







CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN



# Reporte sobre la discriminación en México 2012 Introducción general



COORDINADO POR RICARDO RAPHAEL DE LA MADRID

Coordinación editorial: Carlos Sánchez Gutiérrez

Cuidado editorial: Armando Rodríguez Briseño y Carlos Martínez Gordillo

Diseño y formación: Paula Montenegro

Primera edición: octubre de 2012

© 2012. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante 14, col. Anzures,

del. Miguel Hidalgo,

11590, México, D. F.

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

ISBN 978-607-7514-64-0 (Colección)

ISBN en trámite (Introducción general)

ISBN en trámite (CIDE)

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

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Impreso en México. *Printed in Mexico.*

# ÍNDICE

<b>Presentación</b>	<b>9</b>
<b>Introducción</b>	<b>13</b>
<b>Marco teórico</b>	<b>17</b>
El cierre social	17
Desigualdad económica y desigualdad de trato	23
Democracia, derechos y desarrollo humano	25
Derechos universales vs. derechos especiales	31
El contrato social y la perspectiva de derechos	37
<b>Elementos relevantes de la lucha contra la discriminación en México: 2000-2012</b>	<b>39</b>
El mito del mestizo	40
Tres impulsos para la transformación	41
Un nuevo paradigma de derechos y el papel del Conapred	44
Compromiso y fragmentación del Estado para con la lucha antidiscriminatoria	50
<b>Resumen de resultados</b>	<b>59</b>
Discriminación en la justicia penal mexicana	63

Discriminación en el derecho civil mexicano	66
Discriminación y derecho a la salud	69
Discriminación y derecho a la alimentación	73
Discriminación en el mundo del trabajo	75
Discriminación y derechos políticos	78
Libertad de conciencia y discriminación	82
Discriminación en el acceso a la información y la protección de datos personales	83
Discriminación, libertad de expresión y medios electrónicos de comunicación	85
Discriminación en el acceso al crédito	87
Derecho a la educación	88
<b>Conclusiones preliminares</b>	<b>93</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>97</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>101</b>

# PRESENTACIÓN

## EL DESAFÍO DE PROFUNDIZAR EN EL CONOCIMIENTO DE LA DISCRIMINACIÓN PARA ATACAR SUS RAÍCES

LA INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA ES CLAVE para enfrentar de manera efectiva el fenómeno de la discriminación en México, porque permite profundizar en su estudio con conocimientos, dimensiones y abordajes interdisciplinarios, así como con más y mejores datos, debido a que amplía y actualiza la información periódicamente.

Éste ha sido y sigue siendo el gran desafío a lo largo de la última década, en la que gracias a las diversas perspectivas y niveles de investigación hemos ido aumentando nuestra comprensión de las múltiples caras que tiene la discriminación, sus distintas y complementarias formas de operar y sus complejas tramas en la vida cotidiana, especialmente la de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

En nuestra cultura persiste la desigualdad de trato, constituida sobre un pasado autoritario. En un primer momento se asumió que el problema de la discriminación radicaba precisamente en las desigualdades y el maltrato que afectaban en particular a las minorías, pues ambos agravios se producen en las relaciones políticas de dominio entre personas y grupos sociales, estableciendo relaciones desiguales, inequitativas y negadoras de derechos; en un entorno semejante no se reconocen los mismos derechos debido a prejuicios, estereotipos y estigmas que unas personas tienen de otras. Más tarde se reconocieron los derechos al trabajo, la salud, la educación, la seguridad, etc. No obstante, por entonces, ciertos grupos no podían ejercer de igual modo esos mismos derechos generales. Por ejemplo, no se reconocían las necesidades de las niñas y los niños con discapacidad, quienes carecían

de la infraestructura adecuada en las escuelas, maestros especializados que hablan lenguaje de señas mexicano, entre otras barreras.

Actualmente, la igualdad de trato entre las personas sólo es posible sobre la base de un Estado democrático, social y de derecho, cuyo marco jurídico y políticas públicas ayuden a prevenir, combatir y erradicar las persistentes asimetrías e injusticias institucionalizadas. Hoy tenemos instituciones públicas que atienden a grupos vulnerables y sus problemáticas: la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), el Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entre otras.

Sin embargo, la discriminación en México tiene múltiples y complejos orígenes y expresiones que es necesario conocer a fondo para enfrentarla más eficazmente. Si persiste la discriminación es porque está muy enraizada en las estructuras sociales, políticas, económicas, culturales, jurídicas, estéticas, etc., y esto exige conocer, visibilizar, mapear, graficar y relacionar esas estructuras, para dimensionar la magnitud de los problemas alrededor de la discriminación, desentrañar la trama de sus interrelaciones y así poder contar con herramientas idóneas para diseñar y definir políticas públicas incluyentes que atajen efectivamente las injusticias de la exclusión.

Este esfuerzo de investigación, estudio, análisis y producción de conocimiento en esta materia tiene valiosos antecedentes, como la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación y la creación del Conapred. El primer diagnóstico sobre discriminación y las encuestas nacionales sobre el tema lograron tener algún nivel de impacto en las presentes y futuras agendas. De allí su importancia.

Insistimos. Enfrentar la discriminación implica la tarea estratégica de investigarla para profundizar en su conocimiento y proponer soluciones concretas al problema. En virtud de ello, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) elaboró esta aproximación diagnóstica que presentamos ahora, denominada *Reporte sobre la*

*discriminación en México 2012*, cuyos hallazgos nos hablan de la aún desafiante realidad nacional en esta materia. Sin duda, un reporte que, como dice Ricardo Raphael, “logra romper silencios y construye campos de estudios, coordenadas de dónde valdría la pena profundizar y dónde medir y buscar indicadores”.

El reporte busca responder algunas preguntas sobre la discriminación, valiéndose del análisis de procesos que suelen afectar los derechos de ciertos grupos sociales. En tal sentido, el reporte explora la materia de que está hecho este candado social que coloca privilegios de un lado y exclusión del otro; asimismo, orienta sobre el alcance de la futura agenda por la igualdad de trato que el país y nuestra sociedad requieren.

Deseamos que los resultados de este reporte sean muy útiles para afianzar el combate frontal a la discriminación en México, así como para ampliarlo y fortalecerlo entre la ciudadanía. Que sus volúmenes, escritos por expertos y expertas, logren contribuir a un entendimiento más completo de aquellos procesos y problemáticas relacionados con la libertad de conciencia, la libertad religiosa, la libertad de expresión, el acceso a la información y provisión de datos personales, el proceso penal, el proceso civil; los derechos a la salud, al trabajo, a la alimentación y a la educación; el acceso al consumo, al crédito, a la movilidad y a los espacios públicos.

En todos los casos, el combate a la discriminación debe ser uno de los ejes principales de la política y la economía en nuestro país, abarcando, de manera integral, todas las dimensiones de los territorios del Estado, la sociedad civil y las empresas; todas las aristas de los ámbitos público y privado.

**Ricardo Bucio Mújica**  
Presidente del Consejo Nacional  
para Prevenir la Discriminación



# INTRODUCCIÓN

**INSATISFACCIÓN ES LA PALABRA QUE CON DEMASIADA FRECUENCIA** se asocia a la democracia mexicana; este régimen político se halla todavía lejos de las expectativas que hace poco más de una década despertó entre la población. Más de la mitad de las personas manifiesta descontento y afirma que el mexicano no es un régimen democrático (Latinobarómetro, 2010). Sobre otras razones críticas que puedan exponerse, la que predomina es aquella que acusa al Estado mexicano de ser ineficaz a la hora de acortar la desigualdad y confrontar los privilegios. A pesar de la transición hacia un régimen político más plural, un segmento amplio de la población mexicana se percibe tratado con desigualdad por obra de la autoridad, la ley y las personas.<sup>1</sup> La abismal diferencia en el ingreso es motivo relevante de esta convicción pero no es el único; la asimetría en el trato –la persistente discriminación– es tanto o más potente a la hora de confeccionar el cierre social que excluye y vulnera. En su gran mayoría permanecen intactas las barreras que impiden en México el acceso a los derechos, las libertades y los bienes que se obtienen del esfuerzo común.

Mientras tanto, también durante la última década de historia mexicana, el Estado y la sociedad han invertido notable esfuerzo y recursos para enfrentar la discriminación. Nunca antes en la historia del país, como durante los últimos tiempos, se habían multiplicado con tal intensidad las leyes, las instituciones y los organismos públicos dedicados a enfrentar la desigualdad; de ahí que resulte necesario atender la paradójica percepción de ineficacia. Una explicación tentativa para

<sup>1</sup> Ver la *Encuesta nacional sobre discriminación en México*, Enadis 2005 y 2010; también la *Encuesta sobre la cultura de la Constitución en México* (2011).

ello es la fragmentación de los esfuerzos, así como la falta de coherencia y de sistematicidad con que las distintas instituciones responsables han conducido la política antidiscriminatoria. Este reporte ofrece un número extenso de ejemplos sobre la ausencia de coordinación institucional que, a su vez, explicaría la insuficiencia a la hora de igualar las oportunidades y el trato entre las personas.

