

Estudio sobre la reforma a la
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Miguel Carbonell Sánchez

y

Grupos en situación de vulnerabilidad
y definición de acciones afirmativas

Eric Herrán Salvatti



Colección “Estudios”, núm. 7
*Estudio sobre la reforma a la Ley Federal para Prevenir
y Eliminar la Discriminación; y
Grupos en situación de vulnerabilidad
y definición de acciones afirmativas*

© 2008 Consejo Nacional para
Prevenir la Discriminación
Dante 14, col. Anzures,
del. Miguel Hidalgo,
11590, México, DF

Editor
Arturo Cosme Valadez

Formación
José D. López Sánchez
para *Atril, Excelencia Editorial*

ISBN 978-607-7514-01-5

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

Libro gratuito. Prohibida su venta.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Índice

9

Presentación

11

ESTUDIO SOBRE LA REFORMA A LA
LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN
MIGUEL CARBONELL SÁNCHEZ

13

Introducción

15

Disposiciones generales

15

Recursos presupuestales contra la discriminación

15

El concepto de discriminación

16

Conductas no discriminatorias

19

Parámetros hermenéuticos

21

Medidas para prevenir la discriminación

21

Introducción

21

¿Grupos discriminados o ámbitos de discriminación?

22

Parámetros para la determinación de conductas discriminatorias

24

Marco de referencia y documentos relevantes

27

Medidas positivas y compensatorias en favor de la igualdad de oportunidades

27

Introducción

27

Fundamento de las acciones afirmativas

28

Objetivos

29

Sujetos

30

Medidas en favor de las mujeres

33

Medidas en favor de los menores de edad

33

Medidas en favor de las personas adultas mayores

34

Medidas en favor de las personas con discapacidad

36

Medidas a favor de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas

37

Del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)

37

Ubicación institucional

39

Nombramiento y duración en el cargo de presidente del Consejo

40

Integración, sesiones y remuneración de la Junta de Gobierno

43

De los procedimientos

43

Interposición y admisión de quejas y reclamaciones

44

Duplicidad y etapas de los procedimientos

51

De las medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación

55

Bibliografía

57

**GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD
Y DEFINICIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS**

ERIC HERRÁN SALVATTI

59

Presentación

61

Introducción

65

Los grupos vulnerables y el liberalismo igualitario

67

La expansión del paradigma liberal-igualitario

69

La igualdad liberal-democrática y las diferencias multiculturales

71

Las mujeres y la cuestión de género en las sociedades democráticas modernas

73

Observaciones finales

75

Propuestas y mecanismos de participación democrática

75

La democracia contestataria

77

La democracia como el régimen político aminorador de la dominación	78
La deliberación como mecanismo de participación: fortalezas y debilidades	82
El papel de las reglas electorales y de los mecanismos de control legislativos	83
El papel del gobierno	84
El papel de las instancias judiciales	85
Observaciones finales	87
Modelos y mecanismos de participación para los grupos vulnerables	
Las políticas de acción afirmativa: algunas puntualizaciones	87
Casos que ilustran los mecanismos de participación para los grupos vulnerables	90
Modelos de participación para los grupos vulnerables en México	93
Conclusión general	107
Glosario	109
Bibliografía	111

Presentación

Con una profundidad que aún nos rebasa Ludwig Wittgenstein reflexionó en el siglo pasado sobre las reglas. Siendo todo lo contrario a un esencialista –pero distanciado también de los empiristas y de prácticamente cualquier tipo de filosofía precedente–, planteó el problema empleando figuras elementales, seguro o casi seguro de que aquello que llamamos realidad es al mismo tiempo un nombre, una convención, una afortunada coincidencia entre hechos y proposiciones, y una fe. Cuando en sus *Investigaciones filosóficas* aborda el problema del lenguaje, emplea la imagen y la práctica del juego para echar luz sobre la oscuridad más honda. Eso no nos compete aquí. Sí es pertinente, en cambio, señalar que los estudios del juego así elaborados describen una constante mezcla de entendidos y sobreentendidos, amplias variaciones que no extravían la identidad, ambientes cerrados que se diversifican. Existen reglas en ellos, desde luego, pero no se agotan en ellas; todas son susceptibles no sólo de interpretación, sino de transformación, y nunca contemplan –ni siquiera en el caso más pobre– la totalidad de los casos posibles. El juego, y en particular los *juegos del lenguaje* –de los cuales nuestras teorías y saberes son ejemplos discretos–, comportan una inteligencia vertiginosa y cambiante, que se diversifica incesantemente y que es indefinida e indefinible; ésta puede dar satisfacción a nuestro afán de comprender siempre que nos resignemos a nunca tener “la verdad como una paloma en las manos”, según quería Huidobro. Así, no hay paradigma, ni acierto definitivo, ni más certezas que nuestro evanescente construir castillos en el lenguaje. Como Machado, pero sin inocencia, nos recuerda que “se hace camino al andar”, pero que no podemos transitar sino en los caminos públicos.

Es oportuno recordar el pensamiento del filósofo austríaco, aunque sea de manera muy superficial, porque arroja cierta luz sobre los dos textos que ahora presentamos. Tanto el *Estudio sobre la reforma a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (LFPED), de Miguel Carbonell Sánchez, como *Grupos en situación de vulnerabilidad y definición de acciones afirmativas*, de Eric Herrán Salvatti, participan de un mismo juego del lenguaje –la práctica y el lenguaje jurídicos–, en el cual las reglas, sean leyes propiamente dichas –como en el primer estudio y en muchos temas mencionados por los dos autores– o políticas públicas, son susceptibles de interpretación; nunca agotan el objeto a tratar; son no sólo modificables, sino que bajo ciertas circunstancias es deseable modificarlas; y por último, no nos pueden ofrecer mayor garantía de certeza que la que encontremos en la comunidad que participa en el juego.

Se dice fácil, pero no todos los investigadores tienen la capacidad para entender la arena movediza en que están parados y seguir construyendo con la flexibilidad de la verdadera inteligencia, aceptando las *reglas del juego* sin dogmatismo ni rigidez jurídica, a manera de no paralizarse por la introducción de nuevos elementos en la partida. Afortunadamente, es el caso de los doctores Carbonell y Herrán, quienes verdaderamente *hacen camino al andar* en esta séptima entrega de la colección “Estudios”, editada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y alimentada, en particular, por los materiales generados a través del Programa de Estudios que corre a cargo de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas de la institución.

El primer texto aborda la conveniencia de perfeccionar nuestra LFPED para hacerla más acorde con las necesidades de la lucha contra la discriminación y otros instrumentos jurídicos nacionales e internacionales; el segundo argumenta, sin descuidar las diversas aristas del debate, en favor de introducir acciones afirmativas en las políticas públicas de nuestro país, como una forma eficiente de empezar a subsanar la larguísima deuda histórica que tenemos con los diversos grupos vulnerables. Ninguno de los dos documentos tiene desperdicio. Proponemos al lector que lo compruebe personalmente.

Los editores

ESTUDIO SOBRE LA REFORMA A LA
LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

MIGUEL CARBONELL SÁNCHEZ

Introducción

La *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (LFPED en lo sucesivo) fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003 y hasta la fecha (diciembre de 2006) no ha sufrido ninguna reforma.¹

La LFPED tuvo como origen remoto o mediato un proyecto redactado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, que trabajó durante buena parte del año 2001 y llegó a hacer público un anteproyecto articulado. En ella participaron más de 160 personas, muchas pertenecientes a grupos sociales tradicionalmente discriminados en México (personas con discapacidad, indígenas, personas con creencias religiosas o con tendencias sexuales distintas a las mayoritarias, mujeres, etcétera).

El texto finalmente aprobado –compuesto por 85 artículos y cinco transitorios, distribuidos en seis capítulos– retomó algunos aspectos del proyecto de la Comisión Ciudadana. Sin embargo, algunos puntos importantes fueron dejados de lado por parte de los legisladores federales, de ahí que un primer impulso para realizar una propuesta de reforma a la LFPED debe provenir del proyecto ciudadano, aunque no para retomarlo en su literalidad, pues al momento en el que fue redactado existía en el país un escaso conocimiento crítico sobre el tema de la discriminación.

A continuación se refieren algunos de los aspectos que deberían ser reformados. Asimismo, para una mejor comprensión del texto que sigue se ha preferido exponer las propuestas de reforma siguiendo el orden que actualmente tienen los artículos de la LFPED; desde luego, no en todos los casos se sugiere una modificación, pues existen preceptos que no la requieren.

En algunos supuestos se plantean distintas opciones de reforma, en el entendido de que debe ser una decisión de “política legislativa” y no tanto una de “técnica jurídica” la que se tome para determinar la mejor solución deseable. Las valoraciones de política pública y de idoneidad temporal siempre deben ser consideradas por los impulsores de cualquier reforma legal, por lo que quizá sea positivo contar con una suerte de menú de reformas, al menos en ciertos casos especialmente discutibles u opinables.

¹ Una reforma al numeral IV del artículo 5 apareció en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de noviembre de 2007 (nota del editor).

Disposiciones generales

LOS DOS PRIMEROS ARTÍCULOS DE LA LFPED NO requieren, en mi opinión, ser modificados. Su texto está tomado casi literalmente del proyecto presentado por la Comisión Ciudadana.

Recursos presupuestales contra la discriminación

Desde el punto de vista de la técnica legislativa el artículo 3 de la LFPED es mejorable. Cualquier manual acerca de aquélla nos indica que no es menester incorporar a los textos legales cuestiones que sean obvias o que puedan darse por sabidas. El artículo 3, cuando señala que la disponibilidad de recursos que pueden emplear las autoridades para lograr el disfrute sin discriminación de todos los derechos y libertades estará limitada por lo que al respecto ordene el *Presupuesto de Egresos de la Federación* manifiesta una obviedad. No obstante, el artículo ni sobra ni es falso; únicamente no contribuye en la economía del lenguaje, algo que siempre debe tener presente todo buen legislador. De igual forma, no estoy seguro de la pertinencia que tiene la segunda frase de dicho artículo,² pues de una u otra manera es algo que está implícito en la facultad de la Cámara de Diputados cuando aprueba el *Presupuesto de Egresos* de cada año.

El concepto de discriminación

El artículo 4 es uno de los más importantes de toda la LFPED, en la medida en que nos ofrece un concepto sumamente amplio de discriminación, el cual es necesario entender y atender para estar en posibilidad de efectuar una correcta aplicación de aquélla en la práctica. El texto actual del artículo es bastante amplio, sobre todo si se toma como parámetro de comparación el párrafo tercero del artículo 1 constitucional, que contiene una cláusula antidiscriminatoria más restringida que la que finalmente decidió incorporar el legislador.

Sin embargo, creo que el artículo 4 podría ser complementado a través de la adición de un párrafo en el que se recogiera la llamada “discriminación indirecta”, la cual deriva de todos aquellos tratamientos realizados por órganos públicos o por autoridades que, siendo formalmente neutrales, dejan en peores condiciones a sujetos que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad. Resulta importante incorporar una prohibición de esta forma de discrimi-

² “En el *Presupuesto de Egresos de la Federación* para cada ejercicio fiscal se incluirán las asignaciones correspondientes para promover las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades a que se refiere el capítulo III de esta *Ley*”.

nación en virtud de que en México se suele carecer de la capacidad de identificar una conducta discriminatoria como tal. Las conductas discriminatorias están extendidas de un modo tal que no somos capaces de verlas, e incluso en ocasiones pensamos que las consecuencias desiguales que ciertas condiciones laborales o una oferta educativa tienen sobre dos personas son perfectamente normales, cuando en realidad nos hallamos posiblemente ante un acto discriminatorio. Asimismo, la discriminación indirecta recogida en la LFPED alertaría a todos sus aplicadores, obligándolos a ser más agudos en la identificación de un trato discriminatorio tal vez disfrazado bajo una supuesta igualdad de oportunidades.

Conductas no discriminatorias

El artículo 5 es el que mayores problemas presenta de toda la LFPED, de ahí que resulte importante transcribir su contenido:

“No se considerarán conductas discriminatorias las siguientes:

- I. Las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades.
- II. Las distinciones basadas en capacidades o conocimientos especializados para desempeñar una actividad determinada.
- III. La distinción establecida por las instituciones públicas de seguridad social entre sus asegurados y la población en general.
- IV. En el ámbito educativo, los requisitos académicos, de evaluación y los límites por razón de edad.
- V. Las que se establezcan como requisitos de ingreso o permanencia para el desempeño del servicio público y cualquier otro señalado en los ordenamientos legales.
- VI. El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna enfermedad mental.
- VII. Las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que se hagan entre ciudadanos y no ciudadanos.
- VIII. En general, todas las que no tengan el propósito de anular o menoscabar los derechos, y libertades o la igualdad de oportunidades de las personas ni de atentar contra la dignidad humana”.

El problema de este artículo radica en las fracciones IV (en una pequeña parte), V, VI, VII y VIII. ¿Por qué razones? Supongo que la idea que estuvo en el origen del artículo 5 es que no toda distinción constituye, por sí misma, una discriminación. Esto, desde luego, es cierto, y así lo acepta toda la doctrina que ha estudiado el tema. Existen buenas razones para dar un

trato desigual a dos o más personas, sin que ello sea reprochable jurídicamente. Por ejemplo, no sería justo (ni jurídico, probablemente) que todos los alumnos tuvieran derecho a la misma calificación sin tomar en cuenta su desempeño en un examen o su asistencia a clases. De la misma manera, tampoco tendría sentido contratar como piloto de avión a una persona que no sabe conducir aeroplanos. Y así se podrían poner muchos ejemplos. Por ello, distinguir entre dos o más personas es posible y pertinente, siempre y cuando la distinción no se base en alguno de los criterios prohibidos que están recogidos tanto en el artículo 1 párrafo tercero constitucional como, de forma más amplia y completa, en el artículo 4 de la LFPED.

Ahora bien, el problema con el artículo 5 de la LFPED es que utiliza criterios prohibidos por la *Constitución* y la propia *Ley*, pero sostiene que la distinción realizada con base en ellos no es una discriminación, violando clara y contundentemente el texto constitucional.

La fracción IV del artículo 5 se refiere al ámbito educativo y señala tres criterios concretos desde los que se puede diferenciar entre dos o más personas: los requisitos académicos, los requisitos de evaluación y los límites por razón de edad. Parecería que los dos primeros (más el primero que el segundo) encajan bien en la idea general de que en el sistema educativo debe prevalecer un criterio vinculado a los méritos académicos y a las evaluaciones, pero ¿tiene sentido y justificación el establecimiento de algún límite por razón de edad? Quizá sí, desde el punto de vista pedagógico, pero habría que ponderar la posibilidad de que se acote de alguna forma su regulación y su posible aplicación, pues tal como está redactado parecería permitir cualquier tipo de segregación tomada con base solamente en la edad de una persona. En sentido estricto, la norma de la fracción IV permitiría, por ejemplo, que una universidad estableciera una prohibición completa de acceso a los mayores de 30 años, lo cual sería a todas luces discriminatorio. En vista de lo anterior, no parece que la redacción elegida por el legislador sea la más adecuada.

La fracción V del artículo 5 puede ser interpretada en el sentido de permitir el establecimiento de cualquier tipo de requisitos de ingreso o permanencia para el desempeño de un servicio público; tales requisitos, eso sí, deberían estar previstos en una ley (la fracción V contiene lo que en la teoría del derecho se denomina una “reserva de ley”). Tomando en cuenta el texto de esta fracción podríamos preguntarnos si sería constitucional que una ley exigiera a una mujer, para entrar o permanecer en el servicio público, no estar embarazada, profesar cierta religión o mantenerse soltera. ¿Es posible considerar que todo tipo de requisito es válido? Constitucionalmente no, de modo que el hecho de que la LFPED así lo prevea la convierte en contraria al texto de la *Carta Magna*.

La fracción VI parece reflejar un criterio impropio, pues degrada a las personas que sufren alguna discapacidad psíquica. No tiene en cuenta que los pacientes (todo tipo de pacientes) tienen derechos y que tales derechos no pueden estar subordinados a ninguna clase de tratamiento, aunque sea “en su beneficio”. En todo caso, si una persona padece una discapacidad psíquica aguda existen los medios legales suficientes para ayudarla a tomar las mejores decisiones, incluso a través de una tercera persona, como puede ser un tutor. Desde luego, la

fracción VI no es frontal o palmariamente inconstitucional, pero refleja un pobre entendimiento del derecho a la no discriminación y, por lo tanto, debería ser removida del artículo 5.

La fracción VII es la más criticable de todas las del artículo 5 y, posiblemente, de toda la LFPED. Permite, sin más, distinguir entre ciudadanos y no ciudadanos. Por tanto, aprueba excluir, restringir y preferir a ciudadanos respecto de los no ciudadanos.³ Si atendemos al criterio que nos ofrece la *Constitución* para saber quién puede obtener la calidad de “ciudadano mexicano”, veremos el enorme potencial discriminador de la fracción en comento. En su artículo 34, la *Constitución* nos indica que son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, además de ser mexicanos, hayan cumplido los 18 años y tengan un “modo honesto de vivir”.

A la luz de lo anterior puede verse que la fracción VII del artículo 5 no solamente permite diferenciar entre nacionales mexicanos y extranjeros, sino también entre mexicanos: por ejemplo, entre aquellos que no tienen 18 años y aquellos que ya los superaron. Los menores de edad, al no cumplir con el requisito de la fracción I del artículo 34 constitucional, podrían ser sujetos de toda clase de tratamientos diferenciados. Además, la diferenciación puede darse en cualquier ámbito, pues la fracción en comento no establece límite alguno por razón de materia. Como es obvio, esta fracción se aparta radicalmente de lo que establece la *Constitución*, que no solamente contiene la prohibición expresa de que se discrimine “por origen nacional” (lo que, en principio, impediría distinguir entre nacionales y extranjeros, a menos que así lo permitiera una norma de rango constitucional) e incluso por razón de edad, sino también porque si revisamos detenidamente la forma como en ella se enuncian los derechos fundamentales, veremos que son asignados como regla general a todas las personas. Esto significa que, salvo casos excepcionales y muy justificados (como por ejemplo sucede con los derechos de participación política), la calidad de ciudadano no es requisito para ser titular de un cierto derecho.⁴ En suma, la fracción VII del artículo 5 de la LFPED es claramente inconstitucional, no tiene justificación alguna y debería ser derogada tan pronto como sea posible.

La fracción VIII, desde luego, no es inconstitucional, pero podría estar mejor redactada. Para empezar, no es correcto que se refiera a que no son discriminatorias todas aquellas acciones que “no tengan el propósito” de anular o menoscabar derechos. Podría darse el caso de que una acción diferenciadora no tuviera el *propósito*, pero sí el *efecto* de discriminar, a pesar

³ La bibliografía sobre el debate en torno a la ciudadanía es abundante. Puede resultar provechoso comenzar revisando al menos las siguientes obras: Will Kymlicka y Wayne Norman, “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *La política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, núm. 3, Paidós, Barcelona, 1997; Will Kymlicka y Wayne Norman, “Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts” en Will Kymlicka y Wayne Norman (eds.), *Citizenship in Diverse Societies*, Nueva York, Oxford University Press, 2000; Danilo Zolo (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, 2ª edición, Roma-Bari, Laterza, 1999; Michelangelo Bovero, “Ciudadanía y derechos fundamentales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 103, México, enero-abril de 2002.

⁴ Véase Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, pp.103 y ss.

de lo cual sería susceptible de estar legitimada por la fracción VIII. Tal parece que el legislador introdujo el criterio del “dolo”, en ausencia del cual no podría configurarse un acto discriminatorio. Si este mismo requisito se solicitara para cada hecho que viola en México derechos fundamentales es seguro que la *Constitución* no tendría ningún sentido. Una discriminación, igual que cualquier otra violación de un derecho fundamental, es tal cuente o no con la intención de quien la comete; el hecho de que no se tenga el propósito no puede ser eximente de responsabilidad. Por lo anterior, también la fracción VIII del artículo 5 debe ser modificada o derogada.

¿Qué contenido debería quedar en el artículo 5 a la luz de las consideraciones que se acaban de formular? En mi opinión sería menester que se limitase a señalar lo que establece su actual fracción I, pero añadiendo que las acciones positivas podrán ser llevadas a cabo ya sea por autoridades o por particulares y removiendo la referencia a la afectación de los derechos de terceros (las acciones afirmativas, si en verdad son tales, necesariamente afectan derechos de terceros). Además, debería señalarse en la *Ley* que todo programa de acción afirmativa tendrá que ser revisado periódicamente, con el fin de verificar si subsiste la justificación fáctica que le da sustento. También debería mantenerse el contenido de la actual fracción II.

Parámetros hermenéuticos

El contenido del artículo 6 de la LFPED es correcto. Sin embargo, podría ser mejorado si tomamos en cuenta lo siguiente. Es menester recordar que, en México, los tratados internacionales y el derecho derivado de los mismos son lamentablemente poco conocidos y casi nunca aplicados en la práctica de los tribunales federales y locales. Esto es consecuencia de la deficiente transmisión de conocimientos que sufren las escuelas y facultades de derecho de todo el país, en las cuales el ordenamiento jurídico internacional prácticamente no es tomado en cuenta a la hora de formar a los alumnos.⁵ En este contexto, si tomamos en cuenta que la tarea legislativa debe conllevar siempre que sea posible una buena dosis de pedagogía jurídica, sería razonable enriquecer el artículo 6 de la LFPED citando alguno de los tratados internacionales más importantes en materia de derechos humanos en general y de no discriminación en particular.

¿Qué tratados internacionales podrían ser citados en una posible reforma al artículo 6? Creo que valdría la pena mencionar al menos el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, la *Convención Americana de Derechos Humanos*, la *Convención sobre los Derechos del Niño* y la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW).

El artículo 6 también menciona, en su parte final, que las autoridades están obligadas a interpretar la LFPED tomando en cuenta “las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales”. Ahora bien, si los tratados internacionales (que

⁵ Véase Miguel Carbonell, *La enseñanza del derecho*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

son una fuente primaria del derecho internacional público) son en México poco conocidos, podemos perfectamente imaginar lo que sucede con ese derecho derivado al cual se refiere el artículo 6. En mi opinión, solamente los expertos en el tema de la discriminación podrían saber con mayor o menor certeza a qué documentos hace referencia el precepto señalado, pese a que ya existen algunas ediciones publicadas por editoriales mexicanas que compilan ese tipo de materiales y que son fácilmente accesibles para el público interesado.⁶

Según lo anterior, sería también deseable enriquecer esa parte de la LFPED, mencionando expresamente los tipos de documentos a los que el intérprete está obligado a acudir cuando interpreta la *Ley*. Podrían mencionarse muchas fuentes del derecho derivadas de los tratados, aunque las más relevantes son las opiniones generales de los comités de Naciones Unidas sobre derechos humanos –los comités de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de los Derechos del Niño y de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer han emitido documentos especialmente importantes y completos en materia de no discriminación– y la jurisprudencia tanto consultiva como contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). La jurisprudencia de la CIDH, dicho sea de paso, es obligatoria para el Estado mexicano, que es miembro de pleno derecho del sistema interamericano de protección de derechos humanos y, como tal, sujeto obligado de los criterios emitidos por la Corte.

Los artículos 7 y 8 de la LFPED no requieren, según mi criterio, de reforma alguna.

⁶ Véase, por ejemplo, Miguel Carbonell, Sandra Moguel y Karla Pérez Portilla (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003.

Medidas para prevenir la discriminación

Introducción

La primera cuestión que surge del análisis del capítulo II de la LFPED es que está integrado por un solo artículo. No sucede lo mismo, ni remotamente, con los demás capítulos de la *Ley*. El primero, por ejemplo, lo componen ocho artículos, mientras que el tercero comprende del artículo 10 al 15. No parece tener mucha justificación técnica, desde el punto de vista formal, un capítulo compuesto solamente por un artículo.

Adicionalmente, el capítulo II tiene problemas ya no de forma, sino de fondo. El artículo 9 nos ofrece un catálogo enunciativo de aquellas conductas que, a juicio del legislador, deben estar prohibidas por constituir actos de discriminación. El problema radica en que a través de sus 29 fracciones, el artículo 9 se refiere a fenómenos que no guardan relación entre sí y que, en sentido estricto, ni siquiera constituyen discriminaciones, si atendemos a la concepción que nos ofrecen tanto el párrafo tercero del artículo 1 constitucional como el artículo 4 de la LFPED.

En virtud de lo anterior, me atrevo a proponer que el capítulo II sea objeto de una reforma integral en la que se tomen en cuenta los factores que se exponen a continuación.

¿Grupos discriminados o ámbitos de discriminación?

Para empezar, es menester determinar el criterio a partir del cual se estructuran los enunciados normativos que prohíben la discriminación. En este punto se nos presenta una alternativa: o clasificamos con base en *grupos discriminados* o lo hacemos respecto de *áreas de discriminación*.

Si tomamos la primera opción e intentamos identificar ciertos grupos, tenemos a su vez otra disyuntiva: mantener el esquema que ya figura en la LFPED o bien modificarlo, ya sea para incorporar nuevos grupos, quitar alguno de los que están o poner y eliminar grupos simultáneamente. Tomando en consideración los resultados de la *Primera Encuesta Nacional sobre la Discriminación*, llevada a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y el CONAPRED en 2005, considero que los grupos que más discriminación sufren en México son las mujeres, los extranjeros, los indígenas, las personas con preferencias sexuales distintas a la heterosexual, las personas que profesan una religión distinta a la católica, las personas con discapacidad y los menores de edad. Ello no significa que no existan otros grupos víctimas de discriminación (como las personas adultas mayores o las personas hablantes de lenguas distintas al castellano). No obstante, de acuerdo con la *Encuesta* y con otras evidencias empíricas disponibles, el grueso de los actos discriminatorios se centra en las categorías de personas que han sido mencionadas.

Si tomamos la segunda opción y decidimos redactar el capítulo II de la LFPED basándonos en las áreas de discriminación, tendríamos que ser capaces de ubicar aquellos ámbitos de la vida social en los cuales se manifiestan con mayor intensidad los actos discriminatorios. De acuerdo con la *Primera Encuesta Nacional*, los datos que figuran en el *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (aprobado por la Junta de Gobierno del CONAPRED en 2006 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio del mismo año) y los informes que anualmente presenta ante los Poderes de la Unión el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), podemos ubicar las siguientes cuatro áreas de discriminación: a) salud, b) educación, c) trabajo, y d) justicia (incluyendo tanto la procuración como la administración).

De nuevo, es necesario hacer hincapié en que ésas no son las únicas áreas del acontecer social en las cuales se discrimina, pero sí en las que se concentra con mayor intensidad el fenómeno discriminatorio.

¿Cuáles son las ventajas de cada una de las dos opciones mencionadas, con vistas a una mejor regulación normativa en la LFPED? La primera opción tiene la ventaja de que permite al intérprete y aplicador de la *Ley* ubicar con claridad al sujeto, desde el punto de vista del grupo al cual pertenece. La segunda tiene una ventaja igualmente considerable, que consiste en la posibilidad de efectuar una identificación plenamente transversal de la discriminación; en efecto, a partir de los cuatro ámbitos señalados podemos incluir a todos los grupos, con las peculiaridades que cada uno de ellos presenta. El problema de referirnos a los propios grupos consiste en que necesariamente tendríamos que repetir algunos enunciados normativos, ya que, por poner un ejemplo, tanto las mujeres como los extranjeros, los indígenas y las personas con discapacidad sufren discriminación laboral. Y prácticamente lo mismo sucede en el ámbito de la salud o en el de la educación.

A la luz de lo anterior, creo que los autores de la reforma a la LFPED podrían reunir la evidencia necesaria para identificar tanto a los grupos como a las materias en las que fuera más necesario precisar qué conductas deben ser consideradas como discriminatorias. Lo que es imprescindible que quede muy claro, desde luego, es que el sistema actual seguido por el artículo 9 no parece ser el mejor por muchas razones. Incluso algunas de sus fracciones presentan defectos de redacción y son excesivamente poco precisas, aun reconociendo la necesidad de que los mandatos legislativos tengan cierto grado de generalidad.

Parámetros para la determinación de conductas discriminatorias

Una vez que se determina cuál es el criterio primario de clasificación es necesario proceder a ubicar, dentro de cada ámbito o de cada grupo, qué conductas causan los mayores actos de discriminación. ¿Cómo hacerlo? Por un lado, me parece que sería necesario retomar datos empíricos que nos pudieran indicar qué tipo de conductas están más extendidas y son más repetitivas en cada uno de los ámbitos o grupos elegidos. Por otra parte, habría que revisar los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos para determinar qué obligaciones se le señalan al

Estado mexicano en cada materia o respecto de cada tipo de grupo. A partir de tales obligaciones podríamos construir enunciados negativos en los cuales se prohibiera una determinada conducta.

