercialización que beneficien a pequeños productores de grupos históricamente discriminados.
- 3.4.10. Ampliar programas de capacitación para el trabajo dirigidos a personas con discapacidad y adultas mayores incluyendo el uso de las TIC.
- 3.5.1. Profesionalizar y ampliar el cuerpo de peritos antropológicos interculturales para la procuración de justicia y procesos administrativos.

- 3.5.2. Profesionalizar y ampliar el cuerpo de traductores de lenguas indígenas y extranjeras para la procuración de justicia y procesos administrativos.
- 3.5.3. Profesionalizar y ampliar el cuerpo de intérpretes de Lengua de Señas Mexicana para la procuración de justicia y procesos administrativos.
- 3.5.4. Avanzar en el reconocimiento de sistemas normativos indígenas e impulsar su articulación con el orden jurídico nacional.
- 3.5.5. Implementar medidas para que el interés superior de la niñez y adolescencia sea garantizado en los procesos legales.
- 3.5.6. Priorizar acciones que garanticen la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en la tenencia de la tierra y vivienda.
- 3.5.7. Impulsar programas de expedición y rectificación de actas de nacimiento prioritariamente para personas adultas mayores, indígenas y migrantes de retorno.
- 3.5.8. Promover la gratuidad de copias certificadas de actas de nacimiento a población infantil indígena, rural o en condición pobreza.
- 3.5.9. Eliminar criterios discriminatorios en el acceso de la población trans en la expedición de documentación oficial.
- 3.6.1. Implementar medidas especiales para el goce del derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas.
- 3.6.2. Establecer políticas activas para promover el derecho de asociación y organización de las personas y grupos discriminados.
- 3.6.3. Incrementar la participación de las mujeres afrodescendientes e indígenas en la esfera política y cargos de representación popular.
- 3.6.4. Impulsar la participación de personas y organizaciones afrodescendientes en los órganos de consulta e instancias de participación ciudadana.
- 3.6.5. Promover las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad y trans ejerzan su derecho al voto.
- 3.6.6. Promover las condiciones para que más personas mexicanas en el extranjero ejerzan su derecho al voto en elecciones federales.

- 3.6.7. Promover la capacitación de funcionarios electorales y de casilla para garantizar el voto libre a toda persona sin discriminación.
- 3.6.8. Promover el uso de lenguas indígenas en medios de comunicación e incrementar el acceso a medios para población indígena.
- 3.7.1. Establecer medidas para reducir la brecha digital, considerando prioritariamente el acceso para la población discriminada.
- 3.7.2. Impulsar el acceso al agua potable y suficiente en la vivienda, particularmente para población indígena, afrodescendiente y en pobreza.
- 3.7.3. Desarrollar medidas específicas para enfrentar la vulnerabilidad socio-ambiental ante los desastres naturales y el cambio climático.
- 3.7.4. Fomentar iniciativas para prevenir la discriminación a madres adolescentes y garantizarles acceso a servicios públicos de cuidado.
- 3.7.5. Coordinar la implementación de la Guía de Acción Pública contra la homofobia en la APF.
- 3.7.6. Generar proyectos que promuevan el respeto y protección de hijas e hijos de personas trabajadoras sexuales.
- 3.7.7. Generar proyectos que promuevan el respeto y la dignidad de las personas trabajadoras sexuales nacionales o extranjeras.
- 3.7.8. Generar proyectos para combatir la estigmatización y criminalización de las personas usuarias de drogas.

**Medidas relacionadas con la generación de información que visibilice a poblaciones discriminadas (y sus problemáticas) para generar políticas públicas adecuadas**

- 4.1.4. Impulsar ante el INEGI la incorporación de la población afrodescendiente en el Censo 2015, considerando la autoadscripción como criterio de medición.
- 4.1.5. Censar a la población privada de libertad en centros de reclusión identificando si pertenecen a grupos discriminados.

- 4.1.7. Impulsar la creación de un registro nacional de delitos motivados por orientación sexual, identidad de género u origen étnico-nacional.
- 4.1.8. Generar información estadística sobre delitos cometidos por cuerpos de seguridad motivados por homofobia o racismo.
- 4.2.1. Generar registros administrativos desagregados en función de los grupos de población discriminados.
- 4.2.2. Adecuar los registros administrativos que genera la Administración Pública Federal para identificar la atención a población afrodescendiente.
- 4.6.1. Impulsar la elaboración de un diagnóstico nacional sobre formas de discriminación hacia la infancia y adolescencia.
- 4.6.2. Impulsar la elaboración de estudios sobre la situación actual de la población intersexual en México.
- 4.6.3. Elaborar diagnósticos de la situación de las comunidades afrodescendientes para el diseño de políticas públicas.