El primer objetivo del *Reporte sobre la discriminación en México 2012* se centra en valorar los avances y retrocesos que el país ha vivido durante los últimos doce años en lo que toca a la lucha antidiscriminatoria. Sus páginas recorren los principales tratados internacionales, reformas constitucionales, leyes, políticas, instituciones, organismos, programas y acciones gubernamentales, que han sido emplazados para combatir y erradicar la exclusión. Gracias a este ejercicio también se establecen algunos de los trazos más evidentes de la agenda por venir en esta materia. Un segundo objetivo de este reporte es colocar, hacia delante, la lucha contra la desigualdad de trato en el corazón del debate público, de la acción del Estado y de la práctica cotidiana entre las y los mexicanos.

El eje del análisis emprendido para la elaboración de este reporte fueron las mecánicas o procesos discriminatorios que cotidianamente ocurren dentro de once campos específicos de la interacción social, tales como la justicia penal, la justicia civil, la salud, la alimentación, el mundo del trabajo, las libertades de conciencia y religión, el ejercicio de los derechos políticos, el acceso a la información, la libertad de expresión, el acceso al crédito y la educación. No sobra advertir que otros campos, también muy importantes, donde se produce y reproduce la discriminación, lamentablemente quedaron fuera de este análisis por razones de tiempo y extensión; entre ellos destacan el medio ambiente, la movilidad y el transporte, el acceso a las comunicaciones, a los recursos naturales y también a la energía. En el futuro tendría sentido abordarlos con sincera amplitud y profundidad.

Las mecánicas o procesos discriminatorios referidos afectan a personas específicas que, por lo general, pertenecen a grupos injusta y sistemáticamente excluidos, tales como las mujeres y nueve grupos en situación de vulnerabilidad: indígenas; niñas y niños; jóvenes; personas adultas mayores; personas con discapacidad; trabajadoras del hogar; personas pertenecientes a minorías religiosas; personas de la comuni-

dad LGTBTTI,<sup>2</sup> y migrantes. Para aproximarse a la discriminación que se padece en México, también se incluyeron en este ejercicio de análisis otras categorías: la apariencia física y la clase social. A propósito de los grupos seleccionados, entre las omisiones que aquí se cometieron está la situación de discriminación que enfrentan las poblaciones afrodescendientes en México. A pesar de su relevancia, la información con la que se contó a este respecto fue insuficiente y este solo hecho lleva a reclamar para el futuro un mejor ejercicio de visibilización.

En el primer apartado de este texto introductorio se ofrecen los principales argumentos teóricos que estuvieron detrás del esfuerzo de elaboración del reporte. Luego se sitúan, desde una perspectiva general, los avances y retrocesos en la lucha antidiscriminatoria. Desde que en el año 2001 fuera reformado el artículo primero de la Constitución, para incorporar el principio de no discriminación, hasta la reciente reforma, también a la Carta Magna, en materia de derechos humanos, se observa un largo trecho de transformaciones. Ha llegado el momento para ponderar ese recorrido en todo su valor y también con respecto a sus adeudos y demoras. Finalmente, en el tercer apartado se presenta un resumen de los resultados que son materia de los 11 apartados que, junto con este texto introductorio, constituyen el esfuerzo de una larga lista de personas y organizaciones que, con sus experiencias e inteligencia, hicieron posible la elaboración de este documento.

<sup>2</sup> Comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual.



# MARCO TEÓRICO

**EN ESTE APARTADO SE DESARROLLA UNA SERIE DE HERRAMIENTAS CONCEPTUALES** y planteamientos teóricos que otorgan fundamento al principio de no discriminación, así como a las tareas y responsabilidades que desde el Estado y la sociedad han de emprenderse –bajo una buena lógica democrática– a fin de obtener igualdad de trato para todas las personas. Primero se aborda el concepto de cierre social, el cual ayuda a lograr una comprensión puntual sobre la naturaleza y el origen de la discriminación. Posteriormente se hace explícita la relación que esta práctica humana sostiene con la desigualdad estructural, la cual excluye de manera sistemática e injusta a los grupos de personas más vulnerables. En un tercer momento se abordan los elementos relacionados con las instituciones democráticas, los derechos y el desarrollo humano, que en conjunto hacen posible combatir el cierre social discriminatorio. Un lugar privilegiado en la lucha contra la desigualdad persistente lo ocupan los derechos especiales en función de grupo, que sirven para asegurar el ejercicio pleno de los llamados derechos universales. Finalmente, aquí se hace una defensa de la visión contractual que, justo a partir de una perspectiva basada en los derechos, permite reformar la cultura, las leyes y las instituciones para igualar oportunidades y trato a favor de todas las personas.

## EL CIERRE SOCIAL

No es tarea sencilla descifrar la naturaleza de la discriminación. Se trata de una práctica humana que proviene tanto del origen animal de la especie como de la capacidad intelectual que, al mismo tiempo,

es característica del ser humano. Se construye a partir de la habilidad para distinguir lo que cada cual tiene de común o de distinto; luego, esta carga valorativa es vitalizada por la voluntad que lleva a actuar, positiva o negativamente, hacia aquellas personas asumidas como diferentes. Abundan los argumentos que intentan explicar el acto discriminatorio<sup>3</sup> y, a pesar de su diversidad, prácticamente todos coinciden con que éste tiene como una de sus causas más evidentes a la voluntad de dominación de un grupo humano sobre otro.

Fue el padre de la sociología moderna, Max Weber (1992), el primero en advertir que los seres humanos organizamos la asignación de los bienes, sobre todo de aquellos que consideramos o tememos como escasos, a partir de una estructura social compleja que, a la vez, sirve para incluir o excluir, dependiendo de ciertas categorías elaboradas por el intelecto humano. Cuando los recursos se asumen como limitados, el ser humano suele intentar la marginación del semejante para beneficio propio. En palabras del economista mexicano Gonzalo Hernández Licona (2010), “la exclusión, el marcar el territorio, el no permitir que otros entren a nuestro espacio, o intentar invadir el espacio del otro, es un fenómeno natural, ancestral, provocado por la escasez” (p. 210). No importa que se trate de alimentos, tierra, agua, puestos de trabajo, oportunidades educativas, capital, información o libertad para expresarse, todos aquellos bienes que se asuman en la sociedad como insuficientes, despertarán pulsiones inclinadas hacia el acaparamiento, la protección de los intereses propios y la excepción de aquellos que se consideren como extraños, ajenos o extranjeros. Invertidos en tal dinámica, los grupos humanos tienden a crecer y coordinar una red cohesionada y dispuesta para controlar el uso de tales recursos. Este esfuerzo excluyente fue bautizado por Max Weber (1992) bajo el nombre

<sup>3</sup> Ver Jared Diamond (1999) para los argumentos biológicos; Luigi Ferrajoli (1999) y Miguel Carbonell (2005) para los jurídicos; John Stuart Mill (1962), John E.E. Dalberg-Acton (2005) y Giovanni Sartori (2001) para los políticos; Michael Walzer (1997), Jesús Rodríguez Zepeda (2004; 2005; 2010; 2011) y Will Kymlicka (1996) para los filosóficos; Marina Castañeda (2006; 2007) para los psicológicos; Clifford Geertz (1973), Walker Connor (1994) y Claude Levi-Strauss (1979) para los antropológicos; Max Weber (1992) y Charles Tilly (2000) para los sociológicos, y Gary Becker (1971) y Gonzalo Hernández Licona (2010) para los económicos.

de “cierre social” y se refiere a la acción conjunta de los poderosos para marginar a las personas menos aventajadas de aquellos beneficios obtenidos por la obra o la tarea celebrada de manera conjunta.

El cierre social sirve no sólo para organizar la asignación de los recursos naturales, sino también para distribuir el valor agregado por la empresa común celebrada entre los seres humanos. Para ser eficaz, el cierre social debe poder identificar, de manera simple, a las personas pertenecientes a cada grupo. Todo ello a partir de elementos de información exhibidos, en principio, como objetivos y, de ser posible, aceptados sin discusión por todas las partes. El estigma se presenta como piedra de toque para el discurso de la exclusión promovido por el cierre social. Es una señal o marca colocada sobre quien se pretende marginar que, por lo general, se nutre de características ostensibles, como pueden ser el sexo, el color de la piel, la edad, la discapacidad, la estatura, la complexión o la apariencia física. Los estigmas pueden establecerse también a partir de datos menos visibles o explícitos de las personas, tales como la religión, la orientación o preferencia sexual, la lengua o las convicciones que, entre muchos otros elementos, constituyen la identidad subjetiva. Así, la diferencia racial, la pertenencia a una minoría religiosa o el hecho de ser mujer, entre tantos otros pretextos, son elementos que terminan siendo utilizados como marcadores de un discurso cuyo objeto es definir quién será incluido o quién excluida a la hora de asignar bienes que se asumen de difícil obtención.