Por ejemplo, si decidimos construir en la LFPED enunciados por razón de materia y elegimos, por ejemplo, el de la salud, podemos remitirnos provechosamente a la *Observación General número 14* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), un documento de gran interés y además uno de los más completos del derecho internacional de los derechos humanos en dicha materia. A partir de él podemos señalar que se discrimina en materia de salud cuando:

- a) se niega el acceso a un establecimiento médico, público o privado, con base en algunas de las características prohibidas que se señalan en los artículos 1, párrafo tercero, de la *Constitución*, y 4 de la LFPED;
- b) se niega el acceso a medicamentos o equipos terapéuticos necesarios para una persona o un grupo de personas;
- c) se niega el acceso a la información necesaria para que una persona tome de manera autónoma las mejores decisiones para el tratamiento de alguna enfermedad;
- d) se toma en cuenta el embarazo para efecto de limitar o negar el disfrute de cualquier derecho;
- e) se aplican recursos terapéuticos sin el consentimiento de la persona afectada o de quien pueda darlo en su nombre; y, entre otras conductas;
- f) se impide el ejercicio de los derechos reproductivos, lo cual incluye tanto la posibilidad de tener descendientes como la de no tenerlos.⁷

Si, por el contrario, optamos por realizar una clasificación en relación con los sujetos y queremos enunciar los actos que más claramente discriminan a las personas con discapacidad, podemos remitirnos a la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* de la ONU, aprobada en la ciudad de Nueva York en diciembre de 2006. A partir de su contenido y del de los demás documentos que recogen derechos para las personas con discapacidad, podemos señalar en la parte conducente de la LFPED que estarán prohibidos los siguientes actos:

- a) dar un trato abusivo o degradante;
- b) negar el acceso a cualquier establecimiento que preste servicios públicos o servicios al público;
- c) negar el acceso a algún establecimiento educativo, ya sea del régimen general o del régimen específico para personas con discapacidad;

⁷ Véase Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, op. cit., pp. 341 y ss.

- d) prohibir o condicionar la elección de empleo, el acceso, la permanencia y el ascenso en el mismo;⁸
- e) negar el acceso a cualquier servicio de salud o a cualquier terapia que le resulte necesaria;
- f) condicionar la toma de decisiones sobre su tratamiento o rehabilitación;
- g) impedir, restringir o condicionar su acceso a cualquier contrato de seguro médico, público o privado; y
- h) ofender, ridiculizar o promover violencia contra una persona por razón de su discapacidad.

Marco de referencia y documentos relevantes

Si decidimos enunciar los actos prohibidos ya sea por razón de ámbito de discriminación o de grupo discriminado, como ya se dijo, habría que tener en cuenta el derecho internacional de los derechos humanos. Ahora bien, en virtud de que el conjunto de normas internacionales que rigen los derechos humanos es de una extensión sumamente considerable (solamente en el nivel de derecho primario, integrado por los tratados internacionales, se estima que existen más de 150 instrumentos internacionales), es necesario efectuar una búsqueda y una selección del material más relevante. A continuación se enumeran algunos documentos que podrían resultar especialmente útiles en dicha tarea:

- a) Respecto de las mujeres, el documento más relevante, que ya ha sido citado a propósito del nuevo contenido sugerido para el artículo 6 de la LFPED, es la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW) de la ONU. La CEDAW creó un comité especializado de las Naciones Unidas, el cual ha emitido diversas observaciones generales que pueden resultar de gran interés. Son especialmente importantes para el contexto jurídico y social de México la número 19, sobre violencia contra la mujer; la número 23, sobre vida privada y vida pública (esta observación también es muy relevante para el tema de las acciones afirmativas a favor de las mujeres, al que haremos referencia más adelante), y la número 24, sobre la mujer y la salud.

Aparte de la CEDAW, puede resultar de ayuda la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (también conocida como *Convención de Belém do Pará*), así como la *Observación General número 16* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, emitida en 2005 y que se refiere a “la igualdad de derechos del hombre y la mujer en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales”.

⁸ Esta prohibición no impide que se observe lo que actualmente dispone la fracción II del artículo 5 de la LFPED, la cual, como ya vimos, se refiere a los conocimientos especializados para desempeñar una determinada actividad.

Obviamente, el resto de los documentos de Naciones Unidas que contienen observaciones o recomendaciones generales hacen de alguna u otra manera referencia a las mujeres, pues son uno de los grupos más ampliamente discriminados en todo el mundo y en casi la totalidad de los ámbitos.

- b) Respecto de los extranjeros es especialmente importante y completa la *Opinión consultiva 18/2003* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre la condición jurídica y los derechos de los migrantes indocumentados. Aparte, es menester considerar dos instrumentos más: el *Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas* y el *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*, ambos derivados de la *Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional* de la ONU.
- c) Respecto de los pueblos y comunidades indígenas existe un mandato claro y amplio a nivel constitucional, contenido en su artículo 2. Además, puede tener interés el *Convenio número 169* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como la *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*, aprobada por las Naciones Unidas en 1990.⁹
- d) En cuanto a las personas que pertenecen a minorías religiosas existe no propiamente un tratado internacional, sino una declaración (la cual si bien no es obligatoria en sentido técnico jurídico, sí debe ser tomada en cuenta por los Estados parte de las Naciones Unidas bajo el principio de buena fe que tiene que imperar en las relaciones internacionales, a partir del cual las autoridades nacionales no deben realizar actos que se aparten del contenido de los documentos aprobados por la ONU, sean o no obligatorios). Se trata de la *Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o en las Convicciones*. Aparte, es necesario revisar la *Observación General número 22* del Comité de Derechos Humanos de la ONU, en la que se interpreta el artículo 18 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966, referido precisamente a la libertad religiosa.
- e) En materia de discapacidad, además de la ya citada convención de las Naciones Unidas apenas aprobada en diciembre de 2006, habría que tomar en cuenta otros tres documentos: las *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*, dictadas por la Asamblea General de la ONU en 1993; la *Observación General número 5* (personas con discapacidad) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la propia ONU, emitida en 1994; y la *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, vigente en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) y adoptada en la ciudad de Guatemala en junio de 1999.

⁹ Véanse Oswaldo Chacón Rojas, *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Universidad Autónoma de Chiapas, 2005, y S. James Anaya, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005.

- f) En el tema de los menores resulta importante la ya también citada *Convención de los Derechos del Niño* de la ONU, aprobada en 1989, así como algunas de las observaciones generales emitidas por el comité competente en la materia de las propias Naciones Unidas. De especial interés son la *Observación General número 3*, referida al VIH-sida y los derechos de los niños (2003); la *número 5*, sobre las medidas generales que son necesarias para la instrumentación de la *Convención* (2003), y la *número 8*, sobre el derecho de todo menor a estar protegido de castigos físicos y de otras formas crueles y degradantes de castigo (2006).

¿Por qué se citan todos estos documentos, tratados, convenciones, observaciones generales y opiniones consultivas? Porque en ellos el legislador hallará el conjunto de prerrogativas que deben protegerse para cada uno de los grupos frente a los actos discriminatorios. Recordemos que todos los conceptos de discriminación nos indican que se discrimina cuando se da un trato desigual respecto de algo; ese algo (lo que en la teoría constitucional se denomina el “término de comparación”) solamente pueden ser derechos fundamentales. De ahí que Francisco Rubio Llorente tenga razón al afirmar lo siguiente:

La igualdad designa un concepto relacional, no una cualidad de una persona, de un objeto (material o ideal), o de una situación, cuya existencia pueda ser afirmada o negada como descripción de esa realidad aisladamente considerada; es siempre una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones. Es siempre el resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de elementos (en el caso límite, al menos una dualidad), los ‘términos de la comparación’, entre los cuales debe existir al mismo tiempo alguna diversidad, aunque sólo sea espacial y/o temporal, pues de otro modo, como es obvio, no cabría hablar de pluralidad. La diferencia, al menos numérica, entre los elementos comparados es condición de posibilidad del juicio de igualdad.¹⁰

Es del todo relevante que en una futura reforma a la LFPED se ponga énfasis en determinar ese “término de comparación”, que no es una cuestión solamente teórica, sino con importantes consecuencias prácticas, como lo demuestra la utilización que le han dado diversos tribunales constitucionales en el mundo.¹¹

Adicionalmente, los artículos relativos de la LFPED deberían estar redactados de tal manera que quedara claro que los supuestos regulados no pueden ser realizados ni por las autoridades ni por los particulares. En algunos casos sería oportuno señalar obligaciones específicas para los medios de comunicación (por ejemplo, para el caso de las personas con discapacidad, de las mujeres o de las personas con preferencias sexuales distintas a la heterosexual), que en ocasiones tienden a la creación y recreación de estereotipos, además de que difunden mensajes discriminatorios.

¹⁰ Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 640.

¹¹ Véase, por ejemplo, la explicación que nos ofrece Juan Carlos Gavara de Cara, *Contenido y función del término de comparación en la aplicación del principio de igualdad*, Navarra, Aranzadi, 2005.

Medidas positivas y compensatorias en favor de la igualdad de oportunidades

Introducción

En el capítulo III de la LFPED se incluye un listado, dividido por grupos en situación de vulnerabilidad, de las medidas positivas y compensatorias que deben llevar a cabo los órganos y autoridades federales. Los grupos señalados por la *Ley* son los siguientes: mujeres (artículo 10), niñas y niños (artículo 11), personas mayores de 60 años (artículo 12), personas con discapacidad (artículo 13) y población indígena (artículo 14). El artículo 15, que es el último del capítulo, contiene una cláusula general para que las autoridades apliquen cualquier otra medida positiva o compensatoria en el ámbito de su competencia.

Para estar en posibilidad de ofrecer alguna propuesta de reforma a este capítulo de la LFPED es menester tomar en cuenta tres factores de índole general, de los cuales me ocupó en los siguientes apartados.

Fundamento de las acciones afirmativas

Las acciones afirmativas o positivas están plenamente reconocidas por el derecho internacional de los derechos humanos. Si nos remitimos a los instrumentos jurídicos citados en el apartado anterior, veremos que en todos ellos se reconoce que el Estado puede (y debe) implementar esquemas de acción afirmativa a través de los cuales se reviertan situaciones de discriminación históricamente consolidadas.

En el constitucionalismo contemporáneo la necesidad de emprender acciones positivas o compensatorias se ha traducido en el texto de diversas constituciones, entre las que se pueden citar la de Italia de 1947 (artículo 3) y la de España de 1978 (artículo 9). En otros países las acciones afirmativas no están constitucionalizadas, pero han sido reconocidas por vía jurisprudencial. Es el caso de Estados Unidos, donde la Suprema Corte ha reconocido la legitimidad constitucional de diversas medidas positivas, expresadas incluso en forma de cuotas.¹²

¹² La literatura sobre las acciones afirmativas en Estados Unidos es vastísima. Entre los escritos traducidos o publicados en español pueden resultar de interés los siguientes: María Ángeles Martín Vida, “Evolución del principio de igualdad en Estados Unidos. Nacimiento y desarrollo de las medidas de acción afirmativa en el derecho estadounidense”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 68, Madrid, 2003; de la misma autora, *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, Madrid, Civitas, 2003; Ronald Dworkin, *Virtud soberana. Teoría y práctica de la igualdad*, Barcelona, Paidós, 2003; y David Giménez Gluck, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.

En México, el tema no había sido estudiado sino hasta muy recientemente, cuando a raíz de distintas modificaciones a leyes electorales locales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tuvo que pronunciarse sobre la idoneidad constitucional de las cuotas electorales por razón de género. La sentencia de la Corte fue el resultado de la acción de inconstitucionalidad 2/2002, promovida por el Partido Acción Nacional (PAN) contra las reformas que introdujeron las cuotas electorales por razón de género en el *Código Electoral del Estado de Coahuila*. En su sentencia, la SCJN consideró que las cuotas no eran inconstitucionales. Después de dicha sentencia fueron publicadas las reformas al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (*Diario Oficial de la Federación* del 24 de junio de 2002) con el objetivo de introducir las cuotas electorales de género en el ámbito federal, y desde entonces se han ido reformando otras legislaciones en la materia para el mismo propósito.

A la luz de las anteriores consideraciones, podemos concluir que las acciones afirmativas no solamente están permitidas en el ordenamiento jurídico mexicano, sino que las autoridades están obligadas a llevarlas a cabo. Esta obligación incluye también al Poder Legislativo, que debe diseñar, por vía de reformas a las leyes ya existentes o a través de la expedición de nuevas leyes, tales acciones afirmativas.

Objetivos

El propósito general de las acciones afirmativas es la consecución de la igualdad sustantiva, también llamada “igualdad de hecho” o “igualdad material”. Es decir, parten de la idea de que la pura igualdad formal (o sea, la igualdad ante la ley, el principio de no discriminación) no sirve de mucho en un contexto social en el cual existen profundas desigualdades de hecho. Para comprender lo anterior se suele citar un discurso de Lyndon B. Johnson, ex presidente de Estados Unidos, quien afirmó lo siguiente: “Tomemos a una persona que durante años ha estado maniatada y liberémosla. Pongámosla en la línea de salida de una carrera, y digámosle que ahora es libre para competir con los demás. Uno no puede realmente creer que está actuando con justicia”.

En efecto, no por poner a dos personas a competir partiendo de la misma línea de salida podemos pensar que las condiciones de esa competencia serán equitativas. Lo que hace el principio de no discriminación es asegurarse de que la línea de salida sea igual para todos; lo que buscan las acciones afirmativas es que las personas que llegan con problemas a la salida puedan arrancar 10 metros adelante.

Resulta de suma importancia tener presente lo que se acaba de decir en el momento de llevar a cabo un diseño legislativo de acciones afirmativas: ¿qué queremos lograr?, ¿cómo vamos a hacerlo?, ¿qué pasos es necesario dar para permitir esquemas de igualdad sustancial que no se traduzcan en discriminaciones encubiertas hacia los grupos no beneficiados por ellas?

Otra cuestión que hay que tomar en cuenta es que, dentro del concepto genérico “acciones positivas”, existen diversas especies. Una distinción fundamental para el objeto de nuestro estudio es tener clara la diferencia entre medidas compensatorias o medidas de igualación positiva y acciones afirmativas en sentido estricto.

Las medidas de igualación positiva pueden definirse como “los tratos formalmente desiguales que tienen como finalidad constitucionalmente admisible la igualdad entre los ciudadanos individualmente considerados y, por ello, basan la diferencia en el trato en la situación de inferioridad del beneficiado, situación de inferioridad que viene reflejada por rasgos que objetiva e individualmente la determinan”.¹³ Ejemplo de este tipo de medidas son las becas, la progresividad del impuesto sobre la renta, los descuentos en el acceso a servicios públicos, los beneficios en prestaciones públicas, etcétera. Por el contrario, el objetivo de las acciones afirmativas en sentido estricto es la igualdad real entre los grupos sociales, mientras que el de las medidas de igualación positiva consiste en lograr la igualdad real entre los sujetos de los derechos fundamentales, considerados de forma individual.

Dentro de las acciones afirmativas en sentido estricto es posible distinguir entre las acciones moderadas y las medidas agresivas o duras.¹⁴ Las primeras buscarían favorecer el valor de la igualdad sustancial a través de medidas de igualación que permitan remover los obstáculos que impiden a los miembros de grupos discriminados llegar a procesos de selección social (escuela, trabajo, acceso a servicios sanitarios, etcétera), en condiciones de igualdad con el resto de las personas. Las segundas son concretamente las cuotas que se reservan a diversos grupos discriminados para alcanzar bienes sociales escasos (lugares en la universidad, puestos públicos, listas electorales, etcétera).

Las acciones afirmativas moderadas están enfocadas a conseguir objetivos (*goals*), mientras que las agresivas o duras tienen metas menos flexibles, expresadas frecuentemente como porcentajes de cuotas para los bienes sociales que ya se han mencionado.

Si observamos el actual contenido del capítulo III de la LFPED nos daremos cuenta de que el legislador incluyó solamente “medidas de igualación positiva”, pero no acciones afirmativas en sentido estricto. Ello me parece que es un defecto en la regulación vigente de la LFPED, porque parece reflejar una falta de decisión en favor de la igualdad material, por un lado, y porque propicia esquemas paternalistas a través de los cuales se sigue viendo la igualdad sustancial como una cuestión de generosidad de los poderes públicos, más que como un tema de derechos fundamentales.

Sujetos

La tercera observación de carácter general tiene que ver con los sujetos promotores de las acciones afirmativas. Actualmente la LFPED restringe la aplicación de este tipo de acciones a las autoridades, reflejando también en este punto un criterio limitado, como lo ha señalado Carlos de la Torre.¹⁵ Lo cierto es que las acciones afirmativas, con los matices que sean necesarios, también pueden ser puestas en práctica por los particulares. Obviamente, ello no significa

¹³ David Giménez Gluck, *op. cit.*, p. 58.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 75 y ss.

¹⁵ Carlos de la Torre, *El derecho a la no discriminación en México*, México, DF, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006, p. 324.

que los particulares puedan ser objeto de obligaciones del mismo nivel que las autoridades, pero sí que son susceptibles de ser objeto de ciertos incentivos que los lleven hacia las acciones afirmativas, como recibir beneficios fiscales, en la contratación pública, etcétera. En una futura reforma a la LFPED sería necesario determinar, si se acepta la premisa de que también los particulares deberían participar en el esquema legislativo de las acciones positivas, si es posible o deseable recoger en un solo precepto las obligaciones positivas de las autoridades y de los particulares, o si bien las diferencias entre unas y otros son tan importantes que se requiere de una regulación por separado.

Teniendo en cuenta las tres cuestiones de carácter general que se acaban de enunciar (y que seguramente podrían complementarse con otros asuntos relativos a la teoría general de la igualdad sustantiva), estamos en aptitud de emprender algunas reflexiones propositivas sobre el capítulo III de la LFPED.

Al momento de regular las acciones afirmativas se nos presenta el mismo dilema que ya examinamos respecto del capítulo II de la *Ley*, referido a si es mejor realizar una enumeración de tales acciones tomando como punto de partida un ámbito de discriminación o si tal regulación debe considerar a los grupos discriminados. Si optamos por la primera alternativa podemos enunciar las acciones positivas que deben instrumentarse en el ámbito educativo, sanitario, laboral, legal, administrativo, etcétera. Si, por el contrario, decidimos hacer una regulación por grupos, entonces podemos continuar con el esquema actual de la LFPED (mujeres, menores, adultos mayores, personas con discapacidad y población indígena). Ambas opciones son posibles y legítimas, aunque creo que en esta ocasión vale la pena realizar un pronunciamiento específico: considero que puede obtenerse una mejor regulación si atendemos al esquema de grupos discriminados y no al de ámbitos o áreas de discriminación.

En este esquema procede preguntarse si los grupos señalados actualmente por la LFPED son los idóneos o si habría que modificar el listado. Según mi criterio, los grupos enunciados son los correctos: así se había incluso planteado en el proyecto de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.

Discernida la anterior cuestión, toca ahora examinar qué modificaciones puntuales deben hacerse a cada uno de los artículos que integran el capítulo III de la LFPED.

Medidas en favor de las mujeres

Respecto de los derechos de las mujeres (artículo 10 de la LFPED),¹⁶ podemos comenzar introduciendo en la *Ley* las recomendaciones que formula el Comité para la Eliminación de Todas

¹⁶ Cabe recordar que, en referencia al deber de los Estados de fomentar acciones afirmativas en favor de las mujeres, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha sostenido, en su *Recomendación General número 3*, que el principio de igualdad entre hombre y mujer no solamente requiere de acciones protectoras, sino también de aquellas que tengan por objeto su promoción; en palabras del Comité, “el Estado no sólo debe adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer de forma efectiva e igualitaria” (párrafo 3).

las Formas de Discriminación contra la Mujer de la ONU en su *Observación General número 24* (sobre la salud de la mujer), que son las siguientes:

- a) Situar una perspectiva de género en el centro de todas las políticas y los programas que afecten a la salud de la mujer y hacer participar a ésta en la planificación, la ejecución y la vigilancia de dichas políticas y programas y en la prestación de servicios de salud a la mujer.
- b) Garantizar la eliminación de todas las barreras al acceso de la mujer a los servicios, la educación y la información sobre salud, inclusive en la esfera de la salud sexual y genésica y, en particular, asignar recursos a programas orientados a las adolescentes para la prevención y el tratamiento de enfermedades venéreas, incluido el VIH-sida.
- c) Dar prioridad a la prevención del embarazo no deseado mediante la planificación de la familia y la educación sexual y reducir las tasas de mortalidad derivadas de la maternidad mediante servicios de maternidad sin riesgo y asistencia prenatal; en la medida de lo posible debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos.
- d) Supervisar la prestación de servicios de salud a la mujer por las organizaciones públicas, no gubernamentales y privadas para garantizar la igualdad del acceso y la calidad de la atención.
- e) Exigir que todos los servicios de salud sean compatibles con los derechos humanos de la mujer, inclusive sus derechos a la autonomía, intimidad, confidencialidad, consentimiento y opción con conocimiento de causa.
- f) Velar a fin de que los programas de estudios para la formación de los trabajadores sanitarios incluyan cursos amplios y obligatorios que tengan en cuenta los intereses de la mujer sobre su salud y sus derechos humanos, en especial [en lo relativo a] la violencia basada en el género.

El mismo Comité de la ONU (conocido como Comité CEDAW por ser esa la convención que lo creó), ha emitido otra observación general que puede suministrar material interesante para una reforma de la LFPED. Me refiero a la *Observación General número 23*, sobre la vida pública y la vida privada. El Comité ofrece varios ejemplos de medidas que han tomado los Estados para asegurar el derecho de las mujeres a participar en la formulación de las políticas gubernamentales, un derecho establecido en el artículo 7 de la *Convención*. El Comité señala que varios Estados parte han adoptado medidas encaminadas a garantizar la presencia de la mujer en los cargos elevados del gobierno y la administración y en los órganos de asesoramiento gubernamental, tales como:

- a) Una norma según la cual, en el caso de candidatos igualmente calificados, se dará preferencia a una mujer.

- b) Una norma en virtud de la cual ninguno de los dos sexos constituirá menos del 40% de los miembros de un órgano público.
- c) Un cupo para mujeres en el gabinete y en puestos públicos.
- d) Consultas con organizaciones femeninas para garantizar que se nombre a mujeres idóneas para puestos en organismos públicos y como titulares de cargos públicos, así como la creación y el mantenimiento de registros de mujeres aptas, con objeto de facilitar su nombramiento a órganos y cargos públicos. Cuando las organizaciones privadas presenten candidaturas para órganos asesores, los Estados parte deberán alentarlas a que nombren a mujeres calificadas e idóneas (párrafo 29).

A partir de los enunciados anteriores pueden realizarse importantes agregados al artículo 10 de la LFPED, con base en lo que ordena explícitamente el derecho internacional de los derechos humanos. Asimismo, existen otras medidas que también podrían figurar en el artículo 10, como por ejemplo:

- a) Favorecer a las mujeres en los programas de vivienda que reciban recursos económicos del Estado mexicano; en este caso, la escrituración de la vivienda debería quedar a nombre de la mujer o, al menos, de los dos cónyuges. Las estadísticas demuestran que un porcentaje superior al 90% de la propiedad inmueble en México está escriturada a nombre de varones.
- b) Destinar a las mujeres al menos el 50% del total de los recursos dirigidos al desarrollo social que sean ejercidos por las autoridades federales.
- c) Dar preferencia a las mujeres en todo tipo de becas convocadas y/o financiadas por las autoridades federales; de entre las mujeres, tendrán preferencia aquellas que tengan menores de edad a su cargo.¹⁷

Los particulares podrían ser responsables de las siguientes medidas afirmativas y de igualdad positiva:

- a) Todas las empresas que tengan más de 300 empleados deberán contar con servicio de guardería o centro de desarrollo infantil que atiendan a menores de hasta seis años.
- b) Las instituciones educativas privadas deberán destinar al menos el 50% de sus programas de becas a las mujeres y, en igualdad de circunstancias, preferirán a las mujeres para el otorgamiento de cualquier ayuda.

¹⁷ De esta manera, además de introducir una acción positiva a favor de las mujeres, también se cumple el mandato del párrafo primero del artículo 4 constitucional, de acuerdo con el cual la ley “protegerá la organización y el desarrollo de la familia”.

- c) Las empresas que tengan entre su personal al menos al 50% de mujeres serán objeto de un reconocimiento público por parte del CONAPRED, en los términos y con los requisitos que establezca su *Estatuto Orgánico*.
- d) Las empresas que contraten a mujeres cabeza de familia o en estado de gravidez no pagarán las cuotas correspondientes a la seguridad social durante un periodo de tres años.

Medidas en favor de los menores de edad

Respecto de los menores de edad, se podría enriquecer el contenido del artículo 11 de la LFPED introduciendo las siguientes medidas:

- a) Asegurar el acceso gratuito a la educación básica pública a través de la promoción de campañas a favor de la escolarización y en contra de la deserción escolar.
- b) Impartir contenidos educativos que aseguren su madurez sexual y su autonomía en el uso de su sexualidad.
- c) Promover políticas públicas de reunificación familiar de menores que pertenezcan a núcleos familiares de migrantes, ya sean migrantes mexicanos que residen en el extranjero o migrantes extranjeros residentes en México.
- d) Crear establecimientos especializados para la atención permanente y completa de menores que hayan sido víctimas de violencia intrafamiliar.
- e) Crear programas a favor de la alimentación infantil, asegurando que reciban una alimentación esencial básica que sea nutritiva, adecuada y segura.
- f) Proporcionar inmunización universal contra las principales enfermedades infecciosas que tienen lugar en la comunidad.

Medidas en favor de las personas adultas mayores

Respecto de los adultos mayores deberían establecerse al menos las siguientes medidas de igualación positiva y acciones afirmativas (complementando o mejorando las ya existentes en el artículo 12 de la LFPED):¹⁸

- a) Todos los mayores de 60 años que no pertenezcan a un sistema de seguridad social serán inscritos gratuitamente en el Seguro Popular.¹⁹

¹⁸ No es momento de discutir los criterios de identificación que son internacionalmente reconocidos para determinar a qué edad puede considerarse a una persona como adulto mayor. La LFPED fija esa edad en los 60 años. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU acude a las pautas seguidas por la Oficina de Estadística de la propia Organización para establecer quiénes pueden ser considerados adultos mayores. Según ese criterio, se considera como tal a toda persona que tenga 60 o más años. Pese a ello, el Comité también cita el criterio del servicio estadístico de la Unión Europea, de acuerdo con el cual entran en esa categoría las personas de 65 o más años, considerando que en los países que integran la Unión los 65 años es la edad más común de jubilación. Estas consideraciones se encuentran en la *Observación General número 6* del Comité.

¹⁹ Cabe recordar que por medio de una reforma a la *Ley General de Salud* se creó, a partir de enero de 2004, el llamado "Seguro Popular" (*Diario Oficial de la Federación* del 15 de mayo de 2003). El objetivo de dicha reforma

- b) Todos los adultos mayores tendrán derecho a una pensión aunque no hayan cotizado en ningún sistema de ahorro para el retiro.²⁰ Dicha pensión no podrá ser menor al equivalente del salario mínimo que corresponda a la zona donde resida el adulto mayor.
- c) Los poderes públicos deberán crear estancias o albergues para los adultos mayores.
- d) Las empresas que tengan entre su personal a un 30% o más de adultos mayores recibirán un reconocimiento público por parte del CONAPRED.
- e) Las empresas que contraten a personas adultas mayores no pagarán las cuotas que les correspondan por tales personas, por concepto de seguridad social, durante los tres primeros años de la contratación.
- f) Las instituciones públicas de salud deberán facilitar a todos los adultos mayores los medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Medidas en favor de las personas con discapacidad

Las medidas de igualación positiva y las acciones afirmativas en sentido estricto que podrían tomarse a favor de las personas con discapacidad (enriqueciendo de esta forma el contenido del artículo 13 de la LFPED) son las siguientes:

fue dar cobertura sanitaria a un 40% de la población mexicana que no pertenece a alguno de los sistemas de seguridad social existentes. Por medio de la mencionada reforma se adicionó a la *Ley General de Salud* un artículo 77 bis con 41 distintos apartados. Al Seguro Popular se podrán incorporar todas las personas que no sean derechohabientes de alguna institución de seguridad social (artículo 77 bis, 3). El domicilio de las personas será el que determine a qué sistema en concreto quedarán adscritas, ya que el Seguro Popular está coordinado por la Secretaría de Salud del gobierno federal, pero lo operan directamente los servicios de salud de las entidades federativas. La *Ley* establece, para esos efectos, una distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno (artículo 77 bis, 5).

El sujeto beneficiario es, según la *Ley*, el núcleo familiar, el cual se compone de los cónyuges, la concubina o concubino, el padre o madre no unidos en vínculo matrimonial o concubinato y otras personas según el grado de dependencia y convivencia que tengan a instancias de cómo lo establezca el Consejo de Salubridad General. También lo integran los hijos menores de 18 años y los menores de esa edad que formen parte del hogar y tengan parentesco de consanguinidad con alguno de los anteriores, entre otros (artículo 77 bis 4). Para ser sujeto beneficiario, además de solicitarlo se requiere residir en el territorio nacional, no ser derechohabiente de la seguridad social, contar con Clave Única de Registro de Población (CURP) y cubrir las cuotas familiares que correspondan según la *Ley* (artículos 77 bis, 7 y 77 bis, 8).