**Medidas relacionadas con la prevención de conductas discriminatorias e inclusión de grupos discriminados de manera reiterada**

- 5.2.2. Incentivar el funcionamiento de observatorios ciudadanos que visibilicen y combatan la discriminación por orientación sexual e identidad de género.
- 5.2.3. Impulsar alianzas con asociaciones y sociedades deportivas para prevenir y combatir actos discriminatorios por orientación sexual o identidad de género.
- 5.2.5. Generar oferta educativa y materiales que apoyen el cambio cultural y el respeto a la diversidad sexo-genérica.
- 5.2.6. Conjuntar esfuerzos para llevar a cabo campañas para combatir la homofobia y transfobia.
- 5.3.1. Impulsar que en los espacios culturales y educativos se recupere, respete, muestre y valore la diversidad étnica.
- 5.3.2. Impulsar la generación y difusión de conocimiento sobre la población afrodescendiente y otros grupos étnicos invisibilizados en el país.

- 5.3.3. Impulsar alianzas con asociaciones y sociedades deportivas para prevenir y desalentar expresiones y conductas racistas.
- 5.4.1. Generar iniciativas para reconocer y valorar la presencia y aportaciones culturales, sociales y económicas de las personas migrantes y refugiadas.
- 5.4.2. Promover proyectos comunitarios con organizaciones sociales para contrarrestar la estigmatización y la criminalización de las personas migrantes en tránsito.
- 5.4.3. Promover acuerdos con medios de comunicación orientados al combate de la xenofobia y formas conexas de intolerancia.
- 5.4.4. Conjuntar esfuerzos para llevar a cabo campañas para combatir actitudes xenofóbicas y formas conexas de intolerancia.
- 5.5.1. Generar y difundir conocimiento sobre la diversidad religiosa y diversidad cultural.
- 5.5.2. Promover actividades alternas a las prácticas culturales y religiosas dominantes en el sistema educativo nacional.
- 5.5.3. Fomentar la coordinación con y entre movimientos y asociaciones religiosas que promuevan prácticas de tolerancia, respeto y cultura de paz.
- 5.5.4. Promover proyectos comunitarios con organizaciones sociales para combatir la intolerancia cultural, regional y religiosa.
- 5.5.5. Promover acciones de sensibilización y combate al antisemitismo y la islamofobia.
- 5.6.1. Sensibilizar y generar materiales que aporten a la valoración del trabajo doméstico remunerado y no remunerado sin discriminación.
- 5.6.2. Fomentar proyectos e iniciativas que confronten estereotipos y prejuicios clasistas en la sociedad.
- 5.6.3. Generar estrategias educativas específicas para visibilizar y atender las prácticas clasistas en las instituciones educativas.
- 5.6.4. Promover proyectos comunitarios con organizaciones sociales para contrarrestar la estigmatización y la criminalización particularmente de poblaciones callejeras.
- 5.7.1. Fomentar proyectos e iniciativas que promuevan la cohesión social intergeneracional en las comunidades.

- 5.7.2. Promover creaciones artísticas y proyectos culturales de la población adolescente y joven.
- 5.7.3. Ampliar la oferta cultural y educativa que permita la inclusión de las personas adultas mayores.
- 5.7.4. Generar acciones para revalorar el respeto y trato digno de las personas adultas mayores en la comunidad y familias.
- 5.7.5. Impulsar iniciativas que deconstruyan la estigmatización y la criminalización de la población adolescente y joven.
- 5.7.6. Promover la plena capacidad jurídica de adolescentes y personas con discapacidad a través de una toma de decisiones responsable.
- 5.7.7. Generar alianzas e iniciativas para fomentar la participación infantil en las decisiones familiares, comunitarias y públicas.
- 5.7.8. Impulsar acciones en el sistema educativo que atiendan problemáticas como el *bullying* y el acoso escolar basados en discriminación.
- 5.7.9. Incentivar y reconocer a empresas que incorporen medidas de inclusión laboral formal y digna para personas jóvenes y adultas mayores.
- 5.7.10. Difundir las buenas prácticas de inclusión laboral y servicios públicos sin discriminación de las empresas.