El sexo, el fenotipo, la apariencia física, la religión o la lengua, entre otras categorías, no requieren de un entendimiento sofisticado a la hora de hacerles distinguibles; permiten fácilmente crear la ficción de la primera persona del plural (nosotros) y luego identificar a la tercera del plural (ellos). En términos comunicativos, tales marcadores imponen una comprensión sin trabas –tanto para las personas aventajadas como para las desaventajadas– que coexisten en el mismo espacio público o privado. Las categorías, sutiles o no, por sus consecuencias terminan siendo definitivas: asignan bienes, por ejemplo, en función de los lazos de sangre o parentesco, por el origen étnico, por la institución donde se obtuvo educación formal, por la región o el país de nacimiento, en fin, por criterios que sirven para repartir los cargos públicos, las plazas de trabajo, el financiamiento, los recursos naturales, los derechos o las libertades (Becker, 1971). El filósofo mexicano Jesús

Rodríguez Zepeda (2010) ilustra el uso de tales marcadores sociales de la siguiente manera:

[un] grupo estigmatizado es receptáculo sistemático de prejuicios que anidan en relatos culturales, valores morales y familiares, criterios de eficiencia o de belleza, ideas de logro social e incluso normas legales y directrices institucionales [Por ejemplo] la estigmatización de las personas con discapacidad está dada por la asunción social de una vida productiva cuya pauta de normalidad exige que el trabajo posea capacidades regulares [o, en su caso] la estigmatización de las conductas femeninas [valoradas] como actos de debilidad y de escasa racionalidad (pp. 183-185).

Cuando un grupo humano ha sido estigmatizado con argumentos tales como “a las mujeres no les interesa la política”, “los indios son flojos”, “los indios son peligrosos”, “los homosexuales corrompen a la juventud” o “las trabajadoras del hogar son abusivas”, se produce entonces la justificación social que permite a los aventajados el usufructo del cierre social para beneficio suyo; al mismo tiempo que juega en perjuicio de las y los potenciales discriminados (Hernández Licona, 2010).

El sociólogo estadounidense Charles Tilly (2000) afirma que los marcadores referidos se presentan prácticamente siempre a partir de pares categoriales: mujer/varón, aristócrata/plebeyo, blanco/negro, indígena/mestizo, católico/judío, y así un largo etcétera que, de manera a la vez simple y contundente, define quién queda incluida o quién excluido a partir de los bienes o los temas en disputa. Asegura este estudioso que la desigualdad logra hacerse persistente –permanece en el tiempo– en la medida en que tales pares categoriales son institucionalizados: sucede así cuando las transacciones que dan vida a las más variadas expresiones de la organización social refuerzan en casi cualquier momento las mencionadas distinciones categoriales. De esta manera es como las prácticas discriminatorias tienden a permear todos los ámbitos de la vida en sociedad, el espacio público y también el que se reserva a lo privado. Es decir, que la discriminación toma un carácter estructural sobre los ámbitos económico, estético, político, el de la diversión, el esparcimiento, el humor, la religión, la familia, la intimidad o lo amoroso, por mencionar sólo algunos. Particular atención merece a este respecto el papel jugado por el derecho; esta herramienta de la organización humana es territorio

fértil para una vigorosa y polarizante pugna de intereses. El derecho no es un espacio neutro a la hora de tratar a incluidos y excluidos del cierre social. Las valoraciones y los principios con que se fabrican las normas jurídicas, así como los instrumentos que concurren para volverlos aplicables, están estrechamente vinculados con las preferencias e intereses de los sectores de la sociedad que lograron imponerlos.

Cabe hacer notar que los grupos sociales tradicionalmente desaventajados, cuando logran cohesionarse y combatir coordinadamente el cierre social, pueden también influir en los términos de la legislación. Ejemplos de esta ruta de cambio son la abolición de la esclavitud o la extensión del derecho al voto para las mujeres. Tanto la construcción de las instituciones democráticas como la protección de los derechos son hechura de los seres humanos que han logrado erigirlos a contracorriente de los intereses aventajados. Mirando hacia los últimos tres siglos de historia, sorprende cuánto ha modificado este impulso civilizatorio el angosto diámetro que durante un largo pasado de la humanidad tuvo el cierre social.

Cada grupo ha contado con argumentos propios y distintos para justificar el cerco distributivo que reproduce la discriminación. En Estados Unidos, por ejemplo, utilizan “la negritud” como estigma protagónico de prácticas injustas; para México, en cambio, la pertenencia a un grupo étnico originario del continente americano prevalece como el marcador más frecuente, utilizado en el extremo de la estigmatización discriminatoria. Tal y como advierte el economista mexicano Miguel Székely (2010), para aproximarse al contexto sobre el que se ha construido el cierre social en México, resulta acertado recurrir al periodo colonial, cuando se originaron las primeras asimetrías entre las poblaciones inmigrantes europeas y aquellas que habitaban en el continente americano. El poder de la tecnología y las armas, en posesión de portugueses y españoles, terminaron otorgando un estatus de superioridad que se sigue perpetuando en nuestros días, ya no a partir de quién es migrante europeo y quién es nativo, sino desde el fenotipo. A la postre cristalizó una élite privilegiada y dominante a propósito de la gestión de los recursos, la producción y los dividendos de las empresas económicas y culturales compartidas. Prácticas como la encomienda o la esclavitud, así como el reconocimiento superlativo frente al atributo de haber nacido español, blanco y católico, aseguraron durante

demasiado tiempo una cultura de la exclusión dispuesta contra una gran mayoría de habitantes en la Nueva España. Si bien no son pocos los elementos que, desde aquel cierre social, se han continuado hasta nuestros días, sería injusto para con el proceso civilizatorio mexicano desconocer las mutaciones que, pasado el tiempo, han sufrido los marcadores y las barreras sociales. Otros contextos se han añadido con el transcurso del tiempo y ellos ayudan a dar cuenta tanto de lo que permanece como de lo que ha cambiado.

A propósito del cierre social cabe añadir que, cuando incluye o excluye, éste produce en simultáneo potentes elementos de identidad. Sea a la hora de defenderlo, o cuando se opone voluntad para enfrentarlo, el estigma o marcador facilita la detección de los referentes que reúnen y hacen comunidad. Por ejemplo, la música que, desde dentro del cierre social es escuchada con desprecio, fuera del mismo resulta motivo de orgullo y fiesta; el color de la piel, la práctica sexual o la creencia religiosa que dentro son censurados, afuera se convierten en símbolos de placer, felicidad o paz espiritual. Por lo anterior, no es extraordinario que, cuando un grupo social desaventajado decide cohesionarse para derrotar las barreras que lo excluyen, lo haga precisamente a partir de aquellos elementos de identidad despreciados por el grupo de personas privilegiadas. En efecto, el cierre social fija identidad; casi siempre lo hace para otorgar cohesión pero también sirve para imponer complicidad sobre la persona discriminada para con su propia circunstancia de desventaja. Cuando, por ejemplo, una persona indígena justifica inopinadamente la explotación de la que es objeto, cuando una mujer renuncia a defender su dignidad si es víctima de violencia, o cuando una persona con discapacidad acepta como legítima una broma hiriente que se hace con injusticia a costa suya, la persona discriminada incurre en un acto de complicidad hacia el cierre social dispuesto para excluirla. Este elemento de lealtad acrítica frente al *status quo* también es cemento fundamental para la permanencia de las desigualdades. Una expresión similar de complicidad ocurre cuando la persona regularmente discriminada imita a los aventajados del *status quo* apenas mejora su circunstancia económica o su posición social. En este sentido, lamentablemente no es extraordinario observar que una persona desaventajada discrimine con gran vigor –tan pronto logra obtener un poco de poder – en contra de un semejante.

## DESIGUALDAD ECONÓMICA Y DESIGUALDAD DE TRATO

El cierre social antes referido se compone de 2 partes que, para cumplir con su función, se traslapan a partir del juego que ostenta su respectiva estructura dentada. Los dos extremos que coinciden en el cierre social weberiano son la desigualdad de trato y la desigualdad económica. Cuando este cierre es eficaz para excluir, resulta difícil distinguir las entre sí; ambas expresiones de la desigualdad son simbióticas porque una afecta a la otra y viceversa. Ya que ambas actúan simultáneamente podría discutirse la pertinencia de separarlas. Varias son las razones que aquí se proponen para hacerlo así. Por principio, el trato desigual no es económico cuando el cierre social actúa en el plano de lo simbólico, cuando utiliza el estigma para disminuir a la persona, cuando se deriva de un discurso menospreciante, cuando la ley trata de manera arbitraria e injusta, cuando la autoridad abusa de las personas más vulnerables o cuando la sociedad excluye a través de tradiciones, prácticas o costumbres acríicas o basadas en el prejuicio. De su lado, la desigualdad económica encuentra su origen en la asimetría de la riqueza, y sobre todo a partir de la diferencia en el ingreso que perciben las personas o los grupos humanos. Si se quiere medir el nivel de desigualdad económica, puede recurrirse sin riesgo a indicadores cuantitativos generalmente relacionados con el dinero. En cambio, a la hora de mesurar la desigualdad de trato, los aspectos más incisivos necesitan de un método distinto, relacionado con la aproximación cultural y, por tanto, con ciencias tales como la antropología, la sociología, la psicología o el derecho. La distinción que se hace entre ambas desigualdades es necesaria porque, para estudiar sus fuentes, deben aplicarse mapas de conocimiento que son también distintos.