Los recursos necesarios para el funcionamiento del Seguro Popular serán aportados por el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y las cuotas familiares a cargo de los propios beneficiarios (artículo 77 bis, 11). Para la determinación de estas últimas “se tomarán en cuenta las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, mediante la aplicación de un instrumento estandarizado fijado a nivel nacional por la Secretaría de Salud, el cual permitirá ubicarlos en el estrato adecuado” (artículo 77, bis 25); en cualquier caso, “el nivel de ingreso o la carencia de éste no podrán ser limitantes para el acceso al Sistema de Protección Social en Salud” (artículo 77 bis, 26).

²⁰ Este tipo de pensiones derivan de las obligaciones previstas en el derecho internacional de los derechos humanos y se ponen en funcionamiento para proteger sobre todo a las mujeres, cuya dedicación a las tareas domésticas y al cuidado de niños y ancianos les impide cotizar en los sistemas de ahorro para el retiro. Para paliar esa mayor

- a) Destinar al menos el 5% del total del presupuesto educativo federal a la educación de personas con discapacidad.
- b) Destinar el 5% del total del presupuesto federal dedicado a formación y capacitación profesional a programas dirigidos a personas con discapacidad.
- c) Establecer un arancel cero a las importaciones de equipos esenciales de atención a la discapacidad, los cuales serán definidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contando con la previa opinión favorable del CONAPRED.
- d) Las autoridades educativas deberán promover líneas de investigación científica dedicadas a generar conocimientos útiles, incluyendo dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, para mejorar la calidad de vida y la autonomía de las personas con discapacidad.
- e) Las autoridades federales deberán alentar periódicamente a los medios de comunicación para que fomenten actitudes receptivas respecto de los derechos de las personas con discapacidad.
- f) Los medios de comunicación deberán dedicar un espacio noticioso y de entretenimiento diariamente para las personas con discapacidad auditiva. La Secretaría de Gobernación (Segob) dictará los lineamientos a través de los cuales se hará efectiva esta obligación.
- g) Todos los restaurantes que cuenten con un espacio de atención al público mayor de 30 metros deberán contar con menús en braille.
- h) Las personas que presenten un grado de discapacidad severa, conforme a los lineamientos que para tal efecto emitirá la Secretaría de Salud, previa opinión favorable del CONAPRED, y que no formen parte de ningún sistema de seguridad social, podrán ingresar gratuitamente al Seguro Popular.
- i) Las autoridades federales proporcionarán programas de detección precoz, evaluación y tratamiento de las discapacidades a todas las personas que las padezcan.
- j) Las autoridades federales deberán proporcionar equipo y recursos auxiliares, asistencia personal y servicios de intérprete según las necesidades de las personas con discapacidad, así como apoyar el desarrollo, fabricación, distribución y reparación de esos equipos y recursos auxiliares.

vulnerabilidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU señala en su ya citada *Observación General número 6* la necesidad de establecer un régimen de pensiones no contributivas para todas las personas, las cuales se podrían comenzar a disfrutar por el simple hecho de llegar a una cierta edad, sin que haya sido necesaria la previa cotización en la seguridad social.

Medidas en favor de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas

En general, considero que el contenido del artículo 14 de la LFPED es correcto, aunque podrían añadirse las siguientes puntualizaciones:

- a) Las autoridades federales del sector salud deberán diseñar programas para el conocimiento y la utilización de la medicina tradicional.²¹
- b) Se promoverán la adquisición, operación o administración por parte de los pueblos y comunidades indígenas de medios de comunicación.²²
- c) Se establecerán mecanismos de consulta que sean aplicables en el proceso de toma de todas las decisiones que puedan afectarlos.²³
- d) Se alentará a los medios de comunicación a que fomenten la percepción positiva de la población respecto del valor de la convivencia multicultural y la necesidad de preservar las tradiciones indígenas del país.

²¹ Esta obligación encuentra su fundamento constitucional en el artículo 2, apartado B, fracción III, que obliga a las autoridades de todos los niveles de gobierno a “asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional”.

²² Esta obligación tiene su fundamento constitucional en el artículo 2, apartado B, fracción VI, que obliga a las autoridades de todos los niveles de gobierno a “establecer condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación”.

²³ Esta obligación deriva del *Convenio número 169* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyo artículo 6.1, inciso A, señala que los gobiernos de los Estados parte deberán “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente”.

Del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED)

UNA DE LAS DECISIONES MÁS ATINADAS al momento de diseñar la LFPED fue la creación de un órgano ubicado dentro de la estructura del Poder Ejecutivo federal encargado de aplicarla. El surgimiento del CONAPRED se ha revelado, con el paso del tiempo, como un signo distintivo de la *Ley* y como el mejor elemento disponible para que sus disposiciones sean llevadas a la práctica.

Sin la creación del Consejo habría resultado imposible poder llevar a cabo dos funciones esenciales de la LFPED: a) la instrumentación de políticas públicas federales que atiendan el fenómeno de la discriminación a partir de su carácter transversal (para lo que se necesitaba un órgano *coordinador* de políticas públicas sustantivas); y b) la puesta en práctica de procedimientos administrativos mediante los cuales sea posible exigir responsabilidades a particulares y autoridades por la comisión de actos discriminatorios.

A partir de lo anterior puede afirmarse con completa razón que la existencia del CONAPRED no solamente cuenta con pleno fundamento teórico, sino que ha demostrado ser un elemento de enorme relevancia práctica para que la LFPED deje de ser un listado de buenos propósitos teóricos. En otras palabras: si el Consejo no se hubiese creado, la LFPED no sería mucho más que un catálogo de buenos deseos y actualmente estaría acompañando a los cientos de leyes federales y locales que no se cumplen.

La regulación que hace la LFPED en su capítulo IV sobre el CONAPRED (artículos 16 a 42) es adecuada y no requiere de *cirugía mayor*, al contrario de lo que acontece con algunos de los demás capítulos de la *Ley*. Sin embargo, son necesarios algunos ajustes puntuales que, en conjunto, pueden mejorar sustancialmente el diseño institucional del Consejo. Las propuestas de cambio que se consideran necesarias se describen a continuación.

Ubicación institucional

Por razones un tanto inexplicables, el artículo 16 de la LFPED señala que el CONAPRED “es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios”. Resulta extraño que el Consejo esté sectorizado a la Segob, ya que si se revisa el catálogo de atribuciones de dicha Secretaría (contenido básicamente en el artículo 27 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*), es posible corroborar que ninguna de ellas guarda relación directa con el tema de la discriminación. Indirectamente existen algunas

atribuciones relacionadas con extranjeros (fracción VI), culto religioso (fracción XVIII), medios de comunicación (fracción XXI) y mujeres (fracción XXV), pero no se refieren al fondo de la cuestión discriminatoria.

En una futura reforma a la LFPED debería removerse del artículo 16 la citada sectorización, a fin de que el CONAPRED siga el modelo de otros organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo federal cuyo diseño institucional ha probado ser exitoso. Existen dos ejemplos en este sentido que podrían servirnos de guía para una modificación del estatuto jurídico del Consejo. Uno de ellos es el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), regulado por la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Su artículo 33 señala: “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información”. Por su parte, el último párrafo del artículo 34 de la misma *Ley* dice: “El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones”. Creo que si adaptamos las denominaciones, las dos normas que se acaban de citar podrían perfectamente encabezar las disposiciones del capítulo IV de la LFPED.

Como se anunció, hay otro ejemplo a tomar en cuenta. Me refiero al caso del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). La *Ley* por medio de la cual se creó dispone lo siguiente en su artículo 2 (con una técnica legislativa defectuosa): “Se crea el Instituto Nacional de las Mujeres como un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines”. Como puede verse, tampoco en este caso el legislador dispuso que Inmujeres estuviera sectorizado.

Ambos ejemplos pueden servir de guía para una reconfiguración del estatuto legal del CONAPRED, en el entendido de que debe seguir ubicado en la órbita del Poder Ejecutivo federal y de que se estima correcta su caracterización como “organismo descentralizado”.

Asimismo, existe otra dimensión sobre el tema de la ubicación institucional del Consejo que quizá valga la pena ponderar. El artículo 18 de la LFPED dispone que el Consejo tendrá su domicilio en el Distrito Federal. En mi opinión, esta previsión es inadmisibles, pues reproduce la omnipresente tendencia histórica en México a operar como un Estado centralista pese a que la *Constitución* señala claramente que somos un Estado federal.

¿Qué justifica que se establezca por mandato de una ley el domicilio de un órgano público? Debe tratarse de un asunto que sea resuelto mediante una determinación estrictamente administrativa. Además, suponiendo sin conceder que en efecto el domicilio de un órgano público tuviera que estar determinado por una ley, ¿por qué dicho domicilio tiene que fijarse en el Distrito Federal?, ¿qué impide que el Consejo tenga su sede en alguna otra ciudad que

sea geográficamente central en nuestro país?,²⁴ ¿por qué no nos atrevemos a descentralizar el Estado mexicano y permitimos –a través de un acuerdo administrativo, no por medio de una decisión del legislador– que el CONAPRED tenga su sede en Querétaro, Pachuca, Cuernavaca, Aguascalientes, León o alguna ciudad similar?

De acuerdo con lo anterior, propongo que se derogue el artículo 18 de la LFPED o que se modifique su contenido para que no sea necesariamente el Distrito Federal la sede domiciliaria del CONAPRED.

Nombramiento y duración en el cargo de presidente del Consejo

El artículo 22 de la LFPED señala que la administración del CONAPRED descansa en dos órganos: la Junta de Gobierno y la Presidencia del Consejo. Por su parte, el artículo 26 nos indica que el presidente del CONAPRED (que a su vez se desempeña como presidente de la Junta de Gobierno) es nombrado por el presidente de la República. Asimismo, el artículo 28 establece que su duración en el cargo será de tres años, pudiendo ser ratificado hasta por un periodo igual.

Según mi criterio, este esquema puede ser mejorado en dos puntos específicos. Por un lado, sería deseable que el nombramiento que realiza el presidente de la República tuviera que pasar por una especie de filtro o instancia de verificación, sobre todo si se toma en cuenta que (adecuadamente) la LFPED no establece un listado de requisitos que debiera reunir la persona que vaya a ser nombrada presidente del CONAPRED. Ahora bien, al tratarse de una instancia ubicada al interior del Poder Ejecutivo federal, la facultad para supervisar el nombramiento señalado debe ser suficientemente modesta a fin de que respete el principio de división de poderes y el de jerarquía, mismos que rigen en el Estado constitucional y en el funcionamiento de la administración pública, respectivamente.

De nuevo creo que el caso del IFAI puede sernos de utilidad para orientar una posible reforma a la LFPED. Como ya quedó expuesto, el IFAI también pertenece –igual que el CONAPRED– a la estructura interna de la Administración Pública Federal. Como sucede con el presidente del Consejo, también los comisionados reciben su nombramiento del presidente de la República, pero lo interesante es que el artículo 34 de la *Ley Federal de Transparencia* permite que el nombramiento de un comisionado pueda ser “objeto” por el voto mayoritario de la Cámara de Senadores o, durante sus recesos, por la Comisión Permanente, observando el mismo requisito de votación. Repare el lector en el hecho de que el Senado no *ratifica*, ni *nombra*, como sucede con otros funcionarios públicos. Digamos que en este caso el legislador quiso establecer una válvula de seguridad que permitiera al Senado supervisar la idoneidad de un nombramiento. Se trata, en realidad, de un poder de veto senatorial que puede servir como incentivo para que el presidente de la República elija cuidadosamente a los integrantes del IFAI. Por lo tanto,

²⁴ Por mandato constitucional solamente los Poderes Federales (es decir, los titulares de los Poderes) tienen su sede en el Distrito Federal. Así lo establece el artículo 44 de la *Constitución*, pero su texto se limita únicamente al presidente de la República, a la sede de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y a la sede de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los demás órganos cúpula del Poder Judicial Federal.

propongo que se establezca un procedimiento semejante en el caso del nombramiento del presidente del CONAPRED.

Existe otro aspecto en la LFPED, referido al presidente del Consejo, que debería ser objeto de reforma. Me refiero a la duración de su nombramiento. Si revisamos la duración de los nombramientos previstos tanto de forma directa por la *Constitución* como por otras leyes administrativas, podremos percatarnos de que el periodo de tres años válido para el presidente del CONAPRED es de los más cortos, por no decir el más breve de todos. Los ministros de la Suprema Corte permanecen 15 años en el cargo; los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 10 años; el presidente de la CNDH, cinco años, pudiendo ser reelegido por un periodo igual; los comisionados del IFAI duran siete años, sin posibilidad de reelección; también se mantienen siete años los consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

El ejercicio de un cargo administrativo dentro de un organismo autónomo requiere no solamente de profundos conocimientos en la materia, sino también de la estabilidad laboral necesaria para cumplir con los cometidos que la ley le fija a la institución de que se trate. No es posible creer que un cargo se ejerce de forma autónoma si su titular dura en el mismo solamente un año; se trata de un ejemplo un tanto extremo, si se quiere, pero creo que ilustra puntualmente lo que se está diciendo.

Resultaría más adecuado, según mi criterio, que el presidente del CONAPRED se mantuviese cinco años en el cargo, pudiendo ser reelegido hasta por un periodo adicional de la misma duración. Por tanto, la adopción de esta propuesta requiere que sea modificado el artículo 28 de la LFPED.

Integración, sesiones y remuneración de la Junta de Gobierno

El artículo 23 de la LFPED nos indica la manera como se integra la Junta de Gobierno del CONAPRED. Se trata de una integración susceptible de ser calificada como “mixta”, puesto que incorpora por igual a funcionarios públicos y a miembros de la sociedad civil. Once personas tienen derecho de voto en la Junta: cinco representantes del mismo número de secretarías de Estado, cinco miembros de la sociedad civil y el presidente del Consejo. Además, concurren a las sesiones de la Junta, con voz pero sin voto, representantes de distintos organismos gubernamentales vinculados a la lucha contra la discriminación (enumerados en el último párrafo del mismo artículo).

Según mi parecer, este esquema puede optimizarse. Para empezar, creo que la Junta de Gobierno, siguiendo el ejemplo de otros organismos autónomos, debe *ciudadanizarse* completamente. Es decir, deben concurrir a ella –con derecho de voto– solamente los cinco integrantes de la sociedad civil más el presidente del Consejo. La presencia de los representantes de las secretarías de Estado puede resultar sumamente positiva, pero no tiene por qué ser determinante o tener un peso mayúsculo en las votaciones. Bastaría con que tales representantes poseyeran el derecho a voz. En este contexto, no tendría sentido la exigencia que actualmente

contiene el artículo 23 respecto del nivel jerárquico de los representantes de las secretarías de Estado; bastaría con que fueran nombrados por su titular.

Los mismos argumentos que se dieron para extender la duración del mandato del presidente del CONAPRED hasta los cinco años prestan fundamento para proponer que los integrantes de la Junta también se mantengan por ese tiempo. Actualmente sus miembros duran en el cargo tres años, pudiendo ser ratificados por periodos iguales (sin que la LFPED señale limitación alguna para que se vayan dando estas ratificaciones).

Ahora bien, si el peso de los miembros ciudadanos de la Junta aumenta conforme a lo que se acaba de señalar, también sería necesario que se modificase su sistema de nombramiento. Actualmente los integrantes de la Junta pertenecientes a la sociedad civil son designados por la Asamblea Consultiva. En el caso de que llegase a reformarse la integración de la Junta en el sentido que se acaba de indicar, sus integrantes deberían ser nombrados por el presidente de la República, pudiendo ser objeto de alguna objeción por parte del Senado, en los mismos términos que ya se han expuesto para el caso del presidente del Consejo. En este supuesto también debería añadirse un requisito para los miembros de la Junta que actualmente no existe: solamente podría designarse a personas que no ocupasen cargos públicos ni se desempeñasen como dirigentes de algún partido político. Por cada miembro titular de la Junta debe nombrarse un suplente, siguiendo el mismo procedimiento y siempre que cumpla con los mismos requisitos. Por otra parte, es menester que se tenga en cuenta que el proceso de nombramiento que existe actualmente puede dar lugar a un círculo no precisamente virtuoso, pues los miembros de la Junta nombran a los integrantes de la Asamblea y éstos, a su vez, a los miembros de la Junta. Me parece que es preciso diseñar un procedimiento que arroje mayores seguridades.

Respecto de las sesiones de la Junta, considero que también sería oportuno, en una futura reforma de la LFPED, incluir algunas modificaciones. Actualmente la regulación de las sesiones de la Junta está prevista en el artículo 25 de la *Ley*. En él se establece un quórum rígido para la celebración de las mismas, puesto que se exige para ello la presencia de la mitad más uno de sus integrantes y la del presidente del Consejo.

Creo que las reformas necesarias al artículo 25 de la LFPED serían las siguientes:

- a) Las sesiones ordinarias deben celebrarse una vez al mes, tal como sucede con órganos semejantes (por ejemplo, con el Consejo Consultivo de la CNDH).
- b) Si una sesión ordinaria no puede dar inicio por falta de quórum se hará una convocatoria para otra sesión, la cual deberá celebrarse dentro de los 10 días siguientes a la fecha de realización de la primera. Si tampoco se alcanza quórum se convocará a una tercera reunión dentro de los tres días siguientes, la cual podrá sesionar con la presencia de un mínimo de tres integrantes de la Junta, incluyendo la del presidente.
- c) Las sesiones extraordinarias se regirán por la misma regla que se acaba de señalar.

- d) El presidente estará obligado a convocar a una sesión extraordinaria cada vez que se lo pidan al menos dos miembros ciudadanos de la Junta de Gobierno. De esta manera se contribuye a que los miembros de la misma ejerzan el poder de administrar el Consejo que les reconoce el artículo 22 de la LFPED.

El artículo 23 de la LFPED señala el carácter honorífico de los miembros de la Junta. Esta determinación es correcta y debería mantenerse. Sin embargo, vale la pena reflexionar al menos sobre el inconveniente que esta decisión implica, ya que al no recibir ninguna remuneración los integrantes de la Junta pueden llegar a sentirse *poco obligados* con el desempeño de sus atribuciones. Además, si se adopta la sugerencia de que la Junta sesione una vez al mes, ello supondría un incremento sustancial en la carga de trabajo de sus integrantes. Quizá sería oportuno ponderar la posibilidad de que se les asignara un modesto estipendio económico que fuera suficiente para cubrir los gastos de su desplazamiento hasta las instalaciones del Consejo, así como para recompensar simbólicamente su participación en las sesiones. Podría fijarse una iguala de cinco salarios mínimos al mes, en el caso de que se considerase aceptable esta propuesta.

Respecto de las facultades de la Junta es menester añadir dos precisiones (tal vez en sendos artículos por separado o quizás incluirse en el texto del actual artículo 24 de la LFPED):

- a) La Junta debería ser capaz de emitir una suerte de *recomendaciones generales*, como lo hace la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Se trata de un instrumento idóneo para que el Consejo precise algún caso general de discriminación, identificando patrones recurrentes de conducta y proponiendo a las autoridades la adopción de algunas medidas para revertirlos. De esta manera el CONAPRED se dirigiría no solamente a las autoridades directamente aludidas, sino también a la opinión pública, lo que constituye una característica esencial de las instituciones que siguen el modelo del *ombudsman*. Las recomendaciones generales permitirían, además, ofrecer un breve diagnóstico de la situación de que se trate, con lo cual se nutriría sensiblemente el debate público nacional.
- b) Debería precisarse la facultad de la Junta para aprobar el *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (actualmente mencionada, de forma un tanto ambigua, en la fracción II del artículo 30 de la LFPED). La aprobación del *Programa* debe correr a cargo de la Junta, pero además sería oportuno que la *Ley* indicara que éste tendrá una duración de cinco años y que su contenido deberá fijar objetivos de corto, mediano y largo plazos, los cuales tendrán que alcanzarse en uno, tres y cinco años, respectivamente.

De los procedimientos

LA LFPED DESTINA UN NÚMERO CONSIDERABLE de sus artículos a la regulación de los procedimientos administrativos de que conoce el CONAPRED. En general puede decirse que se trata de una regulación manifiestamente mejorable, ya que actualmente está caracterizada por la indebida duración de los procedimientos y por cierta complejidad legislativa. Para exponer las propuestas de modificaciones a esta parte de la LFPED se sigue el orden de sus respectivos artículos. Aquellos preceptos que se sugiere que se queden con su actual contenido no serán mencionados.

Interposición y admisión de quejas y reclamaciones

Respecto del plazo previsto en el artículo 44 de la LFPED para interponer una queja o una reclamación ante el Consejo se estima necesario modificar la forma en que es computado. Actualmente la *Ley* establece que ese plazo es de un año, contado a partir de que “el reclamante o quejoso tenga conocimiento de dichas conductas” (discriminatorias). Esta disposición permite un ámbito de incertidumbre poco recomendable. Sería mejor que el plazo fuera computado a partir de que sucedan los hechos materia de la queja o de la reclamación, pues de esta manera se disminuye el elemento subjetivo que acompaña a la fórmula vigente.

En cuanto a la necesidad de ratificación de las quejas o reclamaciones, prevista por el segundo párrafo del artículo 49, considero que debe ser derogada. El aludido párrafo, al exigir que la ratificación se presente con firma o huella del interesado obliga a las personas que interponen una queja o reclamación ante el CONAPRED a desplazarse personalmente hasta sus instalaciones o bien a realizar un envío por correo o por servicio de mensajería para cumplir con tal trámite. No parece razonable que si la *Ley* permite que la queja o reclamación se interponga por cualquier medio (incluyendo el telefónico u otro electrónico, como el *e-mail*), exija una formalidad distinta –mucho más onerosa, desde el punto de vista económico y del tiempo invertido– para su ratificación.

La propuesta concreta en este caso consistiría en remover el requisito de la ratificación, quitando, en consecuencia, las dos últimas frases del párrafo segundo del artículo 49 de la LFPED.²⁵

²⁵ El párrafo en cuestión quedaría de la siguiente manera: “Las reclamaciones y quejas también podrán ser verbales, por vía telefónica o por cualquier otro medio electrónico, sin más señalamiento que el asunto que las motivó y los datos generales de quien las presente”.

El artículo 50 se refiere al plazo que el CONAPRED tiene para no admitir una queja o reclamación cuando sea improcedente o infundada. Dicho plazo es de cinco días hábiles, pero creo que podría reducirse a tres, pues no se requiere un análisis de fondo. La improcedencia o la falta de fundamentación deben ser evidentes para que opere el supuesto establecido en el artículo mencionado. De otro modo, es decir, si la no admisión requiriera de un estudio profundo por parte del Consejo, los funcionarios competentes deberían admitirlo y estudiarlo detenidamente, pero en ese caso ya no estaríamos en el supuesto previsto por el artículo 50. Es importante intentar que el diseño de los procedimientos previstos en la LFPED privilegie la brevedad y la concentración procedimental, de forma que los quejosos o reclamantes puedan ver solucionados (o al menos atendidos) sus casos en plazos breves. Sobre este punto nos detendremos en el apartado siguiente.

La misma lógica que avala la propuesta de modificación al artículo 50 es aplicable a lo que prevé el artículo 52, para el caso de que la queja o reclamación sea poco clara. En este supuesto la LFPED establece un plazo de cinco días hábiles a fin de que el Consejo notifique dicha circunstancia a quien la promueva. Se propone la modificación del plazo para que quede en tres días hábiles.

El artículo 56 de la LFPED prevé la separación de una queja o reclamación dependiendo del tipo de sujetos presuntamente responsables. La idea general de este precepto es que se tramiten por un lado las quejas (contra particulares) y por otro las reclamaciones (contra autoridades), sin que puedan mezclarse. Esta disposición se basa en el supuesto de que existen actualmente dos procedimientos distintos previstos en la *Ley*; la apertura de uno u otro depende del tipo de sujeto presuntamente responsable. Si se acepta, como enseguida se dirá, la pertinencia de eliminar esta duplicidad, debería ser derogado el artículo 56, toda vez que el CONAPRED solamente abriría un procedimiento único para todo tipo de solicitud o promoción que le llegara por actos presuntamente discriminatorios.

Duplicidad y etapas de los procedimientos

A partir de su artículo 58 en adelante, la LFPED regula dos distintas vías que deben seguirse cuando una persona presenta una promoción o denuncia por actos presuntamente discriminatorios. Como ya se apuntó, el procedimiento a seguir si el sujeto presuntamente responsable es un funcionario público es el de la reclamación, mientras que el que se aplica contra los particulares es el de queja.

En mi opinión, la LFPED sería más clara si estableciera un procedimiento único para los dos tipos de sujetos (particulares y autoridades) que pueden realizar actos discriminatorios. Ello no supone un impedimento para que, a través de distintos artículos, se realicen especificaciones solamente aplicables a uno u otro sujeto.

Si se adopta una regulación común, creo que la denominación que debería llevar la sección segunda del capítulo de la LFPED que estamos analizando es “De la queja”. El término “queja” es más usual para este tipo de procedimientos que el de “reclamación” (que quizá se

asocia más con la protesta que se interpone contra la mala prestación de un servicio al público;²⁶ y que parecería ser un término más cercano a actividades mercantiles).

En este contexto, el artículo 58 debería ser modificado para que haga referencia solamente a la queja y para que señale que la misma se sigue “por conductas presuntamente discriminatorias cometidas por los servidores públicos federales en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, y por los particulares”.

El artículo 59 se refiere al plazo con el que cuenta el Consejo para decidir si admite la promoción presentada; dicho plazo es de cinco días. De acuerdo con lo que ya fue expuesto en el apartado anterior, la LPED debería contener un plazo más reducido que el actual. Sería conveniente que se señalaran tres días hábiles para tal efecto (ya que si fueran naturales podría llegar a cruzarse el fin de semana y los funcionarios competentes verían sumamente reducido el tiempo disponible para resolver). En caso de que sea necesario prevenir al promovente, porque la queja es poco clara o porque faltan datos esenciales que le permitan al Consejo abrir el procedimiento, se le deberá notificar en el mismo plazo máximo de tres días hábiles y éste a su vez deberá desahogar la prevención en otros tres días hábiles como máximo. Desahogada la prevención, el Consejo cuenta nuevamente con tres días hábiles para decidir sobre la admisión.

Una vez admitida y registrada la queja se le debería notificar al presunto responsable en un nuevo plazo de tres días hábiles; si se tratase de un funcionario público, se le hará saber de la queja también a su superior jerárquico, pues eventualmente el funcionario en cuestión debería atender alguna solicitud de información o incluso de comparecencia que se pudiera hacer por parte del CONAPRED, con lo que posiblemente se vería alterado su ritmo de trabajo.

En el acto de primera comunicación o emplazamiento el Consejo debería preguntarle al presunto responsable si reconoce la existencia de los hechos (sin hacer todavía una calificación de los mismos) y, en caso afirmativo, si acepta que se abra una audiencia de conciliación.

Es importante considerar que la conciliación debe ser un medio alternativo de solución de controversias de carácter voluntario. Es decir, nadie puede ser obligado a conciliarse: ni la parte que acude en queja ante el Consejo ni el presunto responsable. La víctima tiene derecho a que se tutele su esfera jurídica por medio del desarrollo de un procedimiento administrativo y, eventualmente, a través de los remedios jurisdiccionales que procedan. El presunto responsable tiene igualmente el derecho a un procedimiento en el que se le respeten todas las formalidades aplicables, pues aceptar una conciliación implica en parte reconocer su propia responsabilidad. Nadie puede ser obligado a realizar dicha aceptación, sea o no en efecto responsable.

De acuerdo con lo anterior, la regulación legislativa que se lleve a cabo de la etapa de la conciliación debe privilegiar la libre manifestación de voluntad que efectúen las partes. Es menester que se les conceda un plazo de tres días hábiles para que manifiesten si tienen o no voluntad de conciliarse.

²⁶ Por ejemplo, la *Ley Federal de Protección al Consumidor* se refiere precisamente a “reclamaciones” en su artículo 99 y siguientes.

Si las partes aceptan la conciliación, el Consejo deberá fijar la fecha de la audiencia conciliatoria, la cual se celebrará dentro de los 10 días naturales siguientes a la fecha en que conste la aceptación. Si las partes no contestan en tiempo y forma al requerimiento del Consejo para que manifiesten si desean conciliarse, deberá entenderse que se niegan y se seguirá adelante con las demás etapas del procedimiento.

En el supuesto de que las partes no acudan a la audiencia, se fijará una nueva fecha, la cual no podrá estar distante en más de cinco días hábiles de la fecha de la primera audiencia.