4

A modo de  
**conclusión**



Las medidas para la igualdad son acciones públicas deliberadas y coherentes con la perspectiva de derechos humanos que pretenden atender, corregir y contrarrestar las situaciones de desigualdad de trato, y en el caso de las acciones afirmativas, acelerar resultados de igualdad para grupos históricamente discriminados y las personas que los constituyen, de acuerdo con las obligaciones del Estado mexicano.

Las instituciones públicas deben determinar, dentro del ámbito de su competencia y obligaciones específicas, las acciones que llevarán a cabo para corregir las condiciones de desigualdad de trato hacia esas personas y grupos discriminados históricamente, a quienes están obligados a servir.

Las medidas implican el reconocimiento previo de la problemática específica de discriminación en el goce efectivo de los derechos, libertades, bienes y servicios que la institución otorga o es responsable de ellos. Este encuadre permitirá que las políticas que diseñen e implementen las instituciones públicas sean normativas, presupuestarias, legislativas, de infraestructura o programáticas, e incorporen de inicio el enfoque antidiscriminatorio.



# Bibliografía



## **Marco nacional**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación [en línea]. <[http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/LFPED\\_web\\_ACCSS.pdf](http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/LFPED_web_ACCSS.pdf)>.

## **Marco internacional**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, “El concepto y la práctica de la acción afirmativa”. Informe final presentado por el Sr. Marc Bossuyt, Relator Especial, en cumplimiento de la resolución 1998/5 de la Subcomisión (E/CN.4/Sub.2/2002/21).

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), *Observación General No. 20*. 42º periodo de sesiones, Ginebra, 4 a 22 de mayo de 2009.

Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Comité CDH), *Observación General No. 18*, No discriminación. 37º periodo de sesiones, 1989.

Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. *Recomendación General No. 8 (1990) sobre la manera en que se define la condición de miembro de un determinado grupo o grupos raciales o étnicos.*

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. *Recomendación General No. 14 (1993).*

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. *Recomendación General No. 27 (2000) sobre la discriminación de los romaníes.*

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. *Recomendación General No. 29 (2002) sobre el párrafo 1 del artículo 1 de la Convención (linaje).*

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. *Recomendación General No. 30 (2004) del Comité sobre la discriminación contra los no ciudadanos.*

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. *Recomendación General No. 32 (2009) sobre el significado y alcance de las medidas especiales.*

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. *Recomendación General No. 34 (2011) sobre discriminación racial contra afrodescendientes.*

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). *Recomendación General No. 25.*

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Convención sobre los Derechos del Niño.

## Obras consultadas

- ABRAMOVICH, Víctor, “Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: herramientas y aliados. La estructura de los derechos económicos, sociales y culturales y las posibles estrategias de incidencia judicial”, en *Revista Sur*, 2005, núm. 2.
- ABRAMOVICH, Víctor, “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”, en *Anuario de Derechos Humanos*, Universidad de Chile, 2006.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, *NOTACE-FP/026/2011*, México, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LXI Legislatura, 15 de junio de 2011.
- FACIO, Alda. “La responsabilidad estatal frente al derecho humano a la igualdad”, en *Revista Electrónica Méthodhos* [en línea], México, CDHDF, 2014, núm. 6, pp. 94-115. <<http://revistametodhos.cd hdf.org.mx/index.php/publicaciones/numero-6-revista-metodhos>>.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, *Estado mundial de la infancia 2013. Niños y niñas con discapacidad. Resumen ejecutivo*. Nueva York, Unicef, 2013.
- LARA Espinosa, Diana, *Grupos en situación de vulnerabilidad*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013. (Colección de Textos sobre Derechos Humanos)
- PAUTASSI, Laura, “¿Igualdad en la desigualdad? Alcances y límites de las acciones afirmativas”, en *Revista Sur de Derechos Humanos*, 2007, vol. 4, núm. 6, pp. 70-93.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York, PNUD, 2014.
- RAPHAEL DE LA MADRID, Ricardo [coord.], *Reporte sobre la discriminación en México 2012*, México, CIDE/Conapred, 2012.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús, *La otra desigualdad. La discriminación en México*. México, Conapred, 2011.