Otra razón por la que tiene sentido dividir así a la desigualdad producida por el cierre social se relaciona con los instrumentos especializados para combatirla. No es lo mismo, por ejemplo, enfrentar una situación de desigualdad que se encuentra inscrita en la ley o en las prácticas cotidianas de un grupo social, que hacerlo cuando el asunto tiene directamente que ver con el ingreso que una familia o sus integrantes perciben por la actividad económica que les ofrece sustento. La desigualdad de trato incide directamente sobre la dificultad que las personas enfrentan para obtener bienes o servicios, tales como la salud,

la educación, la seguridad, el acceso al espacio público, votar o ser votado, la información, la expresión, la nutrición, el financiamiento y tantos otros bienes colectivos que, si bien pueden, o no, ser asignados a la persona a través de mecanismos de mercado, pertenecen en el origen a un plano distinto del meramente económico. Luego, como ya se dijo, definen oportunidades a la hora de enfrentar la realidad y las prácticas económicas. Claro está que la desigualdad de trato puede tener impacto en el salario, y también que el ingreso obtenido tiende a afectar, sobre todo a partir de la clase social, el trato otorgado por la sociedad a la persona; pero la lucha contra la desigualdad se puede librar de mejor manera si, con la especificidad requerida, se atiende a cada cual por su lado y si se logra, particularmente, desarticular su simbiótica interacción.

A la luz de estas reflexiones resulta, en efecto, insuficiente abordar el estudio de la desigualdad sólo desde el plano económico y, más aún, es equivocado hacerlo meramente desde la variable del ingreso; esa unidad puede estar vinculada a la mecánica conforme del cierre social, pero cabe subrayar que el salario no es factor único del contexto a partir del cual la desigualdad permanece y se extiende. Bajo la misma reflexión, la pobreza –entendida como circunstancia gravísima de privación– habría también de ser observada como la consecuencia de un conjunto de variables, unas vinculadas a la desigualdad de trato y otras a la desigualdad económica que, juntas, conspiran para bloquear el acceso a los bienes indispensables para conducir la vida propia.

Jesús Rodríguez Zepeda (2010) propone tomar como sinónimos a la desigualdad de trato y a la discriminación. Estas dos expresiones humanas coinciden en todo con el “papel estructural de las representaciones culturales y las simbologías sociales para efectos del proceso de identificación, demarcación y jerarquización de los grupos sociales” (p. 194). El presente reporte toma como cierta esta afirmación. A partir de este momento serán utilizados indistintamente los términos discriminación y desigualdad de trato.

## DEMOCRACIA, DERECHOS Y DESARROLLO HUMANO

La igualdad de trato entre las personas hoy sólo puede construirse a partir de un Estado democrático, social y de derecho que, a través de la ley, los derechos y las políticas públicas, prevenga, combata y erradique la permanencia de las asimetrías y las injusticias institucionalizadas. Lo mismo puede decirse de la igualdad de oportunidades económicas: contra lo que algunos economistas ortodoxos desearían suponer, también el mercado es resultado de un conjunto de transacciones humanas regulares y reguladas por el Estado, y es a partir de los límites que éste impone que el mercado logra ser libre y competido (Marshall, 1998). El dilema entonces para las sociedades que deciden enfrentar sus propios cierres sociales es lograr la compatibilidad entre la aspiración antidiscriminatoria que margina y las normas que otorgan eficiencia al mercado a la hora de asignar precios, bienes y servicios. Esta misión implica, a su vez, un compromiso social y de las instituciones a favor de tres procesos civilizatorios coincidentes: la democracia, el desarrollo y los derechos humanos.

Tan arraigadas en la naturaleza humana como el cierre social descrito por Max Weber, están también las pulsiones que combaten la exclusión y la desigualdad. Los últimos tres siglos ofrecen, en muchos frentes, pruebas de transformación social relacionadas con la construcción de la democracia, la creación y ejercicio de los derechos y la apuesta por el desarrollo humano. Estos tres temas, como señala el politólogo argentino Guillermo O'Donnell (2004), responden en realidad a una concepción similar sobre lo que éticamente toca a cada persona. Hay conexiones íntimas entre los 3 ejes porque resulta difícil concebir que alguno de ellos lograra sostenerse en el tiempo sin contar con la concurrencia de los otros 2; así, los procedimientos de la democracia serían una falacia sin considerar los derechos de las personas o las condiciones materiales para que éstos se ejerzan. Cuando la democracia, los derechos y el desarrollo humano se armonizan, la consecuencia es una ampliación del arco de libertades de la persona y, por tanto, un crecimiento de su dignidad y autonomía (Sen, 2000). Se trata de los 3 antídotos con los que cuentan las sociedades modernas para desarmar el cierre social que excluye, desiguala y vulnera.

Fue el economista indio y premio Nobel, Amartya Sen (2000), quien en su celebrado libro *Desarrollo y libertad*, devolvió las condiciones ma-

teriales para la existencia humana al centro del debate sobre la construcción de las instituciones democráticas. Ahí señaló que la ausencia de las libertades sustantivas se relaciona directamente con la precariedad, es decir, con la dificultad de la persona para satisfacer su hambre, para obtener atención médica, para adquirir medicamentos, para vestirse, beber agua o contar con un techo para vivir. Sólo cuando el desarrollo humano de una comunidad vuelve disponibles tales bienes es que las libertades se expanden y, por tanto, los derechos y la democracia cuentan con un contexto adecuado para volverse realidad. El desarrollo humano le entrega potestad material a la persona para que se presente en el espacio público portando un relativo margen de autonomía frente a sus pares, sobre todo si es que eventualmente éstos pretendieran conculcar sus respectivos derechos, someter arbitrariamente su voluntad o inducir su participación política. El desarrollo humano es, en efecto, fundamento para que la persona se haga fuerte a la hora de asumir las responsabilidades y deberes que demanda la sociedad. Tanto o más importante es el contexto requerido para que ésta pueda elegir su propio plan de vida, así como su propio concepto de lo que el filósofo estadounidense del derecho, Ronald Dworkin (2000) llama “la vida buena”. Es difícil imaginar que un ser humano pueda conducir la existencia conforme a sus convicciones y creencias, si reiteradamente padece una extorsión social que le exige renunciar a quien es, a su sexualidad, a su origen, a su identidad, a cambio de poder satisfacer necesidades básicas tales como la alimentación, la salud o la vivienda. Para vivir una vida buena, añade Will Kymlicka (1996), filósofo liberal canadiense, hay una condición: que dirijamos la existencia de acuerdo con la propia convicción sobre lo que le da valor a esa vida. Por consiguiente, los individuos deben tener los recursos y las libertades necesarias para guiar su existencia a partir de sus propias creencias y sin temor a la discriminación o el castigo.

Los derechos son el instrumento clave con el que cuentan las personas para protegerse frente al trato arbitrario, sea de sus semejantes o de las instituciones del Estado. Sin ellos, magra garantía habrá para asegurarse un contexto satisfactorio de desarrollo o para procurar la permanencia de la democracia. Con frecuencia se suele distinguir entre los derechos relacionados con la igualdad y aquellos relativos a la libertad; sin embargo, unos y otros se encuentran íntimamente vinculados.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 comienza justamente colocando a la libertad y la igualdad en un mismo plano de relevancia: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. En esta fórmula no hay concesión alguna para aquellos que suponen que la libertad es un valor superior, ni para quienes cometen el mismo error a la hora de defender la igualdad. Las personas merecen ser igualmente libres o libremente iguales; la unión de los vocablos no es forzada sino consecuente con una concepción moral de la persona. No sobra aclarar aquí que la democracia resulta ser el régimen político que mejor protege el cumplimiento de este mandato contenido en la referida Declaración. En ello le va buena parte de su legitimidad; en términos del teórico de la justicia, John Rawls (1996), a partir de la capacidad que tengan los Estados para resolver la tensión, aparente o real, entre libertad e igualdad, se juega la posibilidad del consenso dentro de una misma comunidad política, cuando ésta tiene pretensiones democráticas. Desde esta perspectiva, la lucha contra la discriminación toma una estatura más que relevante, ya que ella está llamada a justificar las acciones que pretendan igualar el ejercicio de las libertades entre las distintas personas. Así, la igualación en el trato se vuelve columna vertebral del consenso democrático al que hace referencia Rawls (1996).