La regulación que actualmente prevé la *Ley* respecto a la preparación de la audiencia de conciliación parece correcta, siempre y cuando se tome en cuenta la reducción de los plazos que se han propuesto.

Sería de importancia señalar en la LFPED la posibilidad de que la conciliación se lleve a cabo no necesariamente en las instalaciones del CONAPRED y ni siquiera que tenga que ser conducida por un funcionario del propio Consejo. Creo que la previsión establecida en la última parte del artículo 65 vigente de la *Ley* (en el sentido de que la audiencia de conciliación deba celebrarse en las instalaciones del Consejo) es sumamente negativa. Recordemos que, por mandato del artículo 18 de la LFPED, el Consejo tiene su domicilio en el Distrito Federal, lo cual obliga a los quejosos del interior de la República a desplazarse hasta la capital, con todo el dispendio —económico y de tiempo— que ello conlleva.

Asimismo, a pesar de que el artículo 18 prevé que el CONAPRED pueda tener delegaciones en el interior de la República, la puesta en práctica de esa posibilidad normativa depende de muchos factores, como por ejemplo de la disponibilidad presupuestal. Por tanto, mientras tales delegaciones se crean sería importante contar con la mayor flexibilidad para la realización de audiencias conciliatorias. Incluso podrían aprovecharse los medios electrónicos para llevarlas a cabo en forma remota; actualmente es posible establecer una comunicación en tiempo real entre tres o más personas, tanto a través del teléfono como por medio del internet. Las leyes no pueden quedarse atrás o dejar de tomar en cuenta los avances de la tecnología, sobre todo si esos avances permiten una mejor protección de los derechos fundamentales.

Quizá pueda servir de guía para una reforma a la LFPED en el punto que se comenta lo que establece el artículo 111, párrafo segundo, de la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, cuyo texto es el siguiente: “La conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso la Procuraduría [Federal del Consumidor] o las partes podrán solicitar que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos”.

Ahora bien, si ambas partes (o una de ellas) no aceptan la conciliación, en ese momento se abre la etapa del procedimiento relativa a la oportunidad probatoria. Debería concederse un plazo de 10 días naturales para que las partes allegaran al Consejo los documentos y las demás pruebas que consideren necesarios y oportunos para acreditar su pretensión o su defensa. Tratándose de funcionarios públicos sería conveniente mantener lo establecido en el artículo 61 de la LFPED respecto del contenido del informe que estarían obligados a presentar.

Una vez que sean recibidas las constancias probatorias se entraría en la fase de desahogo de las mismas (si fuera el caso), la cual debería realizarse en una sola audiencia, a la que podrían acudir las partes o un representante legal de las mismas. En dicha audiencia —a celebrarse en un plazo máximo de 10 días hábiles contados a partir de que las partes agotan el plazo para ofrecer pruebas— se recibirán también los alegatos de cada una de ellas. Una vez concluida la audiencia de pruebas y alegatos, el Consejo tendrá un plazo de cinco días hábiles para emitir su resolución.

Si recapitulamos lo dicho hasta el momento podremos apreciar como a través de un proceso unitario, sencillo, concentrado y breve se cubren las formalidades esenciales del procedimiento, cuya observancia exige el artículo 14 de la *Constitución*. Cabe recordar que el concepto de “formalidades esenciales del procedimiento” es de carácter complejo e involucra cuestiones muy diversas. Con este término la *Constitución* hace referencia, en parte, a lo que en otros sistemas jurídicos se denomina el “debido proceso”, o también el “debido proceso legal”. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el debido proceso legal se refiere al “conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier [...] acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”.²⁷

Al respecto, la jurisprudencia mexicana ha sostenido la siguiente tesis, que es importante en la medida en que descompone los elementos que integran la “fórmula compleja” que contiene el concepto de “formalidades esenciales del procedimiento”:

FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de su vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) la oportunidad de alegar; y 4) el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.²⁸

La primera formalidad esencial de todo procedimiento es que la parte afectada sea llamada ante el órgano de autoridad a fin de que pueda defenderse correctamente; ello no solamente comprende la acción de que el particular sea avisado de que se pretende ejecutar un acto

²⁷ Se trata de un criterio contenido en varios pronunciamientos de la Corte; por ejemplo, en el “Caso Ivcher Bronstein”, sentencia de 6 de febrero de 2001, párrafo 102 y en la *Opinión Consultiva 18/03*, párrafo 123.

²⁸ *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, tomo II, diciembre de 1995, tesis P./J. 47/95, p. 133.

privativo en su contra o de que existe un procedimiento que pudiera culminar con la emisión de un acto privativo, sino que —de forma más amplia— exige poner a su disposición todos los elementos que le permitan tener una noticia completa, tanto de una demanda o queja interpuesta en su contra (incluyendo los documentos anexos) como, en su caso, del acto privativo que pretende realizar la autoridad.²⁹ Además de ser llamado, el particular debe tener la oportunidad de ofrecer pruebas y de que éstas sean desahogadas. En tercer lugar, el particular ha de tener el derecho de ofrecer alegatos y de que esos alegatos sean tomados en cuenta por la autoridad. Los alegatos, como lo indica Héctor Fix Zamudio, son “la exposición oral o escrita de los argumentos de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones una vez agotada la etapa probatoria y con anterioridad al dictado de la sentencia de fondo en las diversas instancias del proceso”.³⁰ Finalmente, el derecho de audiencia comprende la obligación del órgano público de dictar una resolución en la cual dirima las cuestiones planteadas por las partes.

Repasemos sintéticamente el procedimiento que acabamos de esbozar y sus plazos máximos. Se abre con la presentación de una queja, la cual puede señalar indistintamente como presunto responsable a una autoridad o a un particular. El Consejo decide en un plazo de tres días hábiles si la admite o no. En el caso de que la queja no sea clara, puede prevenir al quejoso. Para ello tiene un plazo de tres días hábiles, y el quejoso debe llevar a cabo la aclaración en otros tres. Una vez desahogada la prevención, el CONAPRED cuenta con otros tres días hábiles para decidir sobre la admisión de la queja.

Una vez admitida se emplaza a las partes, a efecto de que se manifiesten sobre la existencia de los hechos objeto de la queja (en el caso del presunto responsable) y sobre la voluntad (de ambas partes) de celebrar o no una audiencia conciliatoria. Las partes cuentan con tres días hábiles para manifestarse sobre la conciliación; en caso de que no contesten en tiempo y forma se entiende que no desean conciliarse.

Si existe la voluntad de ambas partes de realizar la conciliación se fija la fecha de la audiencia respectiva, dentro de los 10 días naturales siguientes. Si alguna de las partes no asiste a esa audiencia se señala una nueva fecha, dentro de los cinco días hábiles siguientes. Si en esta segunda ocasión no concurre el quejoso, se tendrá por desechada su pretensión y se archivará el caso, tal como lo contempla actualmente la LPED. Si quien no acude es el presunto responsable, se seguirá adelante con el procedimiento.³¹

²⁹ José Ovalle Favela, *Garantías constitucionales del proceso*, México, Oxford University Press, 2002, p. 117.

³⁰ Héctor Fix Zamudio, “Alegatos”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, tomo 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, 2002, p. 215.

³¹ Podría valorarse si este caso amerita la imposición de una multa, ya que el presunto responsable había manifestado su disposición para desahogar el procedimiento conciliatorio y luego no cumplió con lo dicho. A través de la previsión de una multa en estos casos se evitaría que todos se acogieran a la conciliación como una vía para ganar tiempo. Es algo sobre lo que vale la pena meditar.

Agotada la etapa de la conciliación (sea que se acepte o no), se abre el periodo de pruebas, con un plazo de recepción de las mismas de 10 días naturales, y se cita a una audiencia de pruebas y alegatos dentro de los 10 días hábiles siguientes. Una vez celebrada esta audiencia el Consejo debe resolver el asunto en un plazo máximo de cinco días hábiles.

Si sumamos los plazos señalados tenemos que un asunto puede ser resuelto, en la modalidad de conciliación, en un plazo de 19 días, de los cuales 10 son naturales y 9 hábiles. Si el asunto agota todas sus etapas (incluyendo el desahogo de una prevención y la celebración de dos audiencias conciliatorias porque una de las partes no acude a la primera), entonces tenemos una duración máxima de todo el procedimiento de 52 días, de los cuales 32 son hábiles y 20 naturales. Ningún procedimiento podría exceder de este plazo, que es muy cercano a los dos meses naturales.

Antes de dar por finalizado el capítulo relativo a los procedimientos, creo que es importante señalar las siguientes tres cuestiones de orden general:

- a) La primera consiste en destacar la necesidad de que se incorpore a la LFPED un artículo en el que se faculte al presidente del CONAPRED a solicitar a las autoridades competentes la adopción de medidas cautelares, incluyendo la suspensión de un acto presuntamente discriminatorio (si es que el tipo de acto de que se trate lo permite).³² Actualmente, esta posibilidad está prevista en los artículos 64 y 65 del *Estatuto Orgánico* del Consejo, pero sería importante elevarlo hasta la LFPED, pues de esa manera las medidas no solamente ganarían en rango normativo, sino también en *visibilidad política*, por decirlo de algún modo.
- b) La segunda cuestión general consiste en incluir en la LFPED una remisión genérica para que se apliquen supletoriamente tanto el *Código Federal de Procedimientos Civiles* (cuya aplicación es especialmente importante en materia de ofrecimiento, desahogo y valoración de pruebas) como la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (que tiene relevancia para efecto de las formalidades que debe observar el Consejo en su relación con los particulares).
- c) La tercera cuestión general tiene que ver con la pertinencia de que se incluya un artículo en la LFPED en el cual se precisen las maneras en que el CONAPRED puede dar por terminado un procedimiento de queja. Para ello, resultaría de gran utilidad revisar la citada *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, la cual, además, es importante porque resulta de aplicación en todo lo referido al recurso de revisión que menciona el artículo 57 de la LFPED.

Pero sobre todo, sería importante que el legislador dejara claro que la terminación del procedimiento administrativo no supone necesariamente que se agoten las obligaciones del CONAPRED a

³² No sería el caso tratándose de actos que quedan completamente consumados desde su realización, por ejemplo. Para estas circunstancias puede ser muy útil y orientadora la experiencia de la suspensión en el juicio de amparo.

favor de cualquier víctima de un acto discriminatorio. Con independencia del resultado que se alcance a través de la vía administrativa, existen otras muchas formas de ventilar responsabilidades por tales actos.

El Consejo no solamente debe limitarse a ofrecer asesoría o a entregar un oficio al afectado para que se presente ante otra instancia gubernamental. Por el contrario, es necesario que acompañe a dicha persona y le proporcione asesoría y auxilio efectivos a fin de que, si fuera el caso, pudiera ver reparado su derecho a la igualdad. Se trata de una obligación esencial del CONAPRED y, con ese carácter, debería quedar claramente establecida en la LFPED.

De las medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación

CADA VEZ QUE SE EXPIDE UNA NUEVA LEY o se procede a realizar una reforma integral de una ley ya existente, uno de los dilemas más graves y a la vez más importantes que debe afrontar el legislador es el tema de las sanciones.

Se trata de un asunto de tal complejidad que desde hace siglos ha suscitado un enorme interés por parte de la teoría jurídica e incluso de la filosofía política. Las reflexiones en este campo se han centrado especialmente en aquellos ámbitos del derecho en los que las sanciones pueden llegar a suponer el sacrificio de bienes jurídicos de mayor importancia. Es el caso de la materia penal (en el que pueden llegar a estar en juego la vida y la libertad de una persona) y de la materia tributaria (en la que las sanciones afectan al patrimonio).

El tema de las sanciones que deberían figurar en la LFPED fue planteado desde el proyecto de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. La *Ley* sigue en esta parte muy fielmente lo que se señalaba en el proyecto de la Comisión.

Tomando en cuenta la experiencia que arroja el debate nacional e internacional sobre las sanciones jurídicas, pero también considerando el aprendizaje que se ha tenido desde el terreno práctico al aplicar la LFPED, pueden efectuarse las siguientes consideraciones y propuestas de reforma legal:

- a) Es menester mantener la idea de que no conviene introducir sanciones de carácter penal. Ello no supone desentenderse del hecho de que los actos de discriminación pueden resultar muy graves e incluso crueles, pero la solución al problema discriminatorio no puede pasar, jurídicamente, por la vía del derecho penal. Con independencia de que se crea o no en el papel del derecho penal como *ultima ratio* y de que se comulgue con un modelo de derecho penal mínimo (que sería el único congruente con un Estado constitucional que sea exigente respecto de la protección de la libertad y que tenga adecuadamente limitada la posibilidad de intervención legislativa sobre la misma),³³ lo cierto es que el establecimiento de tipos penales por hechos discriminatorios difícilmente podría superar la exigencia del principio de taxatividad penal previsto en el artículo 14, párrafo tercero de la *Constitución*.³⁴ De hecho, si revisamos los tipos penales actualmente existentes que sancionan la discriminación (como el que está pre-

³³ Para una explicación de este asunto vale la pena remitirnos a Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 8ª edición, Madrid, Trotta, 2006.

visto en el artículo 206 del *Código Penal del Distrito Federal*) podremos comprender la enorme dificultad que existe para definir la conducta punible. Recordemos que en términos generales, como ya vimos al analizar los capítulos precedentes de la LPED, existen muchos problemas para saber en qué momento se consume o se realiza un acto discriminatorio, pero esta dificultad se acentúa cuando se trata de fincar una responsabilidad de carácter penal, cuya imposición está sometida a estándares normativos, lingüísticos y probatorios (entre otros), mucho más elevados que los propios de otras materias, incluso en la materia administrativa.

- b) Tal parece que las medidas que se encuentran en el capítulo VI de la LPED vigente son adecuadas, aunque requieren complementarse con otras. Si descartamos, conforme a lo dicho en el inciso anterior, las sanciones penales, nos queda como alternativa viable la imposición de sanciones económicas, las cuales podrían tomar la forma de multas. Éstas resultan especialmente adecuadas cuando se trata de sancionar a empresas o a establecimientos que prestan servicios al público, pero cuando la sanción debe imponerse a un funcionario público es mejor que se piense en otro tipo de medidas.
- c) El diseño legislativo de las multas que se impongan a las personas físicas o jurídicas que discriminen debe tomar en cuenta el criterio de la Suprema Corte de acuerdo con el cual todas las multas fijadas son inconstitucionales; la tesis en cuestión es la siguiente:

MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando

³⁴ Sobre este principio puede verse Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México, op. cit.*, pp. 674 y ss., así como la bibliografía que allí se cita; también Miguel Carbonell, “Nueva interpretación del principio constitucional de legalidad en materia penal”, en *Iter criminis*, julio-agosto de 2006, México, pp. 29-54. El artículo 14, párrafo tercero de la *Constitución* señala que para que pueda aplicarse una sanción penal debe existir una ley “exactamente” aplicable a la conducta de que se trate. A partir de esa disposición podemos extraer un elemento cualitativo de la ley penal que vendría exigido por la *Constitución*. En efecto, para que una ley sea exactamente aplicable a una cierta conducta debe tener ciertas cualidades lingüísticas, pues es seguro que no toda descripción lingüística tendría la posibilidad de ser aplicada con exactitud a la conducta humana. La taxatividad de la ley penal consiste en que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que pueden aplicarse a quienes las realicen. La taxatividad es una especie del genérico principio de legalidad en materia penal y tiene por objeto preservar la certeza jurídica (que a su vez es una especie de la seguridad jurídica) y la imparcialidad en la aplicación de la ley penal. El principio de taxatividad ha sido reconocido por distintos tribunales nacionales e internacionales. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español ha sostenido que “la norma punitiva aplicable ha de permitir predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracciones y el tipo y el grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien las cometa”; el Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que “una norma no puede ser considerada ‘ley’ a menos que esté formulada con suficiente precisión para permitir al ciudadano regular su conducta: debe ser capaz –con asesoramiento jurídico, si es necesario– de prever, en un grado razonable dadas las circunstancias, las consecuencias que pueden derivarse de una determinada acción”. La Corte Suprema de los Estados Unidos ha hecho valer la doctrina de la “nulidad por vaguedad” para asegurar un estándar mínimo de calidad en la legislación penal, considerando que una norma vaga es contraria a la *Constitución* norteamericana; una norma es vaga según el criterio de la Corte cuando “hombres de inteligencia común deben necesariamente aventurar cuál es su significado y discrepar acerca de su aplicación”.

en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la *Constitución Federal*, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras que el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.³⁵

Otro criterio jurisprudencial que debe ser observado en una futura reforma a la LFPED es el que interpreta el alcance de la prohibición contenida en el artículo 22 constitucional, que no permite imponer “multas excesivas”. El concepto de multa excesiva lo ofrece la siguiente tesis de jurisprudencia:

MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo “excesivo”, así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación con la gravedad del ilícito; b) cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.³⁶

A la luz de lo anterior puede decirse que el sistema de multas que se establezca en la LFPED debe señalar un mínimo y un máximo, además de permitir que el aplicador de la sanción valore algunos elementos que concurran en el caso concreto y que le permitan tomar con fundamento una decisión sobre el monto de la misma. Puede resultar interesante, con el objetivo de lograr lo anterior, mantener el contenido del artículo 84 tal como está, pues este precepto nos ofrece una suerte de guía para la modulación de las sanciones.

Desde luego, es sumamente difícil plantearse en abstracto el monto que idealmente deberían tener las sanciones económicas que podrían preverse en la LFPED. Me parece que el monto máximo tendría que ser considerablemente alto, ya que sólo así se podría enviar un mensaje contundente a empresas o personas físicas que ejerzan actos recurrentes de discriminación. Por ejemplo, deberían contemplarse multas que alcanzasen incluso los dos millones de pesos (o su equivalencia en salarios mínimos diarios o mensuales).

³⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo II, julio de 1995, tesis P./J. 10/95, p. 19.

³⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo II, julio de 1995, tesis P./J. 9/95, p. 5.

Resulta de mayor complejidad definir el umbral mínimo; quizá debería establecerse en cinco salarios mínimos diarios (equivalentes a 250 pesos). No se me escapa el hecho de que de esa manera se estaría dejando un amplísimo margen de discrecionalidad a la autoridad para definir el monto aplicable a un caso concreto, pero debe tenerse en cuenta que existen un sinnúmero de posibilidades en la tipología de los actos de discriminación, de tal suerte que resultaría contraproducente que el Consejo tuviera siempre que imponer multas relativamente elevadas. En todo caso, el CONAPRED deberá ser capaz de fundamentar y motivar su criterio en la imposición de tal o cual monto de una multa.

Respecto del procedimiento para cobrar las multas, lo mejor sería que la LFPED permitiera al Consejo trasladar esa responsabilidad a los organismos federales que cuentan con el conocimiento y el personal adecuados para hacerlo. No estimo que sea posible ni deseable que el CONAPRED cobre multas.

- d) Quizá sería necesario modular el alcance del actual último párrafo del artículo 83 de la LFPED, según el cual la imposición a los particulares de las medidas previstas en el mismo artículo está condicionada a que se sujeten al convenio de conciliación correspondiente. En realidad, no debería haberse tomado una decisión legislativa tan drástica. Bastaría con que el particular aceptara, en cualquier etapa del procedimiento de queja (incluso al final del mismo), la imposición de las medidas.

Evidentemente, sería muy complejo aplicarlas sin contar con el concurso de voluntad del particular que discrimina. Pensemos, por ejemplo, en la impartición de cursos; si el particular no da su consentimiento para que el personal del Consejo acceda a su establecimiento o a su vivienda no podrían realizarse, pues estaría protegido por el derecho a la inviolabilidad del domicilio.³⁷ Obviamente, la imposición de multas no requeriría en ningún supuesto de la voluntad de la persona sancionada.

- e) Respecto de las sanciones aplicables a los funcionarios públicos, lo mejor sería preverlas directamente en la propia LFPED. Es posible seguir el esquema previsto en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. De ella resultan de interés los artículos 13, que prevé los tipos de sanciones que se pueden imponer, y 14, que establece las modalidades a tomar en cuenta al momento de dicha imposición.

Finalmente, debería valorarse si es correcto que el CONAPRED cuente con facultades para imponer directamente sanciones. Considero que esta alternativa no es plausible, sino que resulta mejor conceder al área competente del gobierno federal dicha facultad, tal como se propuso para el caso del cobro de las multas. Lo que sí debería quedar claro en la LFPED son las sanciones a imponer, pero la imposición efectiva no tiene por qué entrar dentro del ámbito competencial del Consejo.

³⁷ Sobre este derecho, véase Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México, op. cit.*, pp. 709 y ss.

Bibliografía

ANAYA, S. JAMES

2005 *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta.

BOVERO, MICHELANGELO

2002 “Ciudadanía y derechos fundamentales”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 103, enero-abril, México, DF.

CARBONELL, MIGUEL

2006 *Los derechos fundamentales en México*, México, DF, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos-Universidad Nacional Autónoma de México.

2006 *La enseñanza del derecho*, México, DF, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México.

2006 “Nueva interpretación del principio constitucional de legalidad en materia penal”, *Iter criminis*, julio-agosto, México, DF.

CARBONELL, MIGUEL, SANDRA MOGUEL y KARLA PÉREZ PORTILLA, compiladores

2003 *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, DF, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CHACÓN ROJAS, OSWALDO

2005 *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas*, México, Universidad Autónoma de Chiapas-Universidad Nacional Autónoma de México.

DE LA TORRE, CARLOS

2006 *El derecho a la no discriminación en México*, México, DF, Porrúa-Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

DWORKIN, RONALD

2003 *Virtud soberana. Teoría y práctica de la igualdad*, Barcelona, Paidós.

FERRAJOLI, LUIGI

2006 *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, octava edición, Madrid, Trotta.

FIX ZAMUDIO, HÉCTOR

2002 “Alegatos”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo I, México, DF, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa.

GAVARA DE CARA, JUAN CARLOS

2005 *Contenido y función del término de comparación en la aplicación del principio de igualdad*, Navarra, Aranzadi.

GIMÉNEZ GLUCK, DAVID

1999 *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*, Valencia, Tirant lo Blanch.

KYMLICKA, WILL y WAYNE NORMAN

2000 “Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts”, en Will Kymlicka y Wayne Norman (editores), *Citizenship in Diverse Societies*, Nueva York, Oxford University Press.

1997 “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad*, núm. 3, Barcelona, Paidós.

MARTÍN VIDA, MARÍA ÁNGELES

2003 “Evolución del principio de igualdad en Estados Unidos. Nacimiento y desarrollo de las medidas de acción afirmativa en el derecho estadounidense”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 68, Madrid.

2003 *Fundamento y límites constitucionales de las medidas de acción positiva*, Madrid, Civitas.

OVALLE FAVELA, JOSÉ

2002 *Garantías constitucionales del proceso*, México, DF, Oxford University Press.

RUBIO LORENTE, FRANCISCO

1993 *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

ZOLO, DANILO, editor

1999 *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, Laterza.

**GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD Y
DEFINICIÓN DE ACCIONES AFIRMATIVAS**

ERIC HERRÁN SALVATTI

Presentación

EN EL PRESENTE TEXTO SE REFLEXIONA acerca de la participación de los grupos vulnerables en la configuración y en la orientación de las políticas públicas de acción afirmativa concebidas en su beneficio. Dicha reflexión se lleva a cabo desde el punto de vista normativo de la teoría política contemporánea, y es válida desde y para el marco social, cultural y político de los regímenes democrático-liberales. Concretamente, el trabajo busca contribuir al fortalecimiento de la percepción de que existen buenos argumentos filosófico-políticos para promover la participación efectiva de los grupos vulnerables en todo proceso de definición, revisión e instrumentalización de políticas públicas relacionado de algún modo con sus intereses fundamentales. Asimismo, se muestra que esta promoción sólo puede tener pleno sentido en el contexto de las llamadas “democracias constitucionales” o “liberales” —a las cuales también se las llamará en adelante “democracias modernas”.¹

A consecuencia de estas reflexiones llego a la conclusión de que las políticas de acción afirmativa encaminadas a hacer valer el principio de no discriminación deben ser consideradas como políticas y acciones centrales en los regímenes democráticos actuales.

La discusión que se presenta en esta parte del trabajo gira en torno a la particular forma en la cual las teorías políticas liberal-democráticas más recientes ofrecen justificaciones plausibles para sostener el valor democrático de la igualdad junto al reconocimiento —típicamente liberal pero no menos democrático— de los valores asociados con el pluralismo social y cultural. Las justificaciones de este tipo se incluyen aquí como elementos de un conjunto mayor de argumentaciones que podemos llamar “pluralistas-igualitarias”. Tales justificaciones pretenden considerar las diferencias y la diversidad social desde un punto de vista normativo típicamente moderno, es decir, no jerárquico. Esta pretensión de base es la que caracteriza a lo que denomino la teoría política del “pluralismo igualitario”. Se verá que al examinar distintos paradigmas justificatorios pluralistas-igualitarios, las desigualdades e injusticias existentes en los regímenes democráticos modernos (y las propuestas para remediarlas) se tornan sustancialmente visibles.

A este respecto, se enfatizará especialmente en las cuestiones relativas a la participación de los diversos grupos sociales (particularmente de los grupos vulnerables) como un mecanismo primordial para revertir la opresión y la dominación derivadas de prácticas y efectos perversos que acompañan invariablemente a los regímenes democráticos modernos. Posteriormente, se establecerán con precisión los escenarios de participación ciudadana en las diversas etapas del proceso de generación de una política pública concebida en beneficio de los grupos vulnerables.

¹ Véase Eric Herrán, “Introducción”, en Eric Herrán (coord.), *Filosofía política contemporánea*, México, DF, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

Introducción

DE ACUERDO CON EL CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN, democracia y discriminación se refieren a fenómenos y experiencias esencialmente contrarios. Ciertamente, su enfrentamiento –en la teoría y en la práctica– puede tener lugar hasta el punto de hacernos pensar que “democracia”, por un lado, y “no discriminación”, por el otro, son términos “equivalentes e intercambiables”.² Aunque resulta claro (o debería serlo) que esta percepción requiere, para su sustento, de una argumentación densa y matizada que, entre otras cosas, ponga el peso de la prueba en sus objetores, es cierto que esta clase de argumentación se encuentra disponible, por así decirlo, en el contexto de la teoría política contemporánea.³

En todo caso, lo que importa resaltar aquí son dos cosas: a) en la medida en que “democracia” y “no discriminación” son términos intercambiables, lo mismo sucede con “democracia” e “igualdad”, y ello en un sentido más fundamental.⁴ Lo anterior se aprecia en el hecho de que en las sociedades democráticas modernas la adopción del principio de no discriminación –y, como consecuencia, de las políticas públicas orientadas a *prevenir* acciones u omisiones discriminatorias– está encaminada, en última instancia, a hacer valer el principio de igualdad que, de entre todos, es el principio *sine qua non* de la democracia –ya sea ésta antigua o moderna–; y b) puede sostenerse que el establecimiento de lo que podemos llamar “condiciones de imposibilidad del ejercicio efectivo de la discriminación” –esto es, de las condiciones, tanto teóricas como prácticas, que contribuyen a su prevención– no es una tarea marginal o de poca monta relativa a la cultura política democrática. Por el contrario, es altamente representativa del horizonte normativo al cual hacen referencia las principales instituciones y prácticas de la democracia moderna.

² Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, “Glosario sobre derechos humanos y no discriminación”, www.conapred.org/index.php [Consulta: 18 de octubre de 2006].

³ Véanse Ronald Dworkin, *Los derechos en serio*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1993; *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*, Barcelona, Paidós, 2003; Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, 1996; Amy Gutmann (ed.), *Multiculturalism*, Princeton, Princeton University Press, 1994; James P. Sterba, (ed.), *Social and Political Philosophy: Contemporary Perspectives*, Londres, Routledge, 2001; Colin Farrelly (ed.), *Contemporary Political Theory: A Reader*. Londres, Sage, 2004; Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995; Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Steven M. Cahn (ed.), *The Affirmative Action Debate*, Nueva York, Routledge, 2002; y Eric Herrán (coord.), *Filosofía política contemporánea*, *op. cit.*

⁴ La referencia obligada, desde luego, es Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Madrid, Alianza, 1990. Véase también Pierre Manent, *Tocqueville et la nature de la démocratie*, París, Fayard, 1993; y Claude Lefort, *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, Barcelona, Anthropos, 2004.

Pero, ¿de qué igualdad y de qué no discriminación se trata? Una respuesta ponderada a esta cuestión debería remitirnos nuevamente a una revisión sin duda densa de los debates que se han venido suscitando a su alrededor desde, por lo menos, los años 60,⁵ lo que sin duda excede los espacios para desarrollar el objetivo principal de este trabajo, que consiste en ofrecer una argumentación sólida en favor de la exigencia de la participación sustantiva por parte de los llamados grupos vulnerables en el diseño y la elaboración de políticas públicas orientadas, de un modo u otro, a su beneficio. Sin embargo, alguna respuesta hay que dar a esta interrogante con el fin de clarificar el contexto teórico apropiado para el ofrecimiento de una argumentación en dicho sentido. Como se verá, no sólo la respuesta particular, sino también los propios términos en que se ha formulado aquí la pregunta que la suscita, están vinculados de modo estrecho.