RUIZ, Verónica y Gloria Lara (coords.), *Experiencias y resultados de programas de acción afirmativa con estudiantes indígenas de educación superior en México, Perú, Colombia y Brasil*. México, ANUIES, 2012.

# Directorio

## **Secretaría de Gobernación**

Miguel Ángel Osorio Chong  
**SECRETARIO**

## **Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación**

Ricardo Antonio Bucio Mújica  
**PRESIDENTE**

## **Junta de Gobierno**

### *Representantes del Poder Ejecutivo Federal*

Roberto Rafael Campa Cifrián  
**SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

Fernando Galindo Favela  
**SECRETARÍA DE HACIENDA Y  
CRÉDITO PÚBLICO**

Pablo Antonio Kuri Morales  
**SECRETARÍA DE SALUD**

Alberto Curi Naime  
**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

José Adán Ignacio Rubí Salazar  
**SECRETARÍA DEL TRABAJO Y  
PREVISIÓN SOCIAL**

Ernesto Javier Nemer Álvarez  
**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**

Lorena Cruz Sánchez  
**INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES**

### *Representantes designados por la Asamblea Consultiva*

Santiago Corcuera Cabezut  
Clara Jusidman Rapoport  
Mauricio Merino Huerta  
Luis Perelman Javnozón  
Juan Martín Pérez García  
Ricardo Miguel Raphael de la Madrid  
Gabriela Warkentin de la Mora

### *Instituciones invitadas*

**CENTRO NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y EL  
CONTROL DEL VIH/SIDA**

**CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y  
LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

**COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO  
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

**INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD**

**INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN**

**INSTITUTO NACIONAL DE LAS PERSONAS  
ADULTAS MAYORES**

**SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO  
INTEGRAL DE LA FAMILIA**

### **Órgano de vigilancia**

Manuel Galán Jiménez  
Sergio Federico Gudiño Valencia  
**SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

### **Asamblea Consultiva**

Mauricio Merino Huerta  
**PRESIDENTE**

Elena Azaola Garrido  
Santiago Corcuera Cabezut  
Sarah Corona Berkhim  
Katia D'Artigues Beauregard  
Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín  
Clara Jusidman Rapoport  
Marta Lamas Encabo  
Esteban Moctezuma Barragán  
Rebeca Montemayor López  
José Antonio Peña Merino  
Luis Perelman Javnozón  
Juan Martín Pérez García  
Jacqueline Peschard Mariscal  
Alejandro Ramírez Magaña  
Ricardo Miguel Raphael de la Madrid  
Pedro Salazar Ugarte  
Tiaré Scanda Flores Coto  
Regina Tamés Noriega  
Gabriela Warkentin de la Mora

*Catálogo de medidas para la igualdad*  
se terminó de imprimir en septiembre de 2015 en los talleres gráficos  
de Impresora y Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V.,  
San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa,  
09830, México, D. F.

Se tiraron 2 000 ejemplares

**E**l Estado mexicano tiene frente a sí el desafío y la obligación de proyectar políticas públicas igualitarias, sostenibles y coherentes con los principios democráticos de derechos y libertades que consagra la Constitución.

Este *Catálogo de medidas para la igualdad* tiene el propósito de contribuir a esa tarea, al ser una herramienta sencilla, basada en conceptos y fundamentos normativos que dan contenido a las medidas para la igualdad —medidas de nivelación, de inclusión y acciones afirmativas—, cuyo mandato de implementación se explicita en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED). Además, presenta algunos ejemplos de medidas para la igualdad establecidas en dicha ley, las cuales forman parte de las políticas antidiscriminatorias del Gobierno de la República.

Esta obra es un material de apoyo para la tarea antidiscriminatoria del servicio público, pues sintetiza elementos importantes sobre la igualdad y no discriminación y, sobre todo, enfatiza la legitimidad de las medidas para la igualdad.

La obligación de concretar acciones y políticas para la igualdad requiere, necesariamente, comprender la orientación y la legitimidad de tales acciones. Es tiempo de ir acotando la brecha de implementación entre el robusto marco institucional del derecho a la igualdad y no discriminación, y el goce material y efectivo de los derechos por parte de todas las personas y, en especial, de los grupos sociales más discriminados.



## Catálogo de medidas para la igualdad