Este consenso ha tenido variaciones en el tiempo; se puede observar evolución y también retroceso en su largo tránsito. La transformación ha ocurrido sobre todo en dos sentidos: por un lado, mejorando paulatinamente la eficacia con que cada derecho se puede ejercer y, por el otro, extendiendo el número de personas que son titulares de los derechos. Mientras que el primer proceso tiene que ver con la calidad de los derechos, el segundo se relaciona con la talla de la población que ha logrado conquistar, para su beneficio, las facultades y prerrogativas. Puesto en términos del sociólogo inglés T. H. Marshall (1998), la expansión de los derechos se entiende como un mecanismo en el cual nuevos derechos hacen que el ejercicio de aquellos adquiridos previamente sea más efectivo y también sirve como instrumento a partir del cual se incorporan nuevos grupos humanos dentro del mismo cuerpo político. Frente a ambas manifestaciones de expansión, el principio de no discriminación juega de nuevo una tarea fundamental; en el primer caso, iguala en eficacia el ejercicio de las prerrogativas y, en el segun-

do, iguala en dignidad y potestad a las personas que antes se encontraban fuera del cierre social.

En su texto seminal, *Ciudadanía y clase social*, publicado en el año de 1950, Marshall (1998) hizo explícito el proceso mediante el cual las sociedades han venido combatiendo, a partir de la instauración de los derechos, las barreras excluyentes. Ofrece una explicación conforme identifica 3 generaciones de prerrogativas ciudadanas: civiles, políticas y sociales. Para este sociólogo inglés, los primeros serían aquellos derechos que, para proteger la libertad, emergieron durante el siglo XVIII, y que son los relativos a la expresión, la práctica religiosa, la protección de la propiedad o el acceso a la justicia. Luego, en el siglo XIX, harían acto de presencia los derechos políticos. A estos últimos se les concibió, sobre todo, como una defensa para que el gobernante arbitrario no pudiera retirar las libertades civiles previamente obtenidas. El componente político de tales derechos funciona, sobre todo, como un instrumento de control: organizarse, votar y ser votado o exigir cuentas son actos que permiten que el gobernante dependa de la voluntad popular, y también que el grupo social susceptible de ser marginado pueda acceder al poder a partir de sus propios representantes.

Hacia finales del siglo XIX aparecerían los derechos sociales, que décadas más tarde alcanzaron estatus de universalidad. Sobre todo después de la crisis económica de 1929 y la devastación sufrida durante la segunda Guerra Mundial se amplió la convicción de que una democracia política, para subsistir, necesita del establecimiento de una serie de facultades sociales que sirvan para impulsar el desarrollo humano. Fue así como los derechos a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda o al trabajo comenzaron a ser albergados en los textos constitucionales de las reconstruidas democracias del siglo XX. No sobra decir aquí que, en 1917, la Carta Magna mexicana fue la primera del mundo en introducir las prerrogativas sociales de la persona para convertirlas en derecho fundamental. Probablemente tenga razón Marshall (1998) cuando asegura que los derechos sociales significaron una invasión sobre los contratos constituidos a partir del estatus, la subordinación de los precios del mercado a la justicia social y el reemplazo de la negociación por la declaración de derechos. En efecto, pocas cosas han resultado tan eficaces para desarmar el cierre social weberiano como la instauración de los derechos sociales. Donde éstos se han

incorporado eficazmente a la vida jurídica y material de las sociedades, han significado con toda certeza una herramienta sinceramente igualadora, porque producen mayor simetría en el trato civil y político y, por tanto, tienden a fracturar los mecanismos originalmente dispuestos para la exclusión.

Los derechos a votar y ser votado, las elecciones libres y justas, las fuentes alternativas de información, la libertad para crear o afiliarse a organizaciones y el resto de los mecanismos que formalmente definen a una democracia procedimental (Dahl, 1971) abren el cierre social para permitir que muchas y muchos puedan reclamar el ejercicio y la calidad de sus respectivos derechos. Nunca será suficientemente apreciado el papel que las potestades políticas de la persona juegan para la existencia y estabilidad de una democracia; acaso por ello, en ocasiones, surge confusión cuando se presupone que éstas son las únicas relevantes cuando se trata de calificar a un régimen político como tal. No obstante, debe insistirse que significan sólo una parte de la ecuación y por ningún motivo logran suplir en importancia al resto de los derechos. Los derechos universales son políticos, también civiles y desde luego sociales.

Cierto pensamiento jurídico, con pretensiones supuestamente liberales, ha querido colocar a los derechos sociales como si se hallaran en un segundo nivel de relevancia frente a los derechos civiles o políticos; se les descalifica a partir del adjetivo “prestacionales”, advirtiendo que el Estado puede (facultativamente) otorgarlos en dependencia de sus posibilidades económicas y materiales, siempre y cuando no signifiquen, a la postre, una amenaza contra las libertades. En sentido inverso a esta visión, el jurista italiano Norberto Bobbio (1991) endereza la voz para advertir que resulta preciso concebir a los derechos civiles, políticos y sociales a partir de un mismo continuo. Puesto en los términos que son importantes para este texto: sin garantías sociales dispuestas para el ejercicio de las libertades civiles y políticas se produce un contexto discriminatorio donde sólo algunos privilegiados mantienen en salvaguarda sus intereses y prerrogativas.

El otro movimiento civilizatorio que completa la narrativa del surgimiento de los derechos contemporáneos, como ya antes se señaló, se expresa en el proceso que ha permitido la incorporación acompasada de nuevos grupos de personas dentro del cuerpo político. En un prin-

cipio, las libertades de la primera generación fueron entregadas sólo a los varones, padres de familia, que poseían algún tipo de patrimonio inmobiliario y determinado fenotipo que les autorizaba a ostentarse libremente como ciudadanos. Con el paso del tiempo, episodios como el fin de la esclavitud o el voto femenino, terminaron significando un parteaguas esencial para la extensión de la franquicia ciudadana. Nuevamente aquí, la ampliación del diámetro figurado que caracteriza al cierre social fue el resultado de presiones antidiscriminatorias que terminaron entregándole a un número mayor de personas, las mismas potestades que previamente sólo estaban en posesión de unos cuantos.

Al hablar de derechos resulta conveniente distinguir entre la persona y la ciudadanía. Si se observa con atención, la unidad a partir de la cual se han ido otorgando los derechos es la persona y no la institución ciudadana. Un ejemplo para ilustrar esta tesis lo ofrece la circunstancia que, en el presente, exhiben las niñas y los niños; los menores de edad cuentan con una larga lista de derechos y, sin embargo, no poseen una ciudadanía con características plenas. Lo mismo sucede con las y los extranjeros o con los migrantes y residentes que nacieron en un lugar distinto al que se encuentran. Desde esta perspectiva es que la ciudadanía debe ser entendida como el resultado de la acumulación de derechos y no como el origen de los derechos inherentes al ser humano. Aquí el orden de los factores sí altera el producto; la ciudadanía no habría de ser valorada como la llave que abre la posibilidad de acceder a los derechos –como pugnaba la filósofa alemana Hanna Arendt (2005)– sino lo contrario: los derechos, en su acumulación, son los que conducen a la obtención de la ciudadanía plena.

En este contexto debe reconocerse que una sociedad capaz de ampliar la franquicia de todos los derechos hacia todas las personas y que, al mismo tiempo, asegura un elevado estándar para su ejercicio, promete larga vida a su régimen democrático. En cambio, otra que restringe o condiciona las facultades legítimas de la persona de manera asimétrica e injusta –es decir que discrimina– concluye atentando contra ese mismo propósito. Si el territorio de la democracia es el de la igualdad de trato y de las oportunidades, el del autoritarismo es el de la discriminación y la desigualdad económica. En un régimen de libertades y derechos restringidos, resulta prácticamente imposible modificar el cierre social; ahí el gobernante no necesita del gobernado para

obtener o mantenerse en el poder, tampoco está obligado a informar, ni a rendir cuentas y, sin gran dificultad, puede limitar la expresión de las personas o cualquier intento que hagan éstas por organizarse. En esta misma hebra de posibilidades, el autoritarismo logra permitirse asimetrías en su trato, sin necesidad de justificar los actos, ya que las personas carecen de protecciones ante la arbitrariedad, sobre todo cuando se trata de los grupos de personas tradicionalmente excluidos.