La igualdad y la no discriminación en cuestión son las situadas en el contexto normativo fundamental de las llamadas democracias liberales o democracias modernas, que cuentan con varios rasgos distintivos. Es posible mencionar, de entrada, la afirmación y la promoción conjuntas, por lo menos en su cultura política pública, de los valores –no siempre asociables, pero tampoco necesariamente contrarios– de la igualdad y la libertad.⁶ Ejemplos del primer aspecto son las prácticas democráticas de la *isonomía* (igualdad ante la ley) y la *isegoría* (igualdad en el ejercicio de la palabra), y del segundo, los derechos liberales de la persona que protegen a los individuos y a las minorías en el ejercicio responsable de su singularidad mediante el establecimiento de límites a los efectos de la acción (u omisión) de las mayorías.⁷ En el plano institucional destacan, a su vez, la separación constitucional de los Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el carácter esencialmente laico del Estado; la renovación periódica de los gobiernos (según sea el caso: federal, estatal, municipal o de otra índole) mediante la realización de elecciones libres y competitivas; la exigencia de la rendición transparente de cuentas relativa a los usos del poder público; y el establecimiento de condiciones equitativas para la alternancia efectiva entre los grupos y los intereses que representan a la mayoría gobernante y a la oposición.⁸ En este marco, se sigue que la promoción de la tolerancia ante la diversidad social, política y cultural aparezca como una práctica característica de las sociedades democráticas modernas.⁹

Ahora bien, una de las principales premisas de este trabajo es que la afirmación –al menos en el terreno ideal– de distintas expresiones y combinaciones de tales valores, prácticas e instituciones encuentra su sentido más profundo en un cierto entendimiento de la esencia política de las sociedades democráticas modernas.

⁵ Véase Steven Cahn, *The Affirmative Action Debate*, *op. cit.*

⁶ Véanse John Rawls, *A Theory of Justice*, segunda edición, Cambridge, Harvard University Press, 1999; y del mismo autor, *Liberalismo político*, México, DF, Fondo de Cultura Económica, 1995.

⁷ Sobre el primer aspecto, véase M. I. Finley, *Vieja y nueva democracia*, Barcelona, Ariel, 1980; sobre el segundo, Rodolfo Vázquez, “Liberalismo y autonomía individual”, en Eric Herrán, (coord.), *Filosofía política contemporánea*, *op. cit.*

⁸ Véanse Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, Nueva Haven, Yale University Press, 1989; Albert Weale, *Democracy*, Londres, Macmillan, 1999; Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

⁹ Véanse John Horton (ed.), *Liberalism, Multiculturalism, and Toleration*, Nueva York, St. Martin's Press, 1993; David Heyd, (ed.), *Toleration*, Princeton, Princeton University Press, 1996; y Michael Walzer, *On Toleration*, Nueva Haven, Yale University Press, 1997.

Las democracias modernas o liberales se caracterizan, en primera y última instancias, por abrigar la intención global de ser simultáneamente pluralistas e igualitarias. Antes de profundizar en los soportes teóricos de semejante observación resulta necesario señalar, para no perder el hilo de nuestra discusión inicial, que el hecho de que las democracias modernas sean regímenes políticos que expresan un compromiso normativo de base con lo que en otra parte he denominado el “pluralismo igualitario”¹⁰ suministra la perspectiva determinante en la que un organismo como el CONAPRED puede asumir correctamente que la democracia y la no discriminación constituyen términos intercambiables. Como de lo dicho anteriormente se desprende que el ideal democrático de no discriminación se vincula con la promoción del valor de la igualdad, quizá sólo reste llamar la atención sobre la relación entre democracia y pluralismo.

Las democracias modernas no son, ciertamente, sociedades que fomenten nada más las dimensiones de igualdad; son, en la misma medida, sociedades que alientan la expresión de la diversidad, tanto de la ya existente como de aquella aún por existir. Se trata aquí, para empezar, de la diversidad entre las personas (y entre los grupos de personas) respecto de las distintas formas de concebir y de conducir sus vidas.

La pluralidad de formas de vivir la vida, llamémosle así, es una característica patente de nuestras sociedades. Como ya se ha sugerido, esta pluralidad no es sólo actual o de hecho; también nos refiere a una pluralidad potencial. Esta última alude a una capacidad, a una posibilidad de acto o, dicho en términos más políticos, a una cierta libertad expresada en un derecho. La libertad en cuestión es la libertad para un sujeto (individuo o grupo) de concebir, planificar y llevar a cabo (y eventualmente de revisar) futuros posibles conectados con la puesta en práctica de su particular forma de vivir. Ello explica, entre otras cosas, que las sociedades democrático-liberales difícilmente puedan imaginarse sin tener como uno de sus valores (morales, políticos) centrales la autonomía —individual, seguramente, pero no menos colectiva.

La teorización política contemporánea constituye un campo de reflexión normativa dominado, en gran medida, por el intento de esclarecer el sentido en que las sociedades democráticas modernas han de entenderse como espacios de coexistencia tanto plural (de hecho) como pluralista (en la norma). La fuerza de esta generalización se percibe en el hecho de que su validez es independiente de que semejante teorización abrigue una intención meramente reproductora o, por el contrario, radical o reformadora de cara a la realidad social de las sociedades a las que se aboca. En otras palabras, si las democracias liberales actuales se caracterizan por asumir, en un marco de derechos básicos, el compromiso de respetar la pluralidad de las formas de vivir la vida, la teoría política contemporánea, por su parte, parece orientarse decisivamente —sin tener necesariamente plena conciencia de ello— al estudio tanto de las condiciones de posibilidad como de las implicaciones más profundas del pluralismo liberal-democrático, un pluralismo que, en rigor, debe enunciarse él mismo en plural, pues lo que hay son los pluralismos político, religioso, moral, étnico, cultural, etcétera. Ahora bien, resulta importante darse cuenta de que el pluralismo de las democracias liberales no es otra cosa que una forma socio-histórica concreta de lo que podemos llamar, más generalmente, el pluralismo moderno.

¹⁰ Véase Eric Herrán, “Introducción”, en Eric Herrán (coord.), *Filosofía política contemporánea*, op. cit.

La modernidad (cuyos principios históricos pueden situarse, más o menos, en la Europa occidental de los siglos XVI y XVII), más que inventora del pluralismo o de la diversidad social como tales, ha sido fundadora y promotora de una forma particular de interpretación y de justificación de este fenómeno. Circunstancia que se aprecia claramente cuando contrastamos las formas modernas y las premodernas del pluralismo. En el nivel más general, el pluralismo premoderno se distingue por su voluntad de identificar y ordenar las figuras de la diferencia (social, política, religiosa, biológica, etcétera) en un marco jerárquico. En el mundo premoderno no se trata de obliterar las diferencias; por el contrario, se trata de un mundo bastante prolijo en la percepción y el ejercicio de la diferencia –incluso tal vez, en algún sentido, más que el nuestro. Ahora bien, todas y cada una de estas diferencias se inscriben en un ordenamiento jerárquico, en una escala de superior e inferior, de noble y vulgar, de arriba y abajo. En cambio, en la modernidad el pluralismo se constituye bajo la exigencia normativa de que a cada uno de los distintos posicionamientos que en conjunto constituyen la diversidad social se les asigne, por principio, el mismo valor. Los regímenes democrático-liberales contemporáneos, más allá de las sustantivas diferencias constitucionales, sociales y culturales entre ellos, son una expresión de la finalidad típicamente moderna de establecer reglas fundamentales para la coexistencia pacífica entre diferentes individuos y grupos a partir del reconocimiento del pluralismo igualitario.¹¹

Justamente en este marco fundamental del pluralismo igualitario se ofrecerán enseguida argumentos específicos para la participación de los grupos vulnerables en el diseño, la implantación y la evaluación de las políticas concebidas en su beneficio. Para ello será necesario, en primera instancia, efectuar un recorrido por los debates teórico-políticos sobre la justicia democrático-liberal que han tenido lugar durante las últimas tres décadas. Se entenderá que una forma de encarnar la intención de reconocer los dilemas y las tareas propias de una teoría política pluralista-igualitaria la constituye la adopción de un punto de vista con importantes coincidencias normativas con el paradigma del liberalismo igualitario (en el que destacan las obras de John Rawls, Ronald Dworkin y Will Kymlicka). Sin embargo, también se hará evidente, a partir de la inspección de las críticas tanto internas como externas al liberalismo igualitario (y en especial de las críticas feministas), que este último no puede ofrecer un paradigma teórico satisfactorio para reflexionar sobre los problemas que suscitan los diversos pluralismos que conforman las sociedades democráticas modernas. En particular, las insuficiencias de esta teoría se tornarán muy claras cuando vinculemos la discusión sobre los problemas relativos a la participación efectiva de los grupos vulnerables con los fenómenos múltiples de opresión y dominación sociales. Todo ello, siempre, en el contexto de la normatividad fundamental de la democracia liberal.

¹¹ Buena parte de los debates en torno a la congruencia interna y las virtudes analíticas de los principios de la acción afirmativa, por un lado, y a la viabilidad y el costo-beneficio de las políticas públicas que se apoyan en estos principios, por el otro, parecen estar descarriados. En el primer caso casi siempre se pierde de vista el contexto primordial y más general de la discusión, aquel que es provisto por el significado político fundamental de la democracia moderna y que radica en su intencionalidad, a la vez pluralista e igualitaria. En el segundo caso, frecuentemente se comete el error de confundir la aplicación de un principio (*policy*) con el principio (*principle*) mismo. Véase Ronald Dworkin, "Liberalismo", en Stuart Hampshire (comp.), *Moral pública y privada*, México, DF, Fondo de Cultura Económica, 1983; *A Matter of Principle*, Cambridge, Harvard University Press, 1985.

Los grupos vulnerables y el liberalismo igualitario

ACTUALMENTE, JOHN RAWLS ES UNO DE LOS FILÓSOFOS POLÍTICOS más prominentes gracias a su concepción y desarrollo de una teoría social de la justicia. En su obra, especialmente a partir de la publicación de *Teoría de la justicia*, en 1971, fue capaz de impulsar sostenidamente un debate teórico-político que ha continuado creciendo y madurando hasta nuestros días.¹² Partiendo de lo que posteriormente llamará el reconocimiento del hecho del pluralismo social en las sociedades democráticas modernas, Rawls arguye que no basta que una sociedad sea políticamente estable o económicamente eficiente, sino que se requiere que sea por principio justa. De hecho, considera que sin la justicia ninguna de las otras dos condiciones puede realmente mantenerse ni social ni temporalmente.

A partir de una situación hipotética denominada “posición original”, concebida como un escenario de decisión que captura las intuiciones básicas de las democracias constitucionales, Rawls afirma que los actores sociales participantes en ella escogerán dos principios fundamentales de justicia, elección que se expresa en forma de un contrato siguiendo la tradición liberal contractualista.¹³ El primer principio estipula que “cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema de libertades para los demás”.¹⁴ Dicho principio afirma formalmente la presencia fundamental de los derechos y las libertades individuales, así como su distribución igualitaria.

Sin embargo, Rawls va más allá del mero establecimiento formal de los derechos, ya que señala la necesidad de garantizarlos en la práctica. Es decir, si bien la formulación explícita de los derechos resulta indispensable, también es menester instrumentar los mecanismos para el acceso efectivo a los mismos. Y hacerlo en una sociedad como la democrático-liberal, que debe aceptar desigualdades sociales y económicas y, simultáneamente, justificarlas desde un punto de vista normativo igualitario (e incluso pluralista-igualitario). Para ello existe el segundo principio de justicia, que establece, sobre todo, que las desigualdades sociales y económicas sólo se justifican si funcionan en beneficio de los “menos aventajados” y sin violentar el principio de

¹² John Rawls, *A Theory of Justice*, *op. cit.*

¹³ La posición original se gesta asumiendo un “velo de ignorancia”, el cual permite ignorar características naturales, intelectuales, económicas, sociales, culturales y políticas. Según Rawls, si los integrantes de la posición original ignoran estas características acerca de sí mismos serán entonces capaces de escoger imparcialmente los principios de justicia. Véase *ibid.*, pp. 15-18.

¹⁴ *Ibid.*, p. 53. Para la versión final de estos principios, véase p. 266.

la igualdad de oportunidades¹⁵ a través del cual Rawls pretende facilitar el acceso al ejercicio de los derechos, pues se trata de una parte primordial de la definición de la justicia en una sociedad democrática moderna.

Como se ha indicado, el primer principio, llamado también “principio de libertad”, establece los derechos y libertades inherentes a todos los individuos. Desde el punto de vista de un liberalismo que podríamos denominar “estándar”, hacer valer este principio bastaría para afirmar que una sociedad es justa. No obstante, Rawls reconoce que, empíricamente, el acceso a dichos derechos es restringido, debido a las desigualdades económicas y sociales existentes en las sociedades modernas, y que por lo tanto no basta con la mera enunciación de la posesión de dichos derechos, sino que se requieren mecanismos adecuados para poder acceder a ellos. Para ilustrar de manera sencilla lo anterior, supóngase que una persona tiene formalmente el derecho a la libre asociación, y sin embargo no lo puede ejercer dado que no cuenta con los recursos económicos para transportarse y reunirse con el grupo que le garantizaría efectivamente el ejercicio de ese derecho. Es para atender a la posibilidad de remediar esquemas de este tipo que Rawls ofrece el segundo principio, llamado también “principio de diferencia”, mediante el cual queda claro que solamente puede violentarse el ideal de igualdad—establecerse políticas que recurran a tratos desiguales en cierto modo compensatorios de dichas situaciones— cuando ello sirva para aumentar el nivel de los recursos o beneficios básicos de los grupos menos aventajados.

La introducción de semejante principio (el segundo) es lo que define a Rawls como un liberal igualitarista, o sea, un liberal que reconoce que el pluralismo social implica la existencia de una variedad de individuos con talentos diferentes (producto de la naturaleza), así como los efectos que la desigualdad social y económica (particularmente expresada en el fenómeno de la pobreza) provoca en la realización fáctica de los derechos irrenunciables con los que cuentan todos los individuos en una democracia moderna.

Por dicho motivo, para Rawls los grupos desaventajados o vulnerables son aquellos que dadas sus condiciones económicas y sociales no pueden ejercer plena e igualitariamente los derechos que por principio tienen, debido a que carecen de los bienes primarios que se generan y distribuyen socialmente: el ingreso, la riqueza y las oportunidades. Estos grupos son vulnerables precisamente en tanto que su acceso al goce de las libertades y de los derechos se encuentra significativamente bloqueado en relación con el resto de los grupos que conforman la sociedad.

A partir de lo anterior es posible afirmar que para que los grupos vulnerables puedan tener acceso a los derechos de manera igualitaria se necesitan políticas de redistribución del ingreso y políticas públicas especialmente orientadas a estos grupos que permitan que las personas tengan la oportunidad de llevar a cabo su modo de vida en el marco del pluralismo igualitario. Tales políticas requieren la introducción de variaciones adecuadas en los mecanismos que tradicionalmente operan. Un ejemplo sencillo de estas variaciones consiste en facilitar el acceso

¹⁵ *Ibid.*, p. 53.

a la educación (elemental, por lo menos) mediante la creación de programas educativos en escuelas nocturnas o abiertas, dirigidos a las personas que por diferentes circunstancias laborales o como resultado de otras actividades no puedan beneficiarse de los programas en los horarios tradicionales. De modo similar, la puesta en práctica de programas de desayunos escolares para los infantes que no están bien alimentados puede facilitar un rendimiento más o menos igualitario en comparación con los que sí lo están.

Así pues, mediante la promoción efectiva de la igualdad de oportunidades se busca ofrecer alguna compensación a los grupos vulnerables resultantes de las condiciones naturales y sociales, cuya vulnerabilidad se expresa por su posición desaventajada, en términos de bienes y servicios considerados básicos, en las estructuras sociales y económicas.

Ahora bien, aunque Rawls reconoce que existen hechos arbitrarios, en cuanto a relevancia moral se refiere, de la naturaleza y de la sociedad (como el lugar de nacimiento, la clase social, el tipo de familia, la dotación de talentos, etcétera), considera que sólo podemos y debemos intentar contrarrestar los efectos discapacitantes de estos factores mediante el sostenimiento del principio de igualdad de oportunidades, es decir, con políticas públicas orientadas a favor de quienes se encuentran en la parte inferior de la escala socioeconómica, sin atender a ninguna otra característica natural, social o cultural.

Precisamente en este punto tiene lugar la contribución de la teoría liberal igualitaria de Ronald Dworkin.

La expansión del paradigma liberal-igualitario

Para Ronald Dworkin, una sociedad es justa en la medida en que la vida de sus integrantes depende de sus elecciones autónomas y no de los factores naturales y sociales, es decir, de las circunstancias no elegidas.

Dworkin considera que la teoría rawlsiana es insuficientemente igualitaria en la medida en que, por un lado, subestima los costos que conlleva no ser favorecido por la naturaleza y, por el otro, no hace responsables a los individuos, en la proporción adecuada, de sus elecciones propias y permite, por tanto, que unos sujetos paguen los costos de los gustos ajenos. En última instancia, de acuerdo con Dworkin, Rawls responsabiliza a los individuos de situaciones de las cuales no lo son y, por contraparte, no los hace responsables de aquéllas sobre las cuales puede decirse que sí están relativamente bajo su control.¹⁶

El esquema dworkiniano distingue entre personalidad y circunstancias; así, plantea que una teoría de la justicia debe igualar a las personas en sus “circunstancias” y permitir que, al mismo tiempo, se hagan responsables de sus propios gustos y sus ambiciones, esto es, de la forma de su “personalidad”.¹⁷

¹⁶ Véase Roberto Gargarella, *Las teorías de la justicia después de Rawls: un breve manual de filosofía política*, Barcelona, Paidós, 1999, pp. 69-75.

¹⁷ Véase Ronald Dworkin, *Ética privada e igualitarismo político*, Barcelona, Paidós, 1993, p. 91.

En relación con la primera parte de su crítica a Rawls, Dworkin considera que una teoría de la justicia suficientemente igualitaria no puede centrarse, tal como lo hace la de aquél, únicamente en la vulnerabilidad ocasionada por la mala distribución de los bienes sociales, como el ingreso, la riqueza y las oportunidades, pues deben considerarse asimismo las situaciones que no son producto de la elección individual, tales como gran parte de las discapacidades físicas y mentales.

Dworkin es sumamente claro al afirmar que el criterio de redistribución basado en las diferencias en el nivel de ingreso de una persona minimiza la importancia de la vulnerabilidad física, que es producto de la suerte bruta. Para ilustrarlo, presenta el ejemplo de la persona A, que tiene un mayor ingreso que la B. Según Rawls, A estaría en una mejor situación dado su nivel de ingreso. Sin embargo, Dworkin obliga a reflexionar sobre las particularidades de la vida de las personas, estableciendo que A tiene una discapacidad física de nacimiento que lo obliga a gastar la mayor parte de sus entradas en remediarla. El costo que su estado físico le impone no es producto de su elección sino de la naturaleza, y por tanto esta persona cubre un costo que no ha sido el resultado de su voluntad propia. Si se aplicara la política de igualación de sueldos se estaría ignorando la diferencia en las dotaciones iniciales entre A y B, así como el nivel de gasto requerido para solventar las consecuencias de la afección natural del individuo A.

En este sentido, Dworkin considera a Rawls insensible a las dotaciones naturales propias de cada persona y al hecho de que algunos sujetos se encuentran en desventaja por situaciones que no controlan y que se derivan de dichas dotaciones.

Con respecto a la segunda parte de su enmienda de la teoría rawlsiana, Dworkin reafirma que la diferencia en el nivel de ingresos no puede ser el parámetro de compensación, ya que ello equivale a apelar a una medida arbitraria. Con el fin de sustentar su postura pone a consideración el caso de dos personas que también tienen una diferencia de ingresos. La persona C ha decidido autónomamente no trabajar tanto como la D (aun con la posibilidad de hacerlo), ya que tiene un gusto mayor por el ocio o por cierta afición que absorbe una parte importante de su tiempo. Para Dworkin, resulta injusto que D, quien trabaja más, deba compensar el sueldo de C a través de medidas redistributivas como el pago de impuestos. Dworkin considera que es indispensable que los individuos se responsabilicen de sus propias elecciones, y sostiene que la sociedad no tiene por qué pagar los gustos de cada persona que se vean reflejados en su nivel de ingreso.

Así, según Dworkin la medida de la justicia no debe ser la mejoría de los menos aventajados *per se*, sino el acceso igualitario a los recursos. Su propuesta consiste en igualar a las personas en sus circunstancias, al mismo tiempo que busca hacerlas responsables de sus gustos y de todo aquello que sea propio de su personalidad, pues en su opinión estos últimos factores no pueden legitimar una redistribución social de los recursos.

A su entender, las personas deberían tener la posibilidad de comenzar sus vidas con una dotación igual de recursos materiales, así como con iguales posibilidades de asegurarse contra eventuales desventajas. Para ello, y aunque en un nivel bastante abstracto e hipotético, Dworkin recurre a

la metáfora de una subasta rawlsiana de bienes,¹⁸ en la cual las personas se allegan los bienes materiales que requieren para su forma particular de vida. Y completa la metáfora con la posibilidad de ingresar a un mercado de seguros, con lo cual las personas podrían hacerse de una garantía con miras a corregir los efectos de su mala fortuna, lo cual les permitiría asumir los riesgos de las elecciones propias de su personalidad. Mediante mecanismos como éste y un esquema redistributivo tributario sería más probable, dice Dworkin, eliminar los efectos de la suerte natural y estar en posición de asumir la responsabilidad individual por las elecciones realizadas autónomamente.

Como podemos apreciar, Dworkin incluye en la esfera de los grupos desaventajados a quienes han sido desfavorecidos por la naturaleza (o quienes sufren discapacidades de las cuales no son en todo o en parte responsables), estableciendo nítidamente la importancia de considerar a fondo la vulnerabilidad física y mental en una teoría de la justicia democrático-liberal.

La igualdad liberal-democrática y las diferencias multiculturales

Las teorías liberales preocupadas por el ideal de una sociedad justa abogan por el establecimiento de derechos y libertades universales para los individuos. Asimismo, en los paradigmas liberales igualitaristas se propugnan acciones de políticas públicas orientadas a generar un acceso adecuado al ejercicio de estos derechos y libertades, basándose en que es necesario compensar las desigualdades resultado de la distribución de los bienes naturales y socioeconómicos primarios. En esta labor se ha dado por supuesto que las sociedades democráticas modernas son culturalmente homogéneas.

Sin embargo, Will Kymlicka ha llamado la atención sobre el hecho de que éstas (y otras sociedades, desde luego) son en realidad multiculturales, es decir, sociedades compuestas por más de un grupo étnico y en las cuales existen, asimismo, mayorías y minorías culturales. Y lo que es más, que al interior de estos espacios sociales encontramos tanto culturas dominantes como dominadas.¹⁹ En este tenor, Kymlicka desafía la visión liberal sin dejar de situarse en ella.

A su juicio, una teoría liberal de la justicia debe reconocer la presencia de la diversidad de culturas en una sociedad, así como respetarlas a todas a través del establecimiento de derechos de minorías si fuese necesario. Así, Kymlicka desarrolla una teoría liberal que pretende compatibilizar la presencia de los derechos individuales con los grupales, ya que sólo estos últimos pueden garantizar el bienestar y la permanencia de una sociedad que he descrito antes como pluralista e igualitaria.

La visión multicultural de Kymlicka amplía la complejidad de la sociedad democrática y su combate a la no discriminación al incorporar a las minorías culturales (nacionales, religiosas y étnicas) en la definición de los grupos en desventaja. Además, establece mayores retos para el liberalismo igualitario en tanto que con el fin de atender las inequidades propias de las relaciones interculturales en un Estado democrático moderno no sólo se requiere el reconocimiento de estos grupos, sino su inclusión diferenciada en el esquema constitucional.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 88-89.

¹⁹ Véase Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 13-23.

La teoría liberal de Kymlicka establece una tipología del Estado multicultural que distingue entre Estados multinacionales y poliétnicos. Los primeros se caracterizan porque su diversidad cultural surge de la incorporación de culturas que antes de la formación del Estado en cuestión ya contaban con un gobierno propio y estaban concentradas territorialmente. En otras palabras, los Estados multinacionales están compuestos por minorías nacionales que en un principio poseían un territorio y normas autónomas, y que posteriormente fueron incorporadas a un Estado y a una cultura dominantes mediante la conquista y la colonización. Por su parte, la diversidad cultural de los Estados poliétnicos surge principalmente de la migración individual y familiar.²⁰

Según Kymlicka, tanto las minorías nacionales como los grupos étnicos requieren de derechos diferenciados. Las primeras necesitan derechos de autogobierno —que implican la delegación de poderes a través de arreglos federalistas— y de derechos de representación —que aseguren a los grupos nacionales o étnicos escaños en las instituciones centrales del Estado que los engloba. Por su parte, los segundos precisan derechos poliétnicos, que representan medidas de apoyo financiero y legal para la realización de sus prácticas de grupo, es decir, derechos que protejan las prácticas culturales y religiosas no valoradas por el mercado y que se encuentran en desventaja con la legislación vigente.²¹

Los tres tipos de derechos delimitados por Kymlicka son derechos de grupo, y si bien éstos deben ser compatibles con los individuales, no pueden ser sustituidos por ellos.²² Según su criterio, los derechos individuales por sí solos no son suficientes para cumplir con el cometido liberal de reconocer, proteger y preservar a las minorías nacionales o a los grupos poliétnicos que se hallan en situaciones injustas de desigualdad cultural, de ahí que también sean necesarios los derechos de grupo, que en el marco de una constitución democrático-liberal contribuyen poderosamente a permitir la afirmación de las diferencias culturales y, con ello, al sostenimiento de la diversidad cultural en una sociedad pluralista e igualitaria. Para Kymlicka, pues, la historia muestra que cuando los derechos de las minorías se subsumen simplemente en la categoría de los derechos humanos, la regla de mayoría termina vulnerando injustamente —desde la perspectiva del liberalismo igualitario— las diferentes formas de vida cultural propugnadas por dichas minorías.

Así pues, la relevancia del multiculturalismo de Kymlicka estriba en su propuesta de incluir la dimensión cultural (nacional y étnica) en los debates contemporáneos iniciados por Rawls y continuados por Dworkin y otros acerca de la justicia en las democracias modernas. La teoría liberal igualitarista de Kymlicka exige que prestemos mayor atención a la discriminación sufrida no sólo por los grupos desaventajados física, mental y socioeconómicamente, sino también a la que experimentan los grupos culturales de toda índole, pero especialmente, tratándose de México y su historia, por los grupos étnicos tales como los pueblos indígenas.

²⁰ *Ibid.*, pp. 26-46.

²¹ *Ibid.*, p. 61.

²² Kymlicka establece dos mecanismos para reflexionar apropiadamente acerca de la compatibilidad entre los derechos individuales y los de grupo, a saber, las restricciones internas y las protecciones externas, *ibid.*, pp. 58-71.

Las mujeres y la cuestión de género en las sociedades democráticas modernas

La crítica feminista a las teorías liberales igualitaristas es una crítica radical, ya que cuestiona la estructura social y el contexto institucional en que tienen lugar las políticas de redistribución o de compensación a los grupos sociales desaventajados.²³

Para las feministas, una teoría de la justicia solamente puede ser tal si es capaz de develar las condiciones de opresión y dominación patriarcal que subyacen a las prácticas sociales cotidianas, las cuales colocan en una situación de subordinación a las mujeres de todos los grupos y niveles sociales.

En contraste con Rawls y Dworkin, las teóricas feministas afirman que la justicia social no puede ser reducida a una cuestión de redistribución de bienes materiales, ya se traten éstos de ingresos, recursos, posiciones laborales o mercados de seguros. Por el contrario, la justicia social exige cuestionar a fondo las estructuras sociales existentes y los procesos de toma de decisiones, y para ello también se vuelve imperativo criticar los supuestos implícitos (no sólo explícitos) de las teorías liberales de los derechos.

Sobre este último punto, feministas como Susan Moller Okin consideran que las teorías políticas liberales se refieren exclusivamente al individuo educado en un hogar tradicional y formado en una sociedad patriarcal. De ahí que la permanencia de una estructura familiar sostenida en la división de roles con base en el género ni se cuestiona ni se discute, simplemente se asume.²⁴ Las feministas, por lo tanto, cuestionan fundamentalmente la división entre la esfera privada y la esfera pública que los liberales son incapaces de trastocar y que justifica una variedad de desigualdades con base en el género. De acuerdo con Okin, por ejemplo, los liberales han ignorado las injusticias contra las mujeres y los menores de edad que se producen en la esfera privada, con el afán de preservar un espacio íntimo fuera del control del Estado. Okin expone convincentemente las inequidades relativas a la separación público/privado, llamando una vez más la atención sobre el tradicional lema feminista acerca de que “lo personal es político”,²⁵ ya que si bien las feministas no pueden menos que validar la necesidad de la privacidad en la vida de las personas, por otra parte resulta claro, como ella misma apunta, que desde las pautas actuales de relación y de conducta propias de la esfera privada, en ésta no puede existir auténtica intimidad, sino únicamente opresión y dominación.