## **DERECHOS UNIVERSALES VS. DERECHOS ESPECIALES**

Vale ahora discutir si, en un sistema de derechos universales, cabe la defensa de los derechos diferenciados para las personas en situación de vulnerabilidad. En principio parecería contradictorio, por una parte defender la universalización y, por la otra, la particularización de los derechos. Este debate merece toda la atención y, para alcanzar suficiente densidad, se hace necesaria aquí una breve digresión a propósito de la homogeneidad o heterogeneidad que se experimenta en las distintas sociedades. Desde el siglo XIX, en el ámbito de la teoría, prevalece una discusión interesante sobre la viabilidad que puede tener un régimen democrático cuando éste ha de instaurarse sobre sociedades conformadas por grupos cultural y sociológicamente diversos. El primer teórico del liberalismo social, John Stuart Mill (1962), advirtió en el siglo XIX que una condición indispensable para la sobrevivencia de instituciones libres radica en que las fronteras del gobierno coincidan con aquellas de la nacionalidad. Mill temía que las naciones multiétnicas o multiculturales fueran presa fácil para el autoritarismo. En sentido inverso, estaba convencido de que las sociedades con características homogéneas ofrecerían un mejor contexto para el florecimiento de la democracia. De su lado, durante la misma centuria, Lord Acton (Dalberg-Acton, 2005) argumentó lo opuesto: según este pensador, también inglés, la homogeneidad, y no la heterogeneidad, propicia la instauración de poderes autoritarios. La presencia de grupos o naciones distintas, cohabitando bajo el mismo cielo, resulta una vacuna potente contra el servilismo que suele florecer gracias a la legitimidad que reciben las autoridades

en sociedades presuntamente monolíticas. Su argumento se desarrolla como sigue: cuando dentro de la sociedad los intereses resultan contrabalanceados, se multiplican entonces las acciones del Estado y, por tanto, la persona recibe protecciones y garantías para el ejercicio de su propia libertad.

En el corazón de estas reflexiones aparece como necesaria la noción de tolerancia. La tolerancia puede expresarse de formas distintas; el filósofo político estadounidense Michael Walzer (1997) reconoce en ella tres manifestaciones distinguibles: la aceptación resignada, la indiferencia benévola y el entusiasmo por la diversidad. La primera tendría como sinónimo el acto de soportar la diferencia con el propósito resignado de lograr un estadio de paz duradera entre entidades humanas o personas que, suponen, nada tienen en común. Esta definición proviene de la noción que Erasmo de Rotterdam elaboró para conjurar la polarización, la violencia y la guerra que, por razones religiosas, se impusieron en Europa durante los siglos xv y xvi. Una segunda acepción de tolerancia, que implicaría menor grado de tensión social, es la indolencia o condescendencia benévola que conduce a cada grupo humano a vivir la vecindad con la diferencia, ignorándola o negándola ante la conciencia cotidiana. Aquí, sólo ante hechos excepcionales se reconoce al otro, sea para ofrecer un gesto dadivoso que será prontamente olvidado o para conducir, con prontitud, los pasos en una dirección distinta a la persona que es asumida como extraña. La tercera expresión de tolerancia se refiere a aquella actitud que sinceramente mueve hacia la curiosidad y el entusiasmo mutuo por aprender y comprenderse, a partir del reconocimiento explícito de la riqueza que se produce gracias a la diversidad social. Esta última formulación permite más fácilmente el acomodo entre las partes y, eventualmente, la fertilización cruzada de los valores, las culturas, las tradiciones y las formas para existir y vivirse en comunidad.

En cualquier caso la tolerancia es precondition fundamental, paso primero para la lucha contra la discriminación. En palabras de ese gran luchador social mexicano que fue Gilberto Rincón Gallardo (2001), “el elemento común y cohesionador de los tratos discriminatorios es la intolerancia, actitud radicalmente opuesta a los valores de la coexistencia de la diversidad y de la convivencia igualitaria”. En efecto, las expresiones de antipatía, rechazo o exclusión hacia quien es conside-

rado como distinto son síntoma de una sociedad polarizada. Entre las herramientas con que cuentan las sociedades para combatir la intolerancia, probablemente el principio de laicidad sea el más importante. Cuando el Estado interviene en asuntos religiosos o la religión lo hace en temas exclusivos del Estado, se vuelve imposible sostener un espacio humano tolerante. Las libertades de conciencia, de expresión o de organización, materia fundamental para la democracia moderna, requieren de protecciones que el Estado no puede proveer si éste tiene pretensiones confesionales.

De regreso a la discusión planteada entre las posiciones de Stuart Mill y Lord Acton, cabe subrayar que, en la era actual, resulta muy difícil encontrar naciones cuya población sea étnica o religiosamente homogénea. Según Walker Connor (1994), uno de los estudiosos contemporáneos más inteligentes sobre el conflicto étnico, del total de países que existen en el planeta, menos de 9 por ciento podrían hoy realmente considerarse como uniformes desde los planos étnico o religioso. Por tanto, la inmensa mayoría de Estados debe hacerse responsable de acomodar, a partir de la tolerancia, la diversidad de sus poblaciones confiando, entre otras cosas, en que la intuición de Lord Acton (Dalberg-Acton, 2005) sea la acertada. En efecto, la palabra clave para lograrlo es “acomodamiento”, que ciertamente no es lo mismo que “asimilación”. Mientras acomodar significa un esfuerzo por adaptar, ajustar, armonizar o conciliar, la asimilación busca hacer de dos elementos distintos uno idéntico. Ciertamente la acepción del acomodo es más cercana a la definición de tolerancia que es capaz de reconocer y experimentar la diferencia con ánimo entusiasta. Asegura Connor (1994) que, durante los siglos XIX y XX, fracasó la mayoría de los Estados nacionales que apostaron por la asimilación. No tuvieron éxito aquellas políticas destinadas a borrar las diferencias religiosas, lingüísticas, culturales, estéticas y tantas otras –no importa cuánta presión se haya invertido para ello o cuántos hayan sido los incentivos económicos dispuestos para el mismo objetivo. Con el tiempo, las identidades diferenciadas resurgieron y en muchas ocasiones lo hicieron a partir de reafirmaciones radicales, cuando no violentas. Fuertes, como resultado de esta experiencia, las democracias contemporáneas han debido explorar otros mecanismos más flexibles para la coexistencia pacífica. En términos de Will Kymlicka (1996), el gran desafío de la era actual

consiste no en someter ni asimilar, sino en acomodar las diferencias de una manera estable y moralmente defendible en el tiempo.

Sin embargo, tal y como advierte el jurista mexicano Miguel Carbonell (2004), las bases teóricas del constitucionalismo clásico no han ayudado para comprender y gestionar con justicia los fenómenos derivados del multiculturalismo. Son muchos los juristas que suelen dar por sentado que, dentro de cada nación, hay un solo pueblo, el cual, a su vez, es expresión de una sola pertinencia cultural: se trata del llamado paradigma “mononacional-monocultural”. Acaso por esta razón las minorías ocupan hoy un lugar privilegiado cuando, en democracia, interviene la discusión sobre la diversidad étnica y cultural. De un lado se teme que su existencia, y sobre todo el reclamo que hagan a favor de ciertos derechos especiales, quiebren el modelo universalista de los derechos, a la vez que pueda atentarse contra la cohesión y la coherencia social; también se advierte que el reconocimiento de tales grupos como intermediarios obligados entre el Estado y las personas que las integran pueda fincar una limitante irremontable que inhiba la libertad individual (Sartori, 2001). Es común encontrar que las voces dispuestas para combatir el multiculturalismo, así como los derechos especiales defendidos por este principio, hagan eco de los viejos argumentos de Stuart Mill y que, en consecuencia, sobrevaloren la noción mayoritaria de la democracia.

Desde una posición más cercana a la aproximación del fenómeno propuesta por Lord Acton (Dalberg-Acton, 2005), el politólogo contemporáneo holandés Arend Lijphart (1984) prefiere definir a la democracia como el gobierno donde conviven y cogobiernan las mayorías y las minorías. Además del modelo mayoritario de democracia, mejor conocido como el modelo Westminster –por su origen inglés– existe, en efecto, otro de corte consensual y que es el que predomina, por ejemplo, en democracias como la belga, la holandesa, la canadiense o la suiza. En este otro tipo, la división de poderes, el federalismo, la representación proporcional, los mecanismos de participación directa, la asignación de cuotas para las personas pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad, en fin, una larga lista de derechos especiales son asignados para que las minorías no sean forzadas a asimilarse, es decir, a someterse a la voluntad de las mayorías. El resultado de esta empresa suele ser una acomodación honorable, digna y duradera.

Antes de seguir profundizando en el tema de las minorías conviene establecer aquí una definición aceptable sobre dicho término: por principio debe aclararse que, cuando se habla de minorías, no se trata de un término que haga referencia al número de personas que integran los grupos humanos, sino a una circunstancia política, cultural, económica, identitaria o social que les hace estar en una situación vulnerable. Si las personas son discriminadas por compartir ciertas categorías y si, por la misma razón, el grupo al que pertenecen se encuentra en situación asimétrica, injusta o de debilidad, se está en presencia de un individuo perteneciente a una minoría. Esta condición, cabe insistir, no se deriva de un cálculo cuantitativo sino cualitativo: si se pertenece a una minoría es porque los derechos de la persona han sido lesionados, disminuidos, *aminorados* –a partir de su pertenencia al grupo social– por quienes ostentan el control sobre las instituciones gubernamentales y los distintos factores de poder (Raphael, 2007).