En la esfera privada existen dinámicas de poder y de fuerza tan severas como el abuso y la violencia. Asimismo, las normas, los límites y los comportamientos relativos a la esfera privada no son sino el resultado de orientaciones y de decisiones políticas generadas por la sociedad y por el Estado, tales como los términos del matrimonio, del trabajo remunerado, de la custodia de los hijos, del divorcio y de los procesos de concepción o anticoncepción. Es también en el espacio

²³ Para una visión de conjunto de las teorías políticas feministas, véase Rosa Cobo y Raquel Osborne, “Género, feminismo y teoría política”, en Eric Herrán (coord.), *Filosofía política contemporánea*, op. cit.

²⁴ Véase Susan Moller Okin, *Justice, Gender and the Family*, Nueva York, Basic Books, 1989, pp. 3-24.

²⁵ Susan Moller Okin, “The Public/Private Dichotomy”, en Collin Farrelly (ed.), *Contemporary Political Theory*, p. 186.

privado donde se lleva a cabo la socialización, mediante la cual surgen las diferencias y las pautas de género y, en consecuencia, la división sexual del trabajo. Con estos argumentos, Okin rebate las concepciones liberales que establecen que la institución familiar no es política, que el Estado está aislado de la esfera privada y que en esta última no se ejercen relaciones de poder.²⁶

Desde el punto de vista de los feminismos –tal como vimos que ocurre en el caso de las minorías étnicas sometidas–, los derechos individuales han sido incapaces de proteger adecuada y suficientemente a los miembros oprimidos y subordinados de la esfera privada (de nuevo las mujeres y los infantes). Por esa razón exigen que dicha esfera, si ha de preservarse, debe estar sujeta a las normas o a los parámetros de justicia de la esfera pública, así como que la justicia en la vida doméstica –tan necesaria en la vida de las personas como las demás formas de la justicia– se encuentre garantizada por el Estado y el sistema legal.

Respecto del cuestionamiento de la estructura social, las feministas consideran que la mera redistribución de los recursos no basta para lograr la justicia, sino que se requiere del establecimiento de una “política del reconocimiento” y de una “política de la diferencia”.²⁷ La política de la diferencia propugnada por las feministas aboga por la necesidad de definir, preservar e incentivar las diferencias entre los distintos grupos en el marco de un reconocimiento pleno e igualitario. De este modo, las feministas han contribuido en buena medida al debate sobre la justicia llamando la atención, con argumentos de peso, sobre formas centrales de opresión y de dominación, frecuentemente ignoradas, que operan en los espacios tanto público como privado.²⁸

Por su parte, Iris Marion Young también considera que la justicia no puede limitarse a pautas de resultados como las que se refieren al nivel de ingreso o a la distribución final de los recursos, sino que es importante que los procesos sociales sean justos en y por sí mismos, ya que cuestiones como las relativas a los estereotipos de género, al sometimiento de las mujeres y a la división sexual del trabajo pueden ser –y de hecho han sido– ignoradas por la perspectiva liberal distributiva, por no encontrarse dichas cuestiones bajo el rubro de los recursos.

Es importante destacar que la afirmación de la política de la diferencia y la teorización casi exhaustiva, por parte de las feministas, de las diversas formas de opresión y dominación (entre ellas la explotación, la marginación, la falta de poder, el imperialismo y la violencia abierta), han sido detonantes de la movilización no sólo de las mujeres y de los grupos feministas, sino también, entre otros, de los grupos en defensa de la diversidad sexual, organizaciones raciales, trabajadores sin sueldo, desempleados, adultos mayores, jóvenes, madres solteras y sus hijos, y de personas que son atacadas físicamente o intimidadas y ridiculizadas.²⁹

²⁶ *Ibid.*, pp. 188-192.

²⁷ Iris Marion Young, “The Ideal of Community and the Politics of Difference”, en Colin Farrelly (ed.), *Contemporary Political Theory*, pp. 195-204.

²⁸ Para Iris Marion Young, la injusticia está constituida por la opresión y la dominación. La primera niega el autodesarrollo; la segunda, la autodeterminación. Véase Iris Marion Young, “State, Civil Society and Social Justice”, en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy’s Value*, *op. cit.*, p. 142.

²⁹ Véase Nancy Fraser, “Recognition or Redistribution?”, en Colin Farrelly (ed.), *Contemporary Political Theory*, Londres, Sage, 2004, pp. 203-219. El inventario que aquí se ofrece de las formas de opresión está basado en Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

Vemos, pues, que las críticas feministas a la teoría liberal y su insistencia en incluir en los debates sobre la justicia la percepción de la importancia de las relaciones de dominación y opresión amplía notoriamente el contenido de los grupos sociales vulnerables. Además, al hacerlo, abren un horizonte de formas de resistencia y de participación ciudadana con miras a contrarrestar los efectos inequitativos de las relaciones de poder.

Observaciones finales

Se ha mostrado que la argumentación en favor de la participación de los grupos vulnerables en los procesos de construcción y de decisión en torno de las políticas públicas hacia ellos dirigidas debe partir de un análisis de los debates sobre la justicia en las sociedades democráticas modernas, debate que ha venido dándose en la teoría política contemporánea, en diversas etapas, desde hace más de 30 años. Al efectuarse dicho análisis, se ha puesto énfasis en la ampliación, ocurrida en el transcurso de las polémicas teóricas, de la definición de los diversos grupos que deben considerarse como vulnerables o desaventajados, en el contexto de la discusión sobre la multiplicidad de los fenómenos de discriminación (y cómo prevenirlos) en las democracias modernas.

Lo anterior constituye la base teórica para comenzar el examen de los mecanismos de participación para estos grupos, especialmente en relación con el diseño e instrumentación de las políticas públicas que conciernen a su situación particular.

Propuestas y mecanismos de participación democrática

El presente capítulo dará inicio con la vindicación de la participación de los grupos vulnerables como uno de los mecanismos más adecuados para revertir la opresión y la dominación a las cuales se encuentran sujetos. Además, se analizarán algunas propuestas de teoría democrática con miras a influir en el diseño, la instrumentación y la evaluación de las políticas públicas por parte de los grupos vulnerables, así como los mecanismos institucionales de participación a los que podrían recurrir eventualmente. Finalmente, se revisarán algunas experiencias de participación desde una perspectiva comparada para, en última instancia, sugerir la construcción de un modelo viable de participación para los grupos vulnerables en el caso mexicano.

La democracia contestataria

Hasta ahora, la democracia electoral y sus mecanismos, concebidos para reflejar el interés común de la mayoría de los ciudadanos, ha sido insuficiente para permitir la incidencia de las minorías y de los grupos vulnerables en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones que los afectan directa o indirectamente. Por ello, resulta necesario complementar este modelo hegemónico de democracia con uno que facilite que las demandas de los grupos vulnerables sean efectivamente escuchadas.

Recientemente, Phillippe Pettit ha propuesto un modelo de “democracia contestataria” encaminado principalmente a hacer coincidir las ventajas de un gobierno democrático con las garantías de libertad para todas las personas, mediante el establecimiento de diversos elementos de participación para las minorías y los grupos vulnerables.³⁰ La propuesta republicana de Pettit³¹ busca llamar la atención sobre una interpretación de la democracia que sea altamente compatible con la libertad. Para ello, es preciso reformular el concepto mismo de libertad en términos de no dominación. Así, la concepción contestataria de la democracia posibilita que la democracia liberal (con sus procesos, instituciones y mecanismos relativos a lo meramente electoral) pueda acercarse progresivamente al ideal de un régimen de no dominación, es decir, al ideal de un régimen en el que las minorías, no menos que las mayorías, puedan tener voz suficiente para expresar y hacer valer sus intereses fundamentales y legítimos. De acuerdo con Pettit, ello puede realizarse únicamente mediante el recurso a mecanismos adecuados de participación política.

³⁰ Phillip Pettit, “Republican Freedom and Contestatory Democratization”, en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy's Value*, *op. cit.*, pp. 163-190.

³¹ Para profundizar en las características de la teoría política republicana, véase Roberto Gargarella, “Republicanism”, en Eric Herrán (coord.), *Filosofía política contemporánea*, *op. cit.*, pp. 142-181.

Entre dichos mecanismos figura el foro público, cuyo fin primordial es suministrar una especie de tribunal imparcial de apelación ciudadana, de modo que sea posible desahogar los intereses de los diversos grupos sociales desde un punto de vista igualitario. En dichos foros públicos ciudadanos es menester que las decisiones sean tomadas observando el principio de imparcialidad. A juicio de Pettit y de la democracia contestataria, los foros públicos son mecanismos necesarios para que los grupos vulnerables tomen parte en acciones que busquen revertir la opresión y la dominación a las cuales se encuentran sujetos.

Otro mecanismo de participación, estrechamente vinculado con el anterior, es la deliberación, que trata de determinar condiciones ideales para la práctica del diálogo y el intercambio de reflexiones entre diferentes interlocutores. Entre estas condiciones se encuentran preponderantemente la observancia de la equidad relativa al valor y la importancia asignada a los intereses en competencia, así como la imparcialidad en la toma de decisiones.

Asimismo, el modelo de democracia contestataria establece que las leyes —que son de la autoría indirecta del pueblo a través de sus representantes legislativos— puedan ser revisadas o editadas por los individuos y los grupos sociales. Es decir, que cualquier grupo o persona que pueda hallarse en posición de aportar algo significativo respecto de estas leyes tenga la posibilidad de acceder a la revisión efectiva de las mismas. Para tal efecto se propone el mecanismo de participación, consistente en la revisión y edición de las leyes. Se trata de un mecanismo básicamente orientado a la creación de condiciones que autoricen a los grupos vulnerables a poseer control sobre las etapas finales y definitivas de los procesos legislativos. Esto es importante ya que, de acuerdo con Pettit, en la medida en que la regla de mayoría que guía los principios a través de los cuales se toman las decisiones en el ámbito legislativo tiende a obliterar, o simplemente a ignorar, los intereses de las minorías, éstas deben asegurarse de que se tome en cuenta su voz mediante la posibilidad de una revisión permanente de las decisiones que fueron tomadas sin su participación directa.

La premisa normativa que subyace a esta recomendación es relativa a la justicia en una sociedad democrática. Pettit considera que para que una decisión pública que afecta los intereses de ciertos grupos e individuos pueda ser considerada justa es menester que existan mecanismos que ayuden a cuestionar dicha decisión, a los que puedan recurrir tales grupos o individuos. A su vez, ello vuelve necesaria la participación ciudadana en términos de su acceso efectivo a los tribunales y a las instancias judiciales con el propósito de denunciar la ilegalidad y/o la inconstitucionalidad de las decisiones de política pública.

En este contexto, el recurso al juicio de amparo representa también, sin duda, una de las estrategias más a la mano con vistas a hacer valer la participación ciudadana (individual) para revertir la opresión causada por una decisión gubernamental contraria a la justicia democrática.

Pettit tiene razón al reconocer que, al igual que en otros regímenes, en los democráticos se aprueban decisiones públicas que inevitablemente afectan a ciertos grupos o personas. Además, cuando esto ocurre, el proceso de toma de una decisión en cuanto tal, en el caso específico de las democracias liberales, se convierte en la cuestión más importante para establecer la legitimidad de dicha decisión

desde el punto de vista de los ciudadanos por ella afectados. Esta legitimidad es indispensable para que semejante decisión pueda ser públicamente aceptada. En otras palabras, si bien los resultados de una decisión pública pueden no ser favorables a los ciudadanos, en la medida en que existan mecanismos reales de revisión del proceso y de la constatación de que dicho proceso fue justo y legal, dichas decisiones pueden ser validadas públicamente a un menor costo.

Recogiendo lo expresado hasta ahora respecto de las medidas de participación orientadas a cuestionar las decisiones inapropiadas del poder en la perspectiva de la democracia contestataria defendida por Philip Pettit es posible ofrecer la siguiente lista de mecanismos: 1) la revisión de cualquier proceso legislativo y de cualquier decisión gubernamental; 2) el acceso a un tribunal administrativo con el propósito de apelar una decisión incorrecta; y 3) la presentación de quejas ante organismos defensores de los derechos humanos.

Por otra parte, en el conjunto de las propuestas sobre mecanismos de participación avanzado por Pettit también destacan las dos siguientes: en primer lugar, la exigencia de que las instancias donde se presentaron los recursos de queja y apelación respondan de manera transparente frente a la ciudadanía, principalmente haciendo públicas sus resoluciones y permitiendo la consulta y revisión de las mismas por parte de los ciudadanos. O lo que es lo mismo, 4) la exigencia de la apertura a la inspección pública de las decisiones de gobierno está concebida para hacer menos probable que los intereses de las minorías y de los grupos vulnerables sean ignorados.

Y por último, 5) el veto a las decisiones públicas, el cual no es menos un mecanismo de participación. Este mecanismo, asegura Pettit, debe ser considerado seriamente como una opción real, aunque únicamente cuando se han agotado todos los mecanismos de participación efectiva de los grupos vulnerables antes mencionados.

Sin pretender ignorar que la participación mediante las instancias electorales y partidistas puede funcionar para las mayorías, el modelo contestatario de Pettit establece la suma importancia de incluir decisivamente en cualquier modelo democrático aquellas formas de participación que permitan a los grupos vulnerables oponerse y resistir efectivamente a las decisiones del Estado que afectan sus intereses fundamentales. Por consiguiente, la democracia contestataria requiere del fortalecimiento de una ciudadanía que haga uso de las formas de participación organizada y que exalte los valores de la libertad, la no dominación y la defensa de los derechos.

La democracia como el régimen político aminorador de la dominación

Las teorías políticas que toman seriamente en cuenta la opresión y la dominación en las sociedades democráticas contemporáneas suelen llamar la atención sobre diversos mecanismos de participación orientados a remediar los efectos del ejercicio ilegítimo del poder sobre los grupos vulnerables. No es de sorprender, pues, que la definición misma de la democracia, así como la noción del bien común, deban pasar por un proceso de reconceptualización de cierta magnitud. En esta línea, Ian Shapiro considera que la democracia es el régimen político que cuenta con la mayor cantidad de medios para monitorear y regular las relaciones de poder, de tal modo que sea posible minimizar la dominación.

Shapiro redefine el bien común como el interés compartido para evitar la dominación.³² Desde esta perspectiva, entiende a la discriminación como una forma de dominación que sólo puede ser revertida a través de la participación de los grupos vulnerables en los procesos de hechura de las políticas públicas (*public-policy making*) que les conciernen. Para Shapiro, cualquier decisión política debe ser cuestionada en la medida en que afecte el “interés más básico” de las personas. La definición del interés más básico sigue la conceptualización rawlsiana y dworkiniana (enunciada en el primer capítulo) en relación con la importancia de que cada individuo cuente con una serie de bienes y recursos básicos que le permitan sobrevivir y desarrollarse de manera autónoma e independiente.³³ Cuando el ejercicio del poder amenaza los intereses más básicos de una persona se torna urgente emplear mecanismos de participación que permitan revertir los efectos de dicho ejercicio.

La afectación del interés más básico de una persona o de un grupo, añade Shapiro, refleja la situación de vulnerabilidad de tal persona o grupo, así como la dominación ejercida sobre una u otro. De ahí que, cuando detectamos que se da esta situación, es preciso llevar a cabo reformas institucionales tanto en la estructura de la toma de decisiones como en los procesos revisores, de tal modo que se evite la dominación en la mayor medida posible.

De esta manera, la pertinencia de la aplicación –en una situación determinada– del llamado “principio del interés afectado” se convierte en la señal, por así decirlo, para poner en marcha diversos mecanismos de participación. Entre éstos, Shapiro examina los relativos a los procesos de deliberación, los recursos a las agencias administrativas, las negociaciones laborales, así como las fórmulas revisoras del proceso legislativo (tales como los derechos de apelación, de retraso, de enmienda y de veto), en tanto que mecanismos sumamente relevantes para el objetivo de enfrentar la opresión y la dominación de las distintas instancias y formas del poder. Asimismo, argumenta sobre la trascendencia de fortalecer y empoderar (*empower*) a los grupos vulnerables, a fin de que éstos cuenten con suficiente poder de negociación al momento de cabildar las decisiones de política pública.

La propuesta de democracia participativa de Shapiro incluye también una aproximación estratégica de nivel medio (*middle ground*), donde los tribunales y las instituciones judiciales juegan un doble papel de válvula de escape y de limitación de aquellas consecuencias perversas de los procesos democráticos que tienden a generar o perpetuar la dominación.³⁴

A continuación se vincularán esta clase de propuestas con la búsqueda de mecanismos de participación social efectiva de los grupos vulnerables.

La deliberación como mecanismo de participación: fortalezas y debilidades

Shapiro sigue a los llamados teóricos de la deliberación al ver en este mecanismo un medio de participación relevante para los grupos vulnerables en su afán de resistir a los abusos del poder y

³² Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, *op. cit.*, p. 3

³³ *Ibid.*, p. 45.

³⁴ *Ibid.*, pp. 64-77.

de reducir la dominación. Sin embargo, señala con agudeza las limitaciones y los riesgos de semejante forma de participación —objeciones que seguirían siendo válidas, nos dice, aun si llegaran a cumplirse empíricamente ciertas condiciones ideales que, más allá de las diferencias entre ellos, son usualmente prescritas por destacados teóricos tales como John Rawls y Jürgen Habermas.³⁵ Las objeciones efectuadas por Shapiro resultan de lo más relevantes ya que, en tanto que están encaminadas a mostrar que, como por desgracia suele ser el caso, la exaltación de los procesos de deliberación como forma de participación tiende a ignorar las estructuras de poder y de dominación que inciden, contextualmente y con diversas dinámicas, en dichos procesos.

Como es sabido, se ha evaluado con frecuencia a la deliberación como un instrumento positivo —absolutamente y sin ambages— para alcanzar algún tipo de consenso y permitir, asimismo, un cierto “descubrimiento de la verdad”.³⁶ Y en no menor medida, se la ha exaltado como un mecanismo capaz de crear conciencia, de permitir el reconocimiento mutuo entre los participantes, y hasta como un medio de promover la participación y de conseguir un mayor nivel de información entre los ciudadanos. La participación a través de la deliberación se refiere a un amplio espectro de prácticas sociales que van desde los foros comunitarios y locales, pasando por los consejos públicos de deliberación sobre un tema en particular, hasta los jurados ciudadanos y las encuestas de deliberación.

Ahora bien, los patrocinadores de la deliberación consideran que las formas deliberativas de la participación ciudadana propician la construcción de una idea del bien común mediante el recurso al diálogo y a la discusión en condiciones de igualdad y de apertura. Con similar entusiasmo, afirman que la deliberación siempre minimiza los desacuerdos cuando es posible hacerlo, al mismo tiempo que consigue que las personas conozcan los puntos de vista de los otros en un contexto de respeto mutuo. Si bien aceptan que la deliberación no resuelve rivalidades morales o desacuerdos respecto de las diversas concepciones sobre en qué consiste una vida buena (o la vida que merece vivirse), este mecanismo participativo, arguyen, trae consigo reciprocidad, reconocimiento mutuo y participación efectiva de aquellas personas que generalmente no pueden hacer escuchar su voz. Los defensores de la deliberación consideran que ésta permite reducir el nivel de desacuerdo y lograr la convergencia sobre la forma como se deben tomar las políticas públicas.³⁷

Así pues, para Shapiro (y con razón), cuando se opta por la deliberación como mecanismo de participación para revertir la opresión de los grupos vulnerables, se requiere necesariamen-

³⁵ Habermas, en particular, se interesa en la reconstrucción de los principios universales que regulan las interacciones comunicativas o de lo que él llama una “pragmática universal”, la cual pretende identificar las bases universales del habla y, con ello, establecer las condiciones universales del entendimiento posible. La base de validez del habla está constituida por lo que Habermas llama las “condiciones universales e inevitables” del entendimiento, que se refieren a las “pretensiones universales de validez”, que no son otras que la inteligibilidad, la verdad, la veracidad y la rectitud, condiciones a las que propone, sucintamente, como las “condiciones ideales del discurso”. Véase Jürgen Habermas, “¿Qué significa pragmática universal?”, en *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, México, REI, 1993, pp. 299-369.

³⁶ Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, op. cit., p. 22

³⁷ Shapiro toma como paradigma del modelo deliberativo de la democracia, el ya clásico libro de Gutmann y Thompson. Véase Amy Gutmann y Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Belknap Press, 1996. Las críticas de Shapiro se encuentran en *The State of Democratic Theory*, op. cit., pp. 22-26.

te tomar en cuenta las relaciones de poder y los conflictos de interés existentes. No hacerlo sería ingenuo y permitiría avalar ciegamente un conjunto de instituciones que no pueden menos que regirse por la lógica del poder.

Shapiro considera que en cualquier práctica deliberativa resulta importante conocer los recursos de los participantes, la manera en la que se establece la agenda de discusión, el control que se tiene de la misma, la selección de los temas de discusión, el abordaje teórico y metodológico de dichos temas, la dinámica de las discusiones, el enfoque de la deliberación y la decisión adoptada. Desde este punto de vista, parece claro que no basta con que la ciudadanía o el gobierno promuevan foros de participación o reuniones de discusión con el objeto de plantear un problema, discutirlo y tomar una decisión. Se requiere, simultáneamente, del conocimiento de la manera en que dicha participación se está llevando a cabo, es decir, del conocimiento acerca de las estructuras de participación que pueden abrigar la dominación, las presiones ejercidas por y desde los diversos grupos de poder, los problemas de desigualdad existentes y las modalidades en las que sería posible ejercer la persuasión, así como la formulación y la transformación de las preferencias.

Como en el caso de las campañas políticas, aquí se torna indispensable tomar en cuenta la presencia y el uso de los recursos económicos antes de determinar la legitimidad de una decisión política que ha de verse como el producto de un proceso de deliberación. Además, resulta importante, por último, considerar quién decide cómo se plantea la iniciativa en cuestión, cómo se discute, cuáles son los temas a tratar, qué grupos van a participar y con qué criterios se establecen las decisiones que deben ser tomadas con antelación al proceso deliberativo de decisión.

En particular, Shapiro señala la importancia de poner esmerada atención en los diversos grupos que participan en el proceso deliberativo, ya que existen grupos selectos más informados sobre ciertos temas, por lo que pueden dirigir en forma poco visible (o en todo caso poco justificable) la toma de decisión en el sentido de su única y estricta conveniencia. En otras palabras, una aportación fundamental de Shapiro a estos debates consiste en su reconocimiento de la pluralidad de los grupos sociales y en que no todos los grupos vulnerables cuentan con la información necesaria o con la práctica y la experiencia adecuadas para salir triunfantes en un proceso de deliberación.

A juicio de Shapiro, pues, la deliberación es un objeto de consumo susceptible de ser adoptado o ignorado. En tanto que el gobierno no puede obligar a nadie a deliberar, no obstante, cabe ampliamente la posibilidad de que los grupos con intensas preferencias por la deliberación y los recursos necesarios y el tiempo para participar en ella posean la capacidad de influir desmesuradamente en la configuración de la agenda pública y en llevar la decisión adoptada más cerca de sus intereses.³⁸ Implícitamente, la pregunta de fondo a este respecto es si es posible —y hasta dónde— elevar los costos de participación en los procesos de deliberación

³⁸ Shapiro señala que es imposible obligar a la gente a la deliberación, pues esta práctica depende de un compromiso individual que requiere voluntad, creatividad y, por supuesto, el deseo de argumentar. Véase Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, op. cit., p. 49. Su discusión recuerda el ejemplo de grupos de interés muy poderosos,

para los grupos que reproducen los prejuicios sociales y que validan la continuación de un *status quo* que a todas luces resulta perjudicial para los grupos vulnerables.

Un corolario de todo lo anterior es que la legitimidad de una decisión que ha de considerarse el producto de un proceso de deliberación requiere de la garantía de una participación real de los individuos y de los grupos que se verán directamente afectados por la medida adoptada, y no sólo del cumplimiento de las condiciones ideales (o formales) de deliberación. Según Shapiro, se requiere que las personas cuyos “costos de salida” sobre los efectos de una decisión sean altos tengan una representación directa en el proceso de decisión. Es decir, que quienes no pueden librarse de los efectos de una decisión tomada participen activamente en los procesos que culminan en ella.

Por otro lado, los afectados por las decisiones están generalmente representados por otros en el proceso de *decision-making*. En contraparte, quienes tradicionalmente toman las decisiones saben que nunca van a ser afectados significativamente por las mismas, que sus costos de salida son iguales a cero y que no dependen del bien cuya razón y provisión están siendo discutidas.³⁹ De ahí que la legitimidad de una decisión o del proceso mediante el cual se llega a una decisión sólo es posible cuando está basada en el grado de participación en que puede decirse que el proceso ha sido incluyente, esto es, que han participado en él, de manera apropiada, aquellos individuos y grupos a quienes la medida afecta en sus intereses básicos.⁴⁰

A partir de estas consideraciones sobre la pertinencia de la deliberación como práctica de participación para los grupos vulnerables pueden plantearse preguntas como las siguientes: ¿cuántas de las personas que serán afectadas por una decisión deben tomar parte en la deliberación en torno a ella, de manera que pueda decirse que dicha decisión es legítima?, ¿cuántos grupos deben estar presentes en el proceso de la decisión? Además, habida cuenta de la realidad de la heterogeneidad de los grupos sociales, ¿qué personas o grupos es menester que participen en la confección de las decisiones?

Ahora bien, Shapiro resalta el hecho de que, en ciertos contextos, la deliberación, lejos de conducir a consensos, puede más bien complicar los acuerdos existentes o entorpecer su búsqueda al volver más evidente lo irreconciliable de las diferencias entre diversos grupos. Es decir, que en lugar de reducir las diferencias, un foro deliberativo puede agravarlas. Además de estas consideraciones, ya de suyo inquietantes, Shapiro observa que, en ciertos casos por lo menos, la deliberación conlleva pérdida de tiempo, indecisión y estancamiento en momentos

como Provida. Cuando se trata de deliberar en torno a la decisión de una mujer de interrumpir un embarazo, grupos como éste cuentan con participación en la mayoría de los foros públicos sobre el tema, con acceso a los medios de comunicación más influyentes, con recursos públicos y privados y con un equipo profesional entrenado en las artes de la participación, la argumentación y el cabildeo.

³⁹ Este es el caso, por ejemplo, de los legisladores que determinan el nivel del salario mínimo sabiendo que dicha medida no habrá de afectarles directamente en su nivel de ingreso. También es el caso de los legisladores varones que no son afectados por las decisiones que tienen que ver con los derechos reproductivos de las mujeres.

⁴⁰ Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, *op. cit.*, p. 29

en los que se requiere de cambios inmediatos y de medidas encaminadas a la resolución eficaz y expedita de injusticias experimentadas por los grupos vulnerables.

Queda claro que Shapiro nos obliga a pensar en las serias dificultades que conlleva la propuesta de la deliberación como garante de la participación de los grupos vulnerables en los procesos de toma de decisiones. La más grave, quizás, consiste en el peligro de que la deliberación se convierta –aun en contra de nuestros deseos– en el aval de injusticias y de falsos mecanismos de participación, al proponerla sin atender suficientemente a las relaciones de poder y de dominación que la contextualizan. En otras palabras, existe el riesgo de que la deliberación se establezca como una mera entrada formal a la participación –tal como ocurre con el criterio de cuotas– pero sin que dicha participación tenga un efecto real y sustantivo en la forma y el contenido de la decisión final adoptada. De ahí que, por ejemplo, si se convoca a la ciudadanía a participar mediante la deliberación en foros y reuniones públicas con vistas a influir en la posterior elaboración de una ley es importante esclarecer cómo es que el *input* (el producto de la deliberación) será considerado al momento de la toma de decisión por los legisladores. Resulta de suma importancia tener en mente estas dificultades si lo que se pretende es evitar que la deliberación se convierta en un mero trámite formal que no sólo no garantice sino que, por el contrario, pervierta el ideal de que la discusión pública tenga un impacto democrático de no dominación en la confección de las leyes y de las políticas públicas.⁴¹

El papel de las reglas electorales y de los mecanismos de control legislativos

Como se ha intentado mostrar a partir de la obra de Shapiro, en las democracias liberales contemporáneas –caracterizadas por exhibir diferencias muy marcadas en los niveles de afectación de las decisiones públicas sobre las personas y los grupos sociales– la deliberación puede no ser una medida muy eficaz como mecanismo de participación y protección para los grupos vulnerables. En consecuencia –y continuando con el examen de las ideas de Shapiro–, abordaremos acto seguido algunos mecanismos que parecen ser más efectivos en relación con estos fines.

Tanto la competencia electoral como la libertad de asociación partidista representan, a su entender, mecanismos viables de participación para los grupos vulnerables en la lucha contra la opresión. Es decir, a través del voto y del cambio en las preferencias partidistas es posible presionar y premiar (o castigar) a quienes toman las decisiones respecto de las políticas públicas que afectan los intereses más básicos de estos grupos.

En este mismo sentido, las reglas electorales que permiten el arribo al poder de los representantes populares permiten también una competencia por los votos de aquellos grupos o individuos que se verán afectados por las decisiones públicas que habrán de tomarse o, lo que

⁴¹ Baste recordar la experiencia de los Diálogos de San Andrés como un foro público de deliberación en el cual tomaron parte grupos indígenas, miembros del gobierno federal y representantes de organizaciones civiles, después del surgimiento del neozapatismo en Chiapas, y del que derivaron los *Acuerdos de San Andrés*. Como es sabido, la traducción de dichos acuerdos en la ley indígena aprobada finalmente por el Congreso de la Unión, estuvo bastante lejos de dar cumplimiento a lo acordado.

es lo mismo, a través de las elecciones es posible elegir a tomadores de decisiones que sean representantes reales de las personas y de los grupos vulnerables que se verán afectados directamente por tales decisiones.

Sin embargo, aun cuando estas medidas de representación electoral pueden resultar alternativas de participación para los grupos vulnerables, la exhibición de sus efectos toma tiempo, ya que es menester esperar el paso de un periodo presidencial o legislativo para poder premiar o castigar a los partidos que han afectado a dichos grupos, así como para elegir a nuevos representantes. Además, en muchas ocasiones los partidos políticos —que se guían por sus propias dinámicas de conservación del poder— no reflejan las necesidades ciudadanas y se encuentran lejos de ser un medio para escuchar las demandas de las minorías o de los grupos vulnerables. Así pues, Pettit tenía razón al argumentar que se requieren medidas más eficientes de participación para los grupos vulnerables que las permitidas por el sistema de reglas electorales.

En este tenor, una medida de la mayor importancia y alcance es la que establece la obligación de que los representantes populares encargados de tomar las decisiones sean afectados de manera directa por dichas decisiones, con el objeto de que comprendan y experimenten personalmente los efectos de aquello que deciden.⁴² De acuerdo con Shapiro, ello implicaría que los costos de salida de los legisladores al momento de votar una política pública fuesen altos e ineludibles. De ahí que las propuestas relativas a la revisión de los proyectos legislativos, al retraso de su aprobación, y finalmente a su enmienda y veto parezcan hasta ahora las medidas más eficientes de participación para los grupos vulnerables, en el contexto de las democracias liberales, con miras a reducir la dominación y la opresión de las cuales son objeto. Sólo mediante la existencia de estos derechos y de la garantía de su ejercicio efectivo bajo las diversas formas de la participación es posible que los grupos vulnerables resistan frente a las decisiones públicas que afectan directamente sus intereses más básicos.

El papel del gobierno

Sin duda, con el objeto de propiciar la participación real y sustantiva de los grupos vulnerables en el proceso de toma de decisiones y en el diseño y la elaboración de las políticas públicas debe considerarse el papel del gobierno en esta tarea.

En principio, de acuerdo con Shapiro, el gobierno debe ser capaz de facilitar el desarrollo del proceso de deliberación, atendiendo a las relaciones de poder existentes y a los mecanismos de control y dominación ya mencionados. Así, una medida consiste en aumentar el poder de negociación de los grupos vulnerables a través del establecimiento y la garantía institucional de los derechos de revisión y de revocación de las leyes o decisiones que afectan directamente sus intereses básicos. Mediante la presentación de iniciativas legislativas al Congreso, el Poder Ejecutivo puede fortalecer las alternativas de resistencia de los grupos vulnerables.

⁴² En cierta manera se trata de poner en práctica el recurso rawlsiano del “velo de la ignorancia”, donde predomina el principio de decisión que ordena maximizar el mínimo resultado en tanto que la misma persona que decide puede ser afectada por la medida que va a aprobar. Véase John Rawls, *A Theory of Justice*, *op. cit.*, pp. 15-18.

Asimismo, a través de acciones de diversa naturaleza que están a su alcance y en su competencia, el gobierno puede cambiar indirectamente el balance de los incentivos sin tener que proponer soluciones específicas ni intervenir flagrantemente en el proceso de participación.⁴³

También debe fortalecer el proceso de *empoderamiento* de los grupos vulnerables a través del reconocimiento explícito de su presencia y de su vulnerabilidad particulares. Y, no menos importante, el gobierno debe establecer y garantizar el respeto de los derechos de apelación, de retraso, de enmienda y de veto de las decisiones que los afectan directamente. Por último, mediante el reconocimiento y el establecimiento de instancias defensoras de los derechos humanos, el gobierno puede propiciar que los grupos vulnerables amplíen sus instancias de queja y de denuncia.

El papel de las instancias judiciales

Además de las medidas de revisión, enmienda, apelación, retraso y veto de las decisiones públicas tomadas tanto por el Poder Ejecutivo como por el Legislativo, coincido con Shapiro en reconocer en los procesos de revisión judicial una de las medidas de participación efectiva para los grupos vulnerables, tendentes a revertir la dominación.

El sistema judicial debe intervenir, sin duda, cuando las decisiones gubernamentales y/o legislativas afecten el interés más básico de los individuos o de los grupos. En la tradición democrática contemporánea, se espera que estas instancias sean particularmente responsables de proteger a las minorías cuando sus derechos están siendo fundamentalmente afectados.⁴⁴ Los tribunales o las instancias judiciales deben encargarse de señalar las contradicciones de los otros dos Poderes y de revisar los procedimientos relativos a la elaboración e instrumentación de las leyes y de las decisiones públicas. En otras palabras, los tribunales deben poder revisar los procesos y las maneras de afectación de las decisiones sobre los grupos vulnerables y regresar las propuestas a los Poderes de origen, respetando así la separación de funciones.

El papel de los tribunales se limita, entonces, a prevenir las subversiones de la democracia, asegurando que no se vulnere el principio del interés afectado. Los tribunales son, según Shapiro, “válvulas de escape” que llaman la atención sobre errores, omisiones y afectaciones de los procesos legislativo y ejecutivo, pero que al mismo tiempo no los sustituye. De esta manera, se respeta la votación de los representantes populares y la legitimidad de la misma, a la vez que es posible cuestionar tanto sus decisiones como el proceso por el cual éstas llegaron a tomarse.

Sin embargo, para una teoría política que toma seriamente en cuenta las relaciones de poder y el ejercicio de la opresión y la dominación en todas sus formas es indispensable promover la reflexión sobre las condiciones (teóricas y prácticas) que permitan cuestionar la actuación de los tribunales, sin ninguna fe absoluta en su imparcialidad o eficacia. Por tanto, una tarea, entre otras, es la de hacer efectiva la exigencia de transparentar y escrutar permanentemente los intereses de los miembros de estas instancias judiciales, para lo cual resulta

⁴³ Véase Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, *op. cit.*, p. 47.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 64-77.

absolutamente necesario que los grupos vulnerables participen, tal como sugiere Pettit, demandando que los procesos de resolución de las instancias judiciales sean públicos y accesibles a todos los ciudadanos, de modo que estas resoluciones puedan ser efectivamente evaluadas y examinadas por todos y, especialmente, por aquellos que se verán afectados directa o indirectamente por ellas.

Observaciones finales

Hasta ahora se ha mostrado la necesidad de reorientar las acciones de los Poderes estatales, si es que se pretende aminorar la dominación, la opresión y la discriminación, algo que sólo puede ser posible, como ya se ha argumentado, con la participación de los grupos vulnerables, aquellos que precisamente sufren con mayor frecuencia la afectación de sus intereses básicos como resultado de la aplicación de decisiones públicas. Asimismo, se ha apuntado la importancia de reflexionar seriamente sobre las fortalezas y debilidades de las diversas formas de participación (como la deliberación), de modo que sea menos difícil para una teoría democrática basada en el reconocimiento del pluralismo igualitario cometer el error de validar inadvertidamente situaciones de dominación y discriminación que desea erradicar.

A continuación se revisarán algunas experiencias de participación desde una perspectiva comparada y se presentará un modelo viable de participación para los grupos vulnerables en el caso mexicano.

Los mecanismos de participación para los grupos vulnerables

En el primero de los capítulos de este trabajo se establecieron los fundamentos teórico-políticos de la definición de los grupos vulnerables en contextos democráticos modernos. En el segundo se señalaron y examinaron diversos mecanismos de participación que dichos grupos pueden utilizar en los procesos de toma de decisiones, con miras a clarificar y disminuir las diversas dimensiones del poder y de la dominación que los afectan particularmente.

En este tercer capítulo se ofrece una muestra empírica de dichos mecanismos de participación. Concretamente, se examinan dos casos relativos a países distintos al nuestro, y cuyo valor reside en que pueden considerarse emblemáticos de las clases de acción social implicadas en la lucha contra la discriminación, por un lado, y en favor de las políticas de acción afirmativa, por el otro. Con este ejercicio comparativo se busca, entre otras cosas, ilustrar cómo algunas de las diversas propuestas de participación previamente discutidas han sido ya utilizadas, en el pasado reciente, por ciertos grupos vulnerables en la defensa de sus intereses más básicos.

Sin embargo, en primera instancia se señalan aquí algunas puntualizaciones sobre cuestiones relativas a la acción afirmativa en general, las cuales deben tomar seriamente en cuenta los grupos vulnerables en el momento de participar efectivamente en la definición, el diseño y la instrumentación de las políticas públicas que les conciernen particular y primordialmente.

Este último capítulo muestra, asimismo, un modelo esquemático de participación política para los grupos vulnerables en México. El modelo hace referencia a una gran variedad de mecanismos de participación que podrían usarse (si es que algunos no lo son ya) por los grupos vulnerables en México en las diferentes etapas (creación, instrumentación, monitoreo y evaluación) del proceso de toma de decisiones relativas a políticas públicas relevantes.

Las políticas de acción afirmativa: algunas puntualizaciones

A las políticas de acción afirmativa se les ha designado nominalmente de diferente forma, dependiendo del país en el cual se han instrumentado y de su contexto particular de aplicación. En Estados Unidos, por ejemplo, se las llamó *affirmative actions* (acciones afirmativas) a partir de que el presidente John F. Kennedy emitiera una orden ejecutiva convocando a realizar “acciones” para asegurar que los empleadores contratasen a las personas sin importar su raza, color, credo u origen nacional. El objetivo inmediato era que quienes habían sido discriminados en el pasado por alguno de estos atributos no volvieran a serlo en el futuro. Con el paso del tiempo, esta política derivó en medidas que buscaban remediar las desigualdades pretéritas, estableciéndose políticas preferenciales para los grupos vulnerables. En In-

glaterra, por su parte, estas políticas fueron clasificadas con el nombre de *positive discrimination* (discriminación positiva). A su vez, en Asia, fueron conocidas en Sri Lanka, por ejemplo, como “estandarización”, mientras que en Malasia (conforme a las creencias particulares de los grupos étnicos minoritarios) se las denominó “preferencias de los hijos de la tierra”. En África, concretamente en países con composiciones étnicas sumamente diferenciadas, como Nigeria, se las concibió como ofreciendo un “reflejo” del particular carácter federal de ese país.⁴⁵

En conjunto, las políticas de acción afirmativa se refieren a acciones y programas que buscan igualar las oportunidades sociales de los grupos menos afortunados (en el lenguaje de Rawls) y con frecuencia se encuentran asociadas a medidas que intentan corregir las inequidades históricas, raciales y de género.⁴⁶ El discurso tradicional de defensa de las políticas de acción afirmativa las presenta como medidas temporales y con rangos de aplicación determinados, lo que contrasta con otras medidas orientadas en forma similar a hacer valer (implícitamente, por lo menos) el ideal democrático de no dominación (y, por tanto, de no discriminación) que suelen, en cambio, proponerse con carácter de permanentes y con amplios campos de aplicación.⁴⁷

No obstante, resulta evidente que la definición misma de grupos vulnerables⁴⁸ se refiere a grupos que pueden implicar cualquiera o ambas clases de medidas, así como que la determinación de qué medidas sería relevante adoptar depende, en última instancia, de la cualidad o cualidades de vulnerabilidad consideradas, además de la manera en que éstas se encuentran relativamente vinculadas o aisladas unas con otras. Por lo tanto, incluso a la luz de estas observaciones sumarias, parece necesario revisar eventualmente la relación teórica y práctica entre los fines e instrumentos de las políticas de acción afirmativa, por un lado, y la naturaleza de los grupos vulnerables, por el otro. Una revisión semejante —que excede en mucho los límites de este trabajo— podría servir para apuntalar mejor la tesis —formulada y sustentada muy esquemáticamente en el primer capítulo— de que la naturaleza de los grupos vulnerables es tal que pone en evidencia la esencia y los fines pluralista-igualitarios de la sociedad democrática moderna.

⁴⁵ Véase Thomas Sowell, *Affirmative Action Around the World: An Empirical Study*, Nueva Haven, Yale University Press, 2004, p. 16.

⁴⁶ Véase Hugo Pierre (ed.), *Redistribution and Affirmative Action: Working on the South African Political Economy*, Pretoria, Southern Book Publishers, 1992, pp. 72-84.

⁴⁷ Como es el caso de los llamados “derechos culturales”. Véase al respecto Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, *op. cit.*, y Will Kymlicka y Wayne Norman (eds.), *Citizenship in Diverse Societies*, *op. cit.* Lo dicho no significa, desde luego, desconocer el hecho de que las políticas de acción afirmativa han sido cuestionadas y continúan siéndolo por su pretensión de establecer criterios para el trato diferenciado y/o preferencial para algunas personas y grupos. Al respecto, véase una excelente compilación de ensayos sobre las controversias históricas en torno a las políticas de acción afirmativa en Steven M. Cahn (ed.), *The Affirmative Action Debate*, *op. cit.* Sin embargo, como se ha intentado mostrar en los anteriores capítulos de este trabajo, la fundamentación de la legitimidad última de semejantes distinciones realizadas en una perspectiva democrática de no dominación —a su vez basada en la aceptación de las condiciones típicamente modernas impuestas por un contexto de pluralismo igualitario— es bastante plausible.

⁴⁸ Los grupos de mujeres, niños y niñas, indígenas, discapacitados, personas con orientación sexual diferente a la mayoritaria, personas con VIH-sida, personas con creencias religiosas minoritarias y ancianos, integran el amplio espectro de los grupos vulnerables.

En todo caso, lo que importa resaltar en un ensayo como éste, abocado a fundamentar la exigencia de la participación de los grupos vulnerables en la definición y el diseño de las políticas de acción afirmativa, es que la instrumentación de una política de acción afirmativa pretensora de favorecer a los grupos vulnerables debe considerar seriamente las estructuras de las relaciones de poder y de dominación que han sido examinadas previamente al tratar sobre el diseño e implantación de cualquier tipo de política pública. De ahí que, respecto de cómo deben participar los grupos vulnerables en la definición y el diseño de las políticas de acción afirmativa en particular, tenga plena validez todo lo que se ha dicho aquí acerca de los mecanismos participativos identificados como relevantes: deliberación, foros públicos, revisión, enmienda, edición, queja y veto.

No obstante, todavía podemos llevar a cabo algunas puntualizaciones más que contribuyan a que los grupos vulnerables puedan enfrentar la opresión y la dominación involucradas en los procesos de decisión e instrumentación de una política de acción afirmativa concebida en su beneficio.

En primer lugar, es preciso tomar en cuenta que, en contra de la percepción corriente, la presencia de miembros de los grupos vulnerables en puestos directivos en las instituciones que establecen políticas de acción afirmativa, y que dan cumplimiento y seguimiento a las mismas, puede ser necesaria pero nunca resulta suficiente para garantizar la disminución relativa de la dominación. Dicho de otro modo, su sola presencia no asegura que, como resultado de las políticas públicas en cuestión, se generen beneficios reales y tangibles para los grupos vulnerables en términos de sus intereses básicos.⁴⁹

En segundo lugar, es menester considerar que las políticas de acción afirmativa pueden dar lugar a que algunos grupos no vulnerables recurran a las *variabilidades* de la identidad para beneficiarse de las mismas. En tanto que la identidad no es fija, individuos y grupos pueden redesignarse y autodesignarse como miembros de un grupo preferencial para obtener las ventajas de las políticas de acción afirmativa que están diseñadas para beneficiar a los grupos efectivamente más desaventajados.⁵⁰ Sin embargo, no necesariamente debe verse esta circunstancia como algo perverso, pues la naturaleza misma de los procesos de identidad, como ya se ha dicho, permite dichas variaciones. Con todo, los grupos vulnerables han de tomar seriamente en cuenta estas características de los procesos de identidad si es que desean conseguir, en la medida de lo posible, que las políticas de acción afirmativa los favorezcan realmente.

⁴⁹ Véase Thomas Sowell, *op. cit.*, pp. 13-15.

⁵⁰ Por ejemplo, a partir del establecimiento de políticas de acción afirmativa para grupos hindúes en los Estados Unidos, el número de personas que se consideraban descendientes de algún grupo étnico proveniente de la India aumentó radicalmente, ocasionando cambios en el censo siguiente que, para un periodo de cinco años, eran demográficamente imposibles. Asimismo, en el caso de Indonesia, se establecieron beneficios para las personas indígenas en términos de facilidades para la solicitud de créditos, así como de estímulos para el establecimiento de negocios. Sin embargo, lo que ocurrió fue que, si bien sólo las personas indígenas podían solicitar estos créditos, una persona no indígena era quien realmente dirigía y controlaba la administración de la empresa crediticia, obteniendo los mayores beneficios. Véase Thomas Sowell, *op. cit.*, pp. 15-17.

Por ello, resulta de capital importancia para los grupos vulnerables (al momento de participar en el diseño y la instrumentación de una política pública de acción afirmativa) estar atentos al establecimiento, en las mesas de negociación, de los diversos elementos o factores que deben intervenir para que un grupo pueda ser considerado un beneficiario apropiado de dicha política pública. En otras palabras, es preciso considerar cuidadosamente qué capacidades, aptitudes, conocimientos, herramientas, experiencias y demás (y en qué disciplinas, oficios, ocupaciones, etcétera) se requieren para poder participar de los beneficios de las políticas de acción afirmativa. De lo contrario, como ya se ha advertido, es probable que algunos grupos no vulnerables se conviertan en los máximos beneficiarios de tales políticas públicas.⁵¹

Adquirir conciencia de estos escenarios estratégicos puede, por tanto, contribuir en buena medida a reducir la probabilidad de que las políticas de acción afirmativa beneficien en última instancia a grupos no vulnerables, o solamente a los miembros menos vulnerables al interior de los grupos que sí lo son. Sin duda, esta toma de conciencia permite ejercer presión sobre los actores gubernamentales, de modo que les resulte más difícil asumir la posición de que por el simple hecho de aprobar una política pública de acción afirmativa ya cumplieron cabalmente con su responsabilidad y su compromiso frente a los grupos vulnerables.

Por último, resulta necesario vigilar que las políticas de acción afirmativa no se presenten públicamente como medidas benevolentes o como concesiones por parte de los grupos poderosos o mayoritarios, en beneficio de las minorías o de los grupos vulnerables. Por el contrario, deben cabildarse y difundirse como medidas acordes con la justicia democrática, es decir, como medidas que han de propiciar cambios democráticos en las instituciones y que beneficiarán globalmente al sistema social.⁵²

Así, el éxito de las políticas de acción afirmativa depende de varios factores. Por supuesto, la participación en la definición y el diseño de las políticas públicas desempeña un papel muy importante, pero no basta. Es menester, asimismo, que los grupos vulnerables estén pendientes de los contextos en los cuales se llevan a cabo tales definición y diseño, en términos de los recursos que para ello ofrecen los mecanismos de deliberación y de participación en foros públicos examinados en el capítulo anterior. Con igual peso, sin duda, debe ponerse atención a la exigencia de vigilar qué instancias o personas son las responsables del manejo operativo de las políticas de acción afirmativa, de su monitoreo y de su evaluación.

Casos que ilustran los mecanismos de participación para los grupos vulnerables

A continuación se presentan dos casos, cada uno de los cuales ilustra mecanismos de participación específicos utilizados por grupos vulnerables en la defensa de sus intereses básicos. En la presentación se resaltan los mecanismos de participación examinados anteriormente y, cuando es preciso, se indican algunas de sus limitaciones.

⁵¹ Véase Thomas Sowell, *op. cit.*, pp.18-19.

⁵² *Ibid.*, p. 19.

Caso: aprobación de la Ley de Identidad de Género

Tema: transexuales

País: España

El 7 de noviembre de 2006 fue aprobada en España la *Ley Reguladora de la Rectificación Registral de la Mención Relativa al Sexo de las Personas*, mejor conocida como *Ley de Identidad de Género*, donde se establece que las personas transexuales pueden cambiar su nombre y su sexo en los registros oficiales sin necesidad de someterse previamente a la cirugía de reasignación de sexo. Basta con que presenten un certificado de diagnóstico de transexualidad y acrediten, mediante un informe clínico, que han sido tratadas por un médico durante al menos dos años con miras a acomodar sus características físicas al sexo reclamado.⁵³

Si bien aún sigue pendiente la ratificación de la *Ley* por el Senado español,⁵⁴ su aprobación en el Congreso trasluce una interesante historia de deliberación y de cabildeo extensos por parte de un buen número de organizaciones y colectivos transexuales.

El proceso de deliberación, previo a la redacción de la iniciativa de ley, incluyó varias reuniones entre miembros del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y los grupos transexuales, en las cuales se discutieron diversas propuestas legislativas para el beneficio de dichos colectivos. Más concretamente, en el proceso deliberativo participaron miembros del PSOE (que recientemente había logrado nuevamente el poder y que había sido solidario a lo largo de su historia con esta clase de demandas), varias delegaciones de la Federación Estatal de Lesbianas, Gays y Transexuales (FELGT), y médicos y organizaciones no gubernamentales en defensa de los derechos de los grupos de la diversidad sexual. Después de concluidos los encuentros, el gobierno del presidente Rodríguez Zapatero se comprometió a llevar adelante el cabildeo en el Congreso, particularmente con los miembros del Partido Popular (PP), con vistas a obtener los consensos necesarios para sacar adelante la ley.

Una vez que fue presentado el proyecto de ley en la Cámara de Diputados, grupos pertenecientes a la FELGT se abocaron intensamente a la revisión del texto e hicieron a los grupos parlamentarios diversas propuestas de modificación del mismo, en las cuales se evidenciaba la necesidad de establecer de forma más exhaustiva la regulación del procedimiento administrativo.

⁵³ Véase, en línea, Federación Estatal de Lesbianas, Gays y Transexuales www.felgt.org/temas/transexuales/i/11355/61/aet-transexualia-califica-de-inmenso-avance-democratico-la-aprobación-del-proyecto-de-ley-de-identidad-de-género [01/12/06]; también: Transexualia, *Ley de Identidad de Género: una realidad*, disponible en www.transexualia.org [01/12/06]; EFE, "La *Ley de Identidad* permitirá a los transexuales el cambio de nombre y sexo en el DNI", en *20 minutos*, disponible en www.20minutos.es/noticia/20542/0/ley/identidad/transexuales [01/12/06]; *Disforia de género*, "Colectivos transexuales felicitan nueva ley como de las más progresivas [sic] existentes", disponible en www.disforiadegenero.org [01/12/06]; Europa Press, "El PSOE quiere afrontar las reformas comprometidas con el colectivo gay en la primera parte de la legislatura", *Enkidu Magazine*, disponible en www.enkidumagazine.com/art/2004/110504/E_001_110504.htm.

⁵⁴ La presentación de este caso fue redactada a finales de 2006. La *Ley* en cuestión fue aprobada finalmente por el Senado español el 28 de febrero de 2007. Véase www.almendron.com/politica/congreso/2007/110079D.pdf [28/04/08].

En este contexto, los grupos de organizaciones transexuales demandaron dos enmiendas a la iniciativa de ley. La primera estipulaba que los transexuales extranjeros con tarjeta de residencia española debían gozar de los mismos derechos que los transexuales de nacionalidad española, mientras que la segunda establecía que los menores de edad pudieran acogerse a dicha ley con la previa autorización de sus padres o tutores. Por desgracia, ambas enmiendas fueron rechazadas por las comisiones responsables de su aprobación.

Puede resaltarse como corolario de este caso la importancia para los grupos vulnerables de aprovechar los contextos políticos propicios (como el ascenso al poder de un partido político favorable) para el establecimiento de políticas públicas en su beneficio. Igualmente, la significación de los foros de deliberación que deben preceder a la elaboración de la iniciativa de ley y, por último, la participación intensa en el empleo de los mecanismos de revisión y de enmienda, una vez que la iniciativa de ley se encuentra en el proceso de aprobación.

Caso: asociación Benghalensis y Otros contra el Ministerio de la Salud y Acción Social de la Nación

Tema: personas enfermas de VIH-sida

País: Argentina

En 1994, Argentina (junto a 42 países más) suscribió la *Declaración de París*, con la cual se pretendía dar prioridad a la lucha contra el VIH-sida y velar porque las personas que lo padecen pudiesen ejercer sus derechos y libertades fundamentales de manera plena e igual. Más tarde, el Congreso argentino aprobó la *Ley Reglamentaria número 24455*, que estableció que el sistema del seguro social, llamado en Argentina “Obras Sociales”, está obligado a proporcionar tratamiento médico, psicológico y farmacológico a las personas con VIH-sida.⁵⁵

Un grupo amplio de organizaciones no gubernamentales (más de 60), comprometidas en la lucha contra el sida llevaron a cabo labores de cabildeo en el Congreso argentino con el propósito de que la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados discutiera con ellas el monto del presupuesto que debía destinarse a la atención y prevención del virus, así como la regularización del abastecimiento de los medicamentos involucrados. Como resultado de esta labor, las organizaciones no gubernamentales se reunieron en distintas ocasiones con un grupo de diputadas, poniendo en marcha un proceso de discusión y deliberación sobre el proyecto de ley –concretamente acerca de la pretensión de obligar a las empresas privadas que proporcionan seguridad social a sus empleados a cubrir las prestaciones y los medicamentos que requiere el tratamiento del VIH-sida. De estos foros de discusión conjunta surgió una iniciativa de ley que finalmente se promulgó con el número 24754.⁵⁶

⁵⁵ Véase Consejo Latinoamericano y del Caribe de Organizaciones No Gubernamentales con Servicio en VIH-sida, “Acceso a tratamiento para VIH-sida y derechos humanos, el caso argentino”, disponible en www.laccaso.org/pdfs/argesp.pdf [01/12/06].

⁵⁶ Véase Ministerio de Salud de la Nación, *Ley 24754*, disponible en www.msar.gov.ar/htm/site/Lusida/Legales/24455.htm [01/12/06].

Más tarde, en 1997, el grupo de organizaciones no gubernamentales con trabajo en VIH-sida recibió denuncias por parte de enfermos seropositivos a quienes las empresas empleadoras se negaban a responder por el tratamiento y la medicación de la enfermedad, a pesar de contar con la cobertura de Obras Sociales y del mandato de ley. Al mismo tiempo, otros portadores del virus gestionaban el suministro de medicamentos a través del Ministerio de Salud, pero éste tampoco se los proveía. Como consecuencia, las organizaciones no gubernamentales apoyaron a los demandantes para que iniciaran el procedimiento del recurso de amparo contra Obras Sociales y el Ministerio de Salud.

Aunque un número importante de personas interpusieron dicho recurso, también hubo quienes finalmente se negaron a hacerlo, en tanto que ello significaría hacer público su estado de salud y tener que enfrentar las dificultades familiares, laborales y sociales ocasionadas por el estigma que soportan los enfermos seropositivos. Ante esta circunstancia, y apoyados en los dispuesto por la *Ley 23798*, que obliga al Estado argentino a realizar las acciones necesarias para la asistencia y rehabilitación de las personas que viven con VIH-sida, un grupo de ocho organizaciones de la sociedad civil tomó la decisión de presentar un amparo colectivo contra el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación por el no suministro de los medicamentos a las personas seropositivas.

Las instancias judiciales correspondientes concedieron tanto el amparo colectivo como los amparos individuales, y se obligó al Estado a dar cumplimiento a su obligación de asistir en el suministro de medicamentos a los enfermos por el virus. En la sentencia de los tribunales se afirmó que el incumplimiento por parte del Estado de proveer los medicamentos constituye una “omisión que roza la violación de los derechos humanos reconocidos en la *Constitución Nacional*”.⁵⁷

Por su parte, el Estado se inconformó, interpuso un recurso extraordinario contra la sentencia y apeló a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La máxima instancia judicial, sin embargo, concedió la razón a las organizaciones no gubernamentales que interpusieron el recurso del amparo colectivo y concluyó que el Estado tiene la obligación de suministrar los medicamentos necesarios para el diagnóstico y el tratamiento de la enfermedad.