Para acomodar dentro del cierre social a las personas que pertenecen a tales grupos minoritarios se ha desarrollado una extensa gama de derechos que, como ya se mencionó, en su apellido llevan el término “diferenciados” o “especiales”. Cuando el derecho a tener derechos no es similar para todas las personas pertenecientes a una misma comunidad –cuando su ejercicio o su posesión no es realmente universal– entonces puede justificarse el combate de las asimetrías a partir de tales prerrogativas. Si, por ejemplo, la ley otorga ciertas prestaciones económicas o derechos (no-universales) para quien se encuentra en circunstancia de vulnerabilidad (mujeres embarazadas, indígenas, personas adultas mayores), la diferencia de trato por parte del Estado se justifica. El propósito de este tipo de derechos es precisamente tutelar la igualdad de las potestades de la persona que sufre una limitación, so pretexto de ser portadora de un marcador social distinto al que ostenta la supuesta mayoría.

Los derechos especiales son ante todo medidas temporales para resolver la coexistencia pacífica de las y los diferentes dentro de un mismo arreglo tolerante, legal y democrático. Debe insistirse que la diversidad social sólo se vuelve explosiva cuando las instituciones son incapaces de reconocer la diversidad y, por tanto, no logran acomodar consecuentemente a sus grupos minoritarios. Si el sexo, la raza, la etnia, la discapacidad, el color de la piel, la orientación o preferencia sexual,

la edad, la religión o la lengua, entre otros marcadores, son utilizados como estigmas para excluir, las medidas afirmativas pueden concurrir para combatir tal propósito, ya que su misión es igualar –a partir del reconocimiento de la diferencia– en el ejercicio cotidiano de los derechos y las libertades universales antes citados. A este respecto, cuatro son las prerrogativas diferenciadas o especiales, frecuentemente más demandadas por las poblaciones desaventajadas: 1) derechos especiales de representación; 2) cargos públicos en las instancias de gobierno a través de cuotas (étnicas, de género, etcétera); 3) derechos económicos o sociales (para madres solteras, personas adultas mayores, personas con discapacidad, entre otras), y 4) derechos de autonomía o autogobierno (Kymlicka, 1996). En las democracias contemporáneas, por lo general, las tres primeras prerrogativas diferenciadas no encuentran problema grave para ser aceptadas. En cambio, las del cuarto tipo –las relativas al autogobierno o la autonomía– han desatado debates acalorados, ya que ciertos observadores las han valorado como elementos que tienden a irrumpir contra la cohesión y coherencia social promovidas por los gobiernos nacionales (Aguilar Rivera, 2012).

Una reflexión que resulta relevante en este contexto se relaciona con la tensión que suele sobrestimarse entre los derechos colectivos y los derechos individuales. Es aquella que se refiere a las libertades ejercidas, dentro de su grupo social, por personas que, de su lado, pertenecen a tales minorías. No sobra aclarar que si bien los derechos especiales pueden ser entregados por el Estado en función del grupo social, su ejercicio requiere ser reclamable de manera individual. En efecto, por la misión que tienen asignada, los derechos especiales o diferenciados no sólo han de ser compatibles con la libertad subjetiva, sino que en toda circunstancia han de potenciarla. Son acciones afirmativas que, para igualar, se entregan a personas concretas, las cuales, a su vez, pertenecen a grupos en circunstancia de vulnerabilidad. Por tanto, cuando el Estado reconoce identidades y grupos diversos, no entrega con ello impunidad para que éstos lesionen los derechos de los seres humanos que los conforman. Los derechos diferenciados no pueden ser tomados como pretexto para disminuir las prerrogativas constitutivas de la persona: si no se materializan como herramienta dispuesta para ampliar las facultades democráticas de los individuos, de muy poco servirán para lograr el acomodo de la diversidad.

## EL CONTRATO SOCIAL Y LA PERSPECTIVA DE DERECHOS

Los derechos especiales, así como todo el conjunto de derechos universales antes referidos, surgen gracias a un contrato social que busca asegurar el acomodo democrático dentro de una misma comunidad humana. Ese contrato, formalizado por las leyes, se convierte en la principal oposición al cierre social. Por tanto, si se trata de un Estado democrático, social y de derecho, la visión contractualista debe prevalecer sobre cualquier otra de carácter asistencial. Es en este contexto que la lucha contra la discriminación ha de tomar distancia de las visiones caritativas. Si la igualdad de trato se intenta construir a partir de una intención meramente altruista o de beneficencia, difícilmente podrá afectarse la estructura —el cierre social— que la reproduce. En sentido inverso, las políticas públicas, programas y actuación gubernamental que tengan por objeto sincero erradicar la discriminación, requieren estar inscritos bajo una lógica contractual de la cual se deriven obligaciones y responsabilidades precisas para las partes. A diferencia del contrato, la caridad implica un acto unilateral, gracioso y, sobre todo, dependiente de la generosidad. En tal transacción, quien recibe no tiene posibilidad de hacer reclamo alguno, y el donante tampoco queda obligado a nada. Además, mientras el contrato implica un intercambio entre iguales, para obtener un beneficio que se estima como mutuo y que, por tanto, refiere a criterios de racionalidad y proporcionalidad, la caridad exhibe connotaciones restrictivas de inequidad y suele ser unilateral (Fraser y Gordon, 1998). No sobra insistir en que la defensa de los derechos ciudadanos sólo puede hacerse a partir de una axiología contractualista donde el pacto social se imponga sobre la buena (o mala) voluntad de las partes aventajadas.

Tomando en consideración el marco teórico aquí desarrollado, este reporte considera como acto discriminatorio a todo proceso, mecánica, contexto, institución, discurso o norma dispuestos injusta, asimétrica y sistemáticamente para excluir, limitar o despojar a las personas de su dignidad, su autonomía, sus derechos o los bienes obtenidos por el esfuerzo común, a quienes son señalados por motivos relacionados con uno o varios estigmas o marcadores sociales. En sentido inverso, la

lucha por la igualdad de trato se entiende como el ejercicio de la sociedad y el Estado para combatir, a partir de una relación contractual, el cierre social responsable de la discriminación.

En el siguiente apartado de este texto introductorio se desarrollan brevemente los pasos más relevantes que en México se han dado a favor de la igualdad de trato durante los primeros años del siglo xxi. La pléyade de instrumentos internacionales, los movimientos sociales y las acciones políticas concurrentes en la lucha contra la discriminación ofrecen una mirada amplia sobre los avances y los retrocesos. Particular atención merecen las reformas a la Constitución y toda una nueva legalidad dirigidas hacia este mismo propósito. También en este apartado se pondera el papel jugado por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), que se ha colocado como instancia relevante del proceso mexicano de consolidación democrática.

# ELEMENTOS RELEVANTES DE LA LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO: 2000-2012

**LA HISTORIA DE LA TRANSFORMACIÓN DEL CIERRE SOCIAL MEXICANO** merecería ser contada con detalle y amplitud; sin embargo, la extensión de este texto introductorio no permite cumplir con ese propósito. Al igual que ocurre con el resto del reporte, en las líneas que siguen el esfuerzo de análisis se circunscribe a los doce últimos años de lucha contra la discriminación. Destacan en tal esfuerzo la firma de diversos tratados internacionales por parte del Estado mexicano, los movimientos que, desde la sociedad, han presionado a favor de una reforma cultural, las modificaciones a la Carta Magna y la aprobación de distintas piezas legislativas. Todo lo anterior ha transformado el contexto jurídico e institucional con el que hoy cuenta la sociedad mexicana para combatir la desigualdad de trato.

En México este proceso tomó tiempo acaso por la dificultad que en el país se tiene para reconocer la diversidad social y, en consecuencia, por la actuación de la autoridad política que, durante la mayor parte del siglo xx, prefirió conducir políticas asimilatorias sobre otras tendientes hacia el acomodo honorable de las diferencias. En este apartado se abordan 4 temas de reflexión a propósito de las particularidades que son distinguibles en la lucha contra la discriminación en México: el fin del discurso asimilacionista; la influencia externa del derecho internacional y el peso interno de los movimientos sociales; el nuevo paradigma de derechos, y el compromiso del Estado mexicano frente a la lucha antidiscriminatoria.

## EL MITO DEL MESTIZO

A la sociedad y el gobierno mexicanos les tomó demasiado tiempo reconocer su respectiva disposición para discriminar. Como ilustración de este argumento cabe recordar que, si bien el país ratificó a mediados de los años setenta del siglo pasado la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, transcurrieron más de quince años para que las autoridades nacionales reconocieran la discriminación étnica y el racismo practicados en México. Todavía en los informes que el gobierno presentó durante los años noventa, ante el Comité responsable de velar por el cumplimiento de esta Convención, el gobierno mexicano negó enfáticamente que el racismo fuese una práctica recurrente en el país. Esta posición se transformó durante la primera década del siglo XXI, cuando finalmente –frente al mismo Comité– las autoridades modificaron su postura. La tardanza referida es una actitud coincidente con la negación practicada por siglos en México, a partir de la cual se ha ocultado o menospreciado la diversidad social.