Modelos de participación para grupos vulnerables en México

A continuación, y siguiendo los lineamientos teóricos y de caso discutidos en este estudio, se presenta un modelo de participación de los grupos vulnerables para el caso de México.

⁵⁷ Véase Leonardo Filippini, Gustavo Plat y Florencia Plazas, “VIH-sida: los derechos de las personas privadas de la libertad. Normas, jurisprudencia y prácticas en la prevención y tratamiento de VIH-sida”; disponible en www.cels.org.ar/Site_cels/trabajo/b_violencia/violencia_pdf/vih-sida_derechos.pdf [01/12/06].

PROCESO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA				
Etapas	Mecanismo de participación	Modalidad	Consideraciones	Mecanismo de revisión
Definición y diseño de la política pública	<ul style="list-style-type: none"> Deliberación 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo público convocado por el gobierno o por la sociedad civil. 	<ul style="list-style-type: none"> En la deliberación se requiere considerar: la determinación y el control de la agenda, la participación de los diversos grupos relevantes, las reglas para la toma de decisiones, el resumen de los acuerdos y resultados, y los destinatarios de los acuerdos conseguidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Revisión de las decisiones tomadas considerando el contexto de poder asociado y los grupos participantes. Control sobre la manera en que las decisiones producto de la deliberación serán incluidas en las siguientes etapas del proceso de una política pública. Revisión del dictamen, de la decisión adoptada y de quién realizó la relatoría.
	<ul style="list-style-type: none"> Foro público 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo público convocado por la sociedad civil. Conjunto de ciudadanos constituidos como corte de discusión y apelación. 	<ul style="list-style-type: none"> En el foro público es menester considerar la determinación y el manejo de la agenda, los temas a tratar, los diversos grupos participantes, las reglas para la toma de decisiones, la relatoría de los acuerdos y los resultados alcanzados, y los destinatarios de dichos resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> Revisión de las decisiones tomadas considerando el contexto de poder asociado y los grupos participantes. Control sobre la manera en que las decisiones serán incluidas en las siguientes etapas del proceso de una política pública. Revisión del dictamen, de la decisión adoptada y de quién realizó la relatoría.

PROCESO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA - continuación				
Etapas	Mecanismo de participación	Modalidad	Consideraciones	Mecanismo de revisión
Instrumentación de la política pública	<ul style="list-style-type: none"> Revisión para que el <i>input</i> o las contribuciones de los grupos vulnerables sean tomados en cuenta en el proceso de instrumentación de la política. 	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo de acceso a los grupos vulnerables debe poder revisar la instrumentación de la política pública a través de conocer cuáles son las instancias ejecutoras y las modalidades de la instrumentación. 	<ul style="list-style-type: none"> Considerar qué institución o instituciones públicas tomarán parte en la instrumentación de la política y revisar el padrón de beneficiarios y el criterio de selección de los mismos. 	<ul style="list-style-type: none"> Exigir la transparencia en la instrumentación de la política pública a través del conocimiento de la información sobre el gasto de los recursos y de los beneficiados por la puesta en marcha de la política pública.
Monitoreo de la política pública	<ul style="list-style-type: none"> Revisión y conocimiento de los criterios para monitorear la política pública. Exigencia para tener acceso público a los procesos de monitoreo. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo para los grupos vulnerables que necesitan conocer las instituciones que llevarán a cabo el monitoreo y los criterios de su aplicación. 	<ul style="list-style-type: none"> Se requiere conocer el padrón de beneficiarios, el criterio de selección de los mismos, y los métodos de monitoreo que anteceden a la evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> Se requiere que la información del monitoreo sea pública y accesible a los ciudadanos y que se consideren las posibles afectaciones de dicha política sobre los intereses básicos de los grupos vulnerables.

PROCESO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA - continuación				
Etapas	Mecanismo de participación	Modalidad	Consideraciones	Mecanismo de revisión
Evaluación de la política pública	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión del proceso de evaluación. • Enmiendas a la política pública y veto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de revisión del proceso de evaluación a través de conocer a los beneficiarios de la política pública y los criterios de construcción de los indicadores con los cuales se evaluó. • Los grupos vulnerables y la sociedad civil deberían poder realizar evaluaciones alternas a través de investigaciones de tipo cualitativo y cuantitativo, y proponer enmiendas a la política o sugerir eventualmente su anulación y veto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las evaluaciones gubernamentales de las políticas públicas deben ser públicas y accesibles a los ciudadanos. • Para realizar evaluaciones alternativas se requieren recursos económicos y expertos en la materia, de difícil acceso para la mayoría de los grupos vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es menester revisar la metodología y los intereses de los grupos alternativos que evalúan la política pública, las instancias financiadoras de la evaluación y los criterios de evaluación.

PROCESO DE APROBACIÓN DE UNA LEY - continuación				
Etapas	Mecanismo de participación	Modalidad	Consideraciones	Mecanismo de revisión
Definición, diseño y análisis de una ley, previos a la presentación en el Pleno del Congreso	<ul style="list-style-type: none"> Foro público 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo del foro público a través del cual los grupos vulnerables establecen la pertinencia, las necesidades y los requerimientos de una posible ley. 	<ul style="list-style-type: none"> En el foro público se requiere considerar: la determinación y el manejo de la agenda, los temas a tratar, los diversos grupos participantes, las reglas para la toma de decisiones, la relatoría de los acuerdos, los resultados alcanzados y los destinatarios de los acuerdos. 	<ul style="list-style-type: none"> Revisión de las decisiones tomadas, considerando el contexto de poder asociado y los grupos participantes. Control sobre la manera en que las decisiones serán incluidas en las siguientes etapas del proceso de elaboración de la ley. Revisión del dictamen, de la decisión adoptada y de los grupos que realizaron la relatoría.
	<ul style="list-style-type: none"> Deliberación 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo de la deliberación, que consiste en que a través de la convocatoria gubernamental o ciudadana, los grupos vulnerables deben mostrar sus puntos de vista, los intereses a ser preservados y las necesidades que deben ser atendidas a través de una posible nueva ley. 	<ul style="list-style-type: none"> En la deliberación es necesario considerar: la determinación y el control de la agenda, la participación de los diversos grupos, las reglas para la toma de decisiones, el resumen de los acuerdos y resultados, y los destinatarios de los acuerdos conseguidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Revisión de las decisiones tomadas, considerando el contexto de poder asociado y los grupos participantes. Control sobre la manera en que las decisiones, producto de la deliberación, serán incluidas en las siguientes etapas del proceso de elaboración de una ley. Revisión del dictamen, de la decisión adoptada y de quién realizó la relatoría de los acuerdos.

PROCESO DE APROBACIÓN DE UNA LEY - continuación				
Etapas	Mecanismo de participación	Modalidad	Consideraciones	Mecanismo de revisión
Definición, diseño y análisis de una ley, previos a la presentación en el Pleno del Congreso - continuación	<ul style="list-style-type: none"> • Cabildeo 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de presentación de propuestas y alternativas para la construcción de una nueva ley. • Así como a través de la negociación, la consecución de compromisos y la realización de acuerdos previos con dichos actores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es menester considerar la participación e influencia de los grupos conservadores que realizan cabildeo y que influyen negativamente en la consecución de la protección de los intereses básicos de los grupos vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y monitorear los compromisos acordados con los actores facultados para presentar iniciativas. • Hacer públicos los acuerdos previamente establecidos en favor de los intereses de los grupos vulnerables. • Denunciar públicamente la influencia de los grupos conservadores.

PROCESO DE APROBACIÓN DE UNA LEY - continuación				
Etapas	Mecanismo de participación	Modalidad	Consideraciones	Mecanismo de revisión
Presentación de la Propuesta de Ley en el Pleno del Congreso y aprobación para proceder a la discusión de la misma en las comisiones Legislativas	<ul style="list-style-type: none"> Revisión y enmienda 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo para exigir el conocimiento de la propuesta de ley y revisar que ésta incluya las consideraciones vertidas por los grupos vulnerables en la etapa previa. En el caso de omisiones o anulaciones, dichos grupos deben establecer públicamente las enmiendas que consideren pertinentes para proteger sus intereses más básicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Deben considerarse los intereses que defiendan las diversas bancadas legislativas, y el cumplimiento de los acuerdos establecidos previamente. 	<ul style="list-style-type: none"> Si la propuesta no es aprobada para su análisis en comisiones deben hacerse públicas las razones de la votación en contra o a favor de la ley y convocar de nuevo a los mecanismos de participación a través del foro público y la deliberación. Desafiar públicamente los intereses de los grupos que impidieron o facilitaron la aprobación o el rechazo de la ley en esta etapa.

PROCESO DE APROBACIÓN DE UNA LEY - continuación				
Etapas	Mecanismo de participación	Modalidad	Consideraciones	Mecanismo de revisión
Discusión en comisiones legislativas	<ul style="list-style-type: none"> Foro público, deliberación y cabildeo 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de participación por medio del foro público y la deliberación cuando se discute la propuesta en las comisiones. A través de ellos, los grupos vulnerables deben mostrar a los legisladores sus puntos de vista y los beneficios o los perjuicios que dicha ley puede conllevarles. 	<ul style="list-style-type: none"> Deben considerarse los intereses de los legisladores pertenecientes a las distintas bancadas legislativas y exigirse el cumplimiento de los acuerdos y compromisos previamente establecidos. Asimismo, debe considerarse el cabildeo que realizan los grupos conservadores con los legisladores en esta etapa del proceso de la aprobación de la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> Exigir la apertura de las discusiones y los debates sobre la ley en las comisiones y considerar los argumentos presentados por los legisladores de las diversas bancadas partidistas.

PROCESO DE APROBACIÓN DE UNA LEY - continuación				
Etapas	Mecanismo de participación	Modalidad	Consideraciones	Mecanismo de revisión
Elaboración de dictamen y aprobación en comisiones Legislativas	<ul style="list-style-type: none"> Retraso y edición. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo del retraso en la aprobación de la ley en esta etapa, en caso de que en el dictamen final existan elementos que afecten los intereses básicos de los grupos vulnerables. El retraso debe lograrse hasta conseguir una nueva edición del dictamen. 	<ul style="list-style-type: none"> Deben considerarse los intereses de los legisladores pertenecientes a las distintas bancadas legislativas y exigirse el cumplimiento de los acuerdos y compromisos previamente establecidos con los grupos vulnerables. Asimismo, debe considerarse el cabildeo que realizan los grupos conservadores con los legisladores en esta etapa del proceso de aprobación de la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> Exigir tener acceso a los argumentos presentados por los legisladores tanto a favor como en contra de la ley para la elaboración del dictamen final y conocer el resultado de la votación en las comisiones y la del partido al que pertenecen.
Presentación del dictamen en el Pleno de la Cámara. Votación y aprobación	<ul style="list-style-type: none"> Revisión, edición y enmienda. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo de denuncia pública y de exigencia de la edición y enmienda de la ley antes de la publicación por parte del Ejecutivo, en el caso de que se apruebe una ley que afecte los intereses básicos de los grupos vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> Deben considerarse los intereses de los legisladores pertenecientes a las distintas bancadas legislativas y exigirse el cumplimiento de los acuerdos y compromisos previamente establecidos. Asimismo, debe considerarse el cabildeo que realizan los grupos conservadores con los legisladores en esta etapa del proceso de aprobación de la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> Deben denunciarse frente a los organismos públicos defensores de los derechos humanos las posibles afectaciones a los intereses de los grupos vulnerables en caso de la promulgación de la ley aprobada en el Pleno. Debe comenzarse a prepararse la argumentación para acudir al juicio de amparo en caso de que la ley afecte las garantías constitucionales de cualquier individuo.

PROCESO DE APROBACIÓN DE UNA LEY - continuación				
Etapas	Mecanismo de participación	Modalidad	Consideraciones	Mecanismo de revisión
<p>Aprobación por parte del Ejecutivo, promulgación y publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> Revisión, edición, enmienda, apelación a las instancias judiciales, veto, recurso de amparo y denuncia ante organismos de derechos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo de denuncia pública, de exigencia de la edición y enmienda de la ley, en el caso de que se apruebe una ley que afecte los intereses básicos de los grupos vulnerables. Mecanismo de apelación frente a las instancias del poder judicial para que procedan a la revisión del proceso de aprobación de ley y, si es el caso, se llame la atención sobre el contenido de una ley que pueda afectar los intereses de los grupos vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> Es menester considerar los intereses de las instancias judiciales y su posible incidencia en la resolución sobre una ley que pueda perjudicar a los grupos vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> Exigir transparencia en la elaboración del dictamen que hace la revisión de la ley. Exigir el texto del dictamen, así como la argumentación y la razonabilidad de su resolución. Se requiere, asimismo, dar seguimiento al proceso de otorgamiento del amparo a los individuos que solicitaran dicho recurso.

PROCESO DE APROBACIÓN DE UNA LEY - continuación				
Etapas	Mecanismo de participación	Modalidad	Consideraciones	Mecanismo de revisión
		<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo para proceder a interponer el recurso de amparo y a denunciar ante los organismos de derechos humanos las posibles faltas al cumplimiento de los mismos que podría conllevar la ley aprobada. 		<ul style="list-style-type: none"> Conocer las determinaciones y recomendaciones de los organismos de derechos humanos al respecto del proceso y el contenido de la ley aprobada.

ALTERNATIVAS DENTRO DEL PROCESO JUDICIAL		
Mecanismo de participación	Modalidad	Mecanismo de revisión
<ul style="list-style-type: none"> • Apelación ante una primera instancia judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de apelación frente a las instancias judiciales de los procesos y las decisiones en el caso de que una ley o una política pública afecte los intereses básicos de los grupos vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> • La decisión del tribunal de primera instancia deber ser pública para que sea posible revisar su argumentación y sus razones.
<ul style="list-style-type: none"> • Apelación ante una segunda instancia judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de apelación frente a una segunda instancia judicial, en el caso de que la instancia previa falle en contra de la primera apelación. El mecanismo sirve para exigir a las autoridades judiciales la revisión del proceso y del contenido de la ley o la política pública aprobada que afecta los intereses de los grupos vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> • La decisión del tribunal de primera instancia deber ser pública para que sea posible revisar su argumentación y sus razones.
<ul style="list-style-type: none"> • Juicio de amparo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo del juicio de amparo, el cual trae consigo suspensiones individuales a la aplicación de la ley y, en algunos casos, puede implicar anulaciones de leyes y de procesos de política pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando se niega el amparo se deben hacer transparentes las razones de dicha decisión y conocer los intereses del juez que decidió no concederlo.
<ul style="list-style-type: none"> • Acudir a un tribunal administrativo para apelar una decisión incorrecta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de apelación frente a una instancia administrativa cuando la afectación contra los grupos vulnerables proviene de un proceso administrativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia, apertura y acceso a los argumentos de la decisión del tribunal administrativo.
<ul style="list-style-type: none"> • Recurso de inconstitucionalidad de una ley. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de participación colectiva que funciona como el recurso de amparo y permite impugnar la ilegalidad de una norma. 	<ul style="list-style-type: none"> • Resulta indispensable que la decisión judicial al respecto se promulgue públicamente y sea posible conocer la argumentación y la razonabilidad de la decisión.

ALTERNATIVAS A TRAVÉS DEL PROCESO ELECTORAL		
Mecanismo de participación	Modalidad	Mecanismo de revisión
<ul style="list-style-type: none"> • Competencia electoral y libertad de afiliación partidista. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de cambiar la preferencia electoral y modificar el sentido del voto. • Mecanismo de reelección de legisladores. • Mecanismo de cabildeo para negarle el voto al partido que afecta los intereses básicos de los grupos vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> • El mecanismo sugerido consiste en que tanto los legisladores como los tomadores de decisiones se vean afectados directamente por las medidas que ellos mismos toman. • Observación de la transparencia en los procesos electorales. • Observación de la libertad de asociación y de la no exclusión y la no discriminación en los estatutos de los partidos políticos.
ALTERNATIVAS DESDE LA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL		
Mecanismo de participación	Modalidad	Mecanismo de revisión
<ul style="list-style-type: none"> • Denuncia frente a organismos de derechos humanos tanto nacionales como internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismo de denuncia ante los organismos de derechos humanos y mecanismo de exigir por parte de éstos una investigación y la emisión de una recomendación hacia la instancia presuntamente violatoria de los derechos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las determinaciones de las comisiones de derechos humanos y las recomendaciones que emitan deben de ser abiertas y públicas. • Los grupos afectados pueden hacer comentarios y observaciones sobre dichas recomendaciones.

ALTERNATIVAS DESDE LA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL - continuación		
Mecanismo de participación	Modalidad	Mecanismo de revisión
<ul style="list-style-type: none"> Foros públicos y deliberación. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo de acciones de coordinación por parte de la sociedad civil para unir esfuerzos de resistencia frente a los abusos del poder y frente a la discriminación que viven diversos grupos vulnerables. Mecanismo de organización social y del establecimiento de redes sociales firmes y duraderas. 	<ul style="list-style-type: none"> Tomar en consideración el establecimiento de la agenda, el manejo de los temas, la dinámica de las discusiones y la utilización de los acuerdos alcanzados a través de este mecanismo de participación.
<ul style="list-style-type: none"> Cabildear con los actores gubernamentales para que modifiquen la agenda y los temas. Lograr el empoderamiento de las organizaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismo de cabildeo dentro de las instancias gubernamentales para presionar al gobierno para que modifique indirectamente los incentivos de los grupos que podrían eventualmente afectar los intereses básicos de los grupos vulnerables. 	
<ul style="list-style-type: none"> Instrumentar una educación cívica y participativa. 	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos de impartición de cursos de especialización con el objeto de aumentar el poder de negociación de los grupos vulnerables y la profesionalización de sus estrategias de cabildeo, con miras a la consecución de una práctica social de manifestación, resistencia y denuncia frente a los abusos del poder. Mecanismo de presión al gobierno por parte de las organizaciones de la sociedad civil para que en el sistema de educación básica se incluya la enseñanza de los derechos y se promueva una educación cívica basada en la participación social y política. Así, las generaciones futuras contarán con una práctica de participación más arraigada en su educación. 	

Conclusión general

Las políticas de acción afirmativa y aquellas dirigidas a propiciar la no discriminación hacia los grupos vulnerables son las acciones más representativas de un régimen político democrático. Siempre y cuando, claro está, convengamos en entender a la democracia como un conjunto de prácticas, instituciones y valores orientados fundamentalmente a reivindicar el ideal de no dominación en el contexto, característicamente moderno, de lo que se ha llamado con anterioridad “pluralismo igualitario”.

Por ello, la participación de los grupos vulnerables en el diseño y la definición de las políticas de acción afirmativa debe verse como un elemento central en el proceso de construcción de la democracia mexicana contemporánea.

En este tenor, en este trabajo se han ofrecido argumentos que apuntalan la percepción de que los grupos vulnerables no sólo deben participar real y eficazmente en el diseño y la definición de las políticas de acción afirmativa, sino que también se ha insistido en que es necesario que estos grupos traten de conocer y allegarse diversos mecanismos participativos que los habiliten para acceder a la revisión, edición, enmienda, monitoreo y evaluación de los impactos que dichas políticas públicas pueden tener sobre sus intereses más básicos.

Acciones positivas

Estrategias para promover la igualdad de oportunidades entre los grupos vulnerables.

Bien común

Aquello que todas las personas y los grupos consideran como bueno, sin importar qué otras cosas observen también como buenas. En contextos políticos, es la clase de bien que no es particular a ninguna persona o grupo social sino que, por el contrario, es general y universal en relación con el conjunto de las necesidades y los intereses de una comunidad política determinada.

Democracia electoral

Una visión, para algunos reducida, del régimen democrático en términos del conjunto de prácticas, valores e instituciones relativos al establecimiento y el control de los procesos de elección popular.

Discriminación

Conjunto de actitudes y prácticas de desprecio hacia personas por su pertenencia a un grupo al cual se ha estigmatizado socialmente.

No dominación

Conjunto de normas y prácticas orientadas a exponer, atenuar, y en lo posible eliminar, las condiciones sociales en las que se apoya la dominación u opresión (en todas sus formas) ejercidas por unos individuos y/o grupos sobre otros.

Pluralismo igualitario

Una forma de entender el significado y la orientación más profundos de la diversidad social (étnica, religiosa, cultural, etcétera) que caracteriza a las sociedades democráticas modernas. Se reconoce en su pretensión de asignar, por principio, un igual valor a todas y cada una de las posturas, posiciones y expresiones en el espectro de la diversidad.

Principio del interés afectado

En contextos políticos y sociales, estipula que deben tomar parte en la definición de un curso de acción colectiva aquellos individuos y grupos cuyos intereses se vean básicamente afectados por lo que resulte de la adopción de semejante acción.

Bibliografía

BENHABIB, SEYLA, editora

1996 *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press.

CAHN, STEVEN M., editor

2002 *The Affirmative Action Debate*, Nueva York, Routledge.

COBO, ROSA y RAQUEL OSBORNE

2004 “Género, feminismo y teoría política”, en Eric Herrán (coord.), *Filosofía política contemporánea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

DAHL, ROBERT

1989 *Democracy and its Critics*, Nueva Haven, Yale University Press.

DWORKIN, RONALD

2003 *Virtud soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*, Barcelona, Paidós.

1993 *Ética privada e igualitarismo político*, Barcelona, Paidós.

1993 *Los derechos en serio*, Barcelona, Planeta-Agostini.

1985 *A Matter of Principle*, Cambridge, Harvard University Press.

1983 “Liberalismo”, en Stuart Hampshire (comp.), *Moral pública y privada*, México, DF, Fondo de Cultura Económica.

FARRELLY, COLIN, editor

2004 *Contemporary Political Theory: a Reader*, Londres, Sage.

FINLEY, M. I.

1980 *Vieja y nueva democracia*, Barcelona, Ariel.

FRASER, NANCY

2004 “Recognition or Redistribution?”, en Colin Farrelly (ed.), *Contemporary Political Theory*, Londres, Sage.

GARGARELLA, ROBERTO

1999 *Las teorías de la justicia después de Rawls: un breve manual de filosofía política*, Barcelona, Paidós.

GUTMANN, AMY, editora

1994 *Multiculturalism*, Princeton, Princeton University Press.

GUTMAN, AMY y DENNIS THOMPSON, editores

1996 *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press.

HABERMAS, JÜRGEN

1993 “¿Qué significa pragmática universal?”, en *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, México, DF, Red Editorial Iberoamericana.

HERRÁN, ERIC, coordinador

2004 *Filosofía política contemporánea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

HEYD, DAVID, editor

1996 *Toleration*, Princeton, Princeton University Press.

HORTON, JOHN, editor

1993 *Liberalism, Multiculturalism and Toleration*, Nueva York, St. Martin's Press.

HUGO, PIERRE, editor

1992 *Redistribution and Affirmative Action: Working on the South African Political Economy*, Pretoria, Southern Book Publishers.

KYMLICKA, WILL

1996 *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós.

LEFORT, CLAUDE

2004 *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*, Barcelona, Anthropos.

MANENT, PIERRE

1993 *Tocqueville et la nature de la démocratie*, París, Fayard.

OKIN, SUSAN MÖLLER

2004 “Public/Private Dichotomy”, en Colin Farrelly (ed.), *Contemporary Political Theory: a Reader*, Londres, Sage.

1989 *Justice, Gender and the Family*, Nueva York, Basic Books.

PETTIT, PHILLIP

1999 “Republican Freedom and Contestatory Democratization”, en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy’s Value*, Cambridge, Cambridge University Press.

RAWLS, JOHN

1999 *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.

1995 *Liberalismo político*, México, DF, Fondo de Cultura Económica.

SHAPIRO, IAN

2004 *The State of Democratic Theory*, Princeton, Princeton University Press.

SHAPIRO, IAN y CASIANO HACKER-CORDÓN, editores

1999 *Democracy’s Value*, Cambridge, Cambridge University Press.

SOWELL, THOMAS

2004 *Affirmative Action Around the World: An Empirical Study*, Nueva Haven, Yale University Press.

STERBA, JAMES P., editor

2001 *Social and Political Philosophy: Contemporary Perspectives*, Londres, Routledge.

TOCQUEVILLE, ALEXIS DE

1990 *La democracia en América*, Madrid, Alianza.

VÁZQUEZ, RODOLFO

2004 “Liberalismo y autonomía individual”, en Eric Herrán (coord.), *Filosofía política contemporánea*, México, DF, Universidad Nacional Autónoma de México.

WALZER, MICHAEL

1997 *On Toleration*, Nueva Haven, Yale University Press.

WEALE, ALBERT

1999 *Democracy*, Londres, Macmillan.

YOUNG, IRIS MARION

2004 “The Ideal of Community and the Politics of Difference”, en Colin Farrelly (ed.), *Contemporary Political Theory: a Reader*, Londres, Sage.

1999 “State, Civil Society and Social Justice”, en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón (eds.), *Democracy’s Value*, Cambridge, Cambridge University Press.

1990 *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press.

Directorio

PRESIDENCIA DEL CONAPRED Y DE SU JUNTA DE GOBIERNO

Gilberto Rincón Gallardo (†)

JUNTA DE GOBIERNO

Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, Carlos Aguilar Suárez, Ernesto Javier Cordero Arroyo, Gustavo Nicolás Kubli Albertini, Edmundo Alvarado Soto, Mauricio Hernández Ávila, Bernardo Emilio Fernández del Castillo Sánchez, Jorge Santibáñez Romellón, Ramón Díaz de León Espino, Patricia Espinosa Torres, Luis de la Barreda Solórzano, Roberto Javier Blancarte Pimentel, Miguel Carbonell Sánchez, Rosa María Álvarez de Lara, Arturo Díaz Betancourt, Mario Luis Fuentes Alcalá, Olivia Joanna Gall Sonabend, Covadonga Pérez Villegas, Lourdes Arizpe Schlosser, Renee Dayan Shabot, Rocío García Gaytán, José Luis Tiscareño Morán, Isabel Priscila Vera Hernández, Daniela Verderi Muñuzurí, Ricardo López Flores, Adriana González Furlong, Jorge A. Saavedra López, Laura Hernández García, María Cecilia Landerreche Gómez Morín, Guillermo Octavio Huerta Ling, René Luengas Pérez, Rodrigo Quevedo Daher, Rogelio Arias Pérez, Raúl Medina Rodríguez, José López Villegas (secretario técnico).

ASAMBLEA CONSULTIVA

Rosa María Álvarez de Lara, Francisco Javier Rangel González, Roberto Javier Blancarte Pimentel, José Luis Buendía Hegewisch, Renee Dayan Shabot, Mario Luis Fuentes Alcalá, Olivia Joanna Gall Sonabend, Roberto Gutiérrez López, Arturo Díaz Betancourt, Isabel Gardea Espino, María Angélica Luna Parra, Covadonga Pérez Villegas, Jesús Eduardo Toledano Landero, Alejandro Quintero Novella, María de la Luz Lina Casas Martínez, Sandra Jiménez Loza, Roy Campos, Adriana Ortiz Ortega, Judith Bokser Misses, Rogelio Hernández López.

CONAPRED

Secretaría Técnica y Dirección de Coordinación Territorial
e Interinstitucional

MARÍA JOSÉ MORALES GARCÍA

Dirección General Adjunta de Estudios,

Legislación y Políticas Públicas

JOSÉ LÓPEZ VILLEGAS

Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones

VILMA RAMÍREZ SANTIAGO

Dirección General Adjunta de Vinculación,

Programas Educativos y Divulgación

JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ ESPÍNDOLA

Dirección de Administración y Finanzas

JOSÉ LUIS PÁEZ CABALLERO

Dirección Jurídica, de Planeación y Evaluación

MARÍA ELENA MARTÍNEZ GUERRERO

Programa de la Presidencia del CONAPRED para los

Derechos de las Personas con Discapacidad

AMALIA GAMIO RÍOS

Programa de la Presidencia del CONAPRED
en Materia de No Discriminación por Género,

Preferencia Sexual e Identidad de Género

ANGIE RUEDA CASTILLO

*Estudios sobre la reforma a la Ley Federal para Prevenir
y Eliminar la Discriminación y Participación de grupos en
situación de vulnerabilidad en la definición de acciones
afirmativas y en el diseño de políticas públicas*

de la colección “Estudios”, número 7,
del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación,
se terminó de imprimir en noviembre de 2008
en Impresora y Encuadernadora Progreso, SA de CV. (IEPSA),
San Lorenzo Tezonco núm. 244, col. Paraje San Juan,
Delegación Iztapalapa, 09830, México, DF.

La edición estuvo a cargo de la
DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE VINCULACIÓN,
PROGRAMAS EDUCATIVOS Y DIVULGACIÓN del CONAPRED.

El tiraje fue de 2,000 ejemplares
más sobrantes para reposición.