Las razones de esta negación son varias pero sobresale entre ellas la narrativa que el mito del mestizo impuso sobre las y los mexicanos. Desde el discurso oficial se promovió la promesa del triunfo que supuestamente trascendería la pluralidad de los elementos sociales, a partir del surgimiento de una identidad de carácter nacional, en la cual quedarían asimilados definitivamente los componentes europeos y amerindios. Fue José Vasconcelos (2007) quien mejor definió esta narrativa en su libro *La raza cósmica*, ese resultado de la asimilación que habría de fundir los diversos orígenes coincidentes en México y América Latina para colocar al mestizo como unidad principal, reunión y síntesis de todos los ascendientes. Al paso del tiempo, este mito sirvió más para ocultar que para rescatar la existencia de las identidades originarias que no estuvieron dispuestas –como tampoco quisieron hacerlo las europeas– a sacrificar sus tradiciones y su cultura (Connor, 1994). También este mito terminó siendo utilizado para hacer borrosas las diferencias prevalecientes entre las distintas poblaciones indígenas. Es un equívoco asemejar, al punto de volverlas idénticas, por ejemplo, a las poblaciones mayas que habitan en la península de Yucatán con aquellas de tradición rarámuri que viven en la sierra de Chihuahua o con los pueblos mazahuas del Estado de México. Y sin embargo, en el

país se continúa hablando de los indios o los indígenas, como si toda la diversidad contenida en estos términos pudiera ser presentada monolíticamente. Ni la raza cósmica ni la propaganda gubernamental a favor del mito del mestizo lograron borrar la naturaleza pluricultural y pluriétnica del país. José Vasconcelos se equivocó: hoy en México hay muchas razas –no una sola– y todas ellas hablan a través de una vasta pléyade de espíritus; todo dicho así, en plural y no en singular.

Con el tiempo, la sociedad mexicana ha recuperado conciencia sobre su propia diversidad y también sobre la manera en que ésta, por obra de la intolerancia y la exclusión, puede convertirse en desigualdad. Entre muchas otras razones que han provocado esta transformación cultural, hay 3 que merecen ser mencionadas. La primera tiene que ver con el ámbito del derecho internacional, que tan influyente ha sido sobre el marco normativo mexicano, a propósito de la defensa de la igualdad y la libertad. Un segundo hecho fundamental para reformar la cultura mexicana respecto de la no discriminación fue el movimiento neozapatista, surgido en el estado de Chiapas hacia mediados de la década de los años noventa del siglo pasado, el cual colocó como una de sus demandas más puntuales el reconocimiento de la pluralidad mexicana, sobre todo el respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Finalmente, el tercer episodio fue la instalación de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCECD), presidida por Gilberto Rincón Gallardo, la cual, desde el año 2001, promovió la iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) y la creación de un consejo nacional dedicado a velar por su cumplimiento. Vale la pena detenerse frente a cada uno de estos momentos.

## TRES IMPULSOS PARA LA TRANSFORMACIÓN

En México la transformación de los principios, las normas, las instituciones y la cultura, a propósito de la igualdad de trato, se alimentó en gran medida de las instituciones internacionales que, desde la fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), han dado pasos grandes a favor de los derechos humanos. El país ha ratificado más de cincuenta instrumentos internacionales obligándose, de distintas formas, a combatir toda manifestación discriminatoria. Hoy no sería po-

sible concebir esta batalla sin considerar el impacto que estos instrumentos han tenido tanto en la Constitución como en la legislación secundaria. Entre otros documentos, destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención de los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Aquí resulta pertinente mencionar que la Carta Magna mexicana fue reformada en junio de 2011 con el propósito de elevar a rango constitucional los derechos humanos consagrados en los instrumentos ratificados por el Estado mexicano. Tal modificación implicó que todos y cada uno de los principios y mandatos establecidos en dichos instrumentos (tratados, declaraciones y convenciones) fueran incorporados, con en el mismo nivel y jerarquía, al marco constitucional de México. Tal y como los planteamientos teóricos antes observados proponen, el impulso proveniente desde el exterior, a favor de la democracia y los derechos, ha colaborado de manera determinante para quebrar el cierre social mexicano que sostiene y reproduce la discriminación. Con la mencionada reforma de 2011, que asegura la armonía entre el derecho internacional y la legislación mexicana, ese impulso se hace irreversible.

Desde el escenario nacional también jugó un papel muy importante el movimiento social surgido en el estado de Chiapas en el año de 1994. Tuvo como principal reivindicación afirmar la diversidad nacional y, en particular, los derechos de las personas que pertenecen a los distintos pueblos indígenas mexicanos. Se trató de un hecho que trajo conciencia sobre el grave contexto discriminatorio en el que han sobrevivido, por demasiado tiempo, las poblaciones originarias y también sobre la indolencia, tanto de la sociedad como del Estado, para atender sus demandas. Este movimiento en mucho ayudó para que se reconociera que no es a través de la apuesta asimilatoria, sino por medio del acomodo civilizado, como México debe en adelante construirse como un territorio garante de la coexistencia pacífica. A la postre, entre otros

esfuerzos, las reivindicaciones de este movimiento condujeron en el año 2001 a diversas reformas constitucionales sobre los artículos 1, 2, 4, 18 y 115, las cuales tuvieron como principal atributo la inclusión del principio de igualdad formal en el texto de la Carta Magna mexicana.

Otro momento relevante a propósito de la lucha contra la discriminación en México sucedió durante la contienda presidencial del año 2000, cuando el candidato del partido Democracia Social, Gilberto Rincón Gallardo, decidió impulsar la lucha contra la desigualdad de trato como tema central de su campaña. Este luchador logró que la cuestión dejara de ser considerada como un asunto marginal de la política mexicana, para convertirse en un componente vital del naciente régimen plural y democrático. Resueltos aquellos comicios, el presidente electo, Vicente Fox Quesada, convocó a Rincón Gallardo para que incorporara las propuestas de su partido político en la agenda del futuro gobierno de la república. Con este propósito, a finales de mayo de 2001, se instaló la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCECD), conformada por 161 personas pertenecientes a grupos sociales tradicionalmente discriminados (personas con discapacidad, minorías religiosas, pueblos y comunidades indígenas, personas de la comunidad LGTBTTI, mujeres, defensores de los derechos de las y los niños), así como por líderes de partidos políticos, funcionarios públicos, legisladores y legisladoras (de los ámbitos local y federal), dirigentes e integrantes de organizaciones vinculadas con la defensa de los derechos humanos, así como especialistas y académicos de diversas instituciones interesadas en el tema.

Con el apoyo del gobierno federal, esta Comisión se dio a la tarea, por un lado, de elaborar un informe de carácter general sobre el estado que, en ese momento, guardaba la discriminación en México y, por el otro lado, preparó un proyecto de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), amparado en las reformas constitucionales antes señaladas. Tal y como lo describió Rincón Gallardo (2001) en la presentación del mencionado informe, ese esfuerzo se convirtió en el primer estudio integral sobre el conjunto de las prácticas discriminatorias que se realizan en México. El documento incorporó un análisis amplio sobre los instrumentos y principios internacionales que hasta esa fecha eran vinculantes para el Estado mexicano en el plano de la no discriminación. También se revisaron diversas circunstancias de

vulnerabilidad en las que se encontraban, durante los primeros años de este siglo, las mujeres y siete grupos poblacionales: indígenas, niñas y niños, personas adultas mayores, minorías religiosas, personas con discapacidad, personas de la comunidad LGTBTTI y migrantes. En un tercer apartado se ensayó una exposición para justificar, ante la Legislatura federal, la importancia de aprobar una ley dedicada a la no discriminación. También se propuso la creación de un Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación que, en principio, se concibió como un órgano del Estado capaz de actuar en todo el territorio para asegurar el pleno ejercicio de la norma constitucional reciente. En efecto, el principal papel de este Consejo debía ser la articulación de los esfuerzos del Estado mexicano en la lucha antidiscriminatoria.

## UN NUEVO PARADIGMA DE DERECHOS Y EL PAPEL DEL CONAPRED

Como resultado de las energías invertidas durante los doce últimos años, se obtuvo, en resumen, una serie de reformas constitucionales de gran importancia, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) y la instalación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). Más tarde vendría una amplia gama de reformas a las constituciones locales, la formulación de nuevas leyes y la creación de organismos locales y nacionales dispuestos a partir de distintos frentes. Como ya se afirmó, las reformas constitucionales del año 2001 significaron un parteaguas en la historia mexicana de la defensa de los derechos. A partir de la inclusión de los principios de igualdad formal y material en el texto de la Carta Magna, se modificó dramáticamente el mandato asignado al Estado para confrontar la exclusión practicada en contra de las y los indígenas del país. En el artículo segundo de la Constitución, el Estado mexicano quedó obligado a promover la igualdad de oportunidades para las y los indígenas y también a eliminar cualquier práctica discriminatoria que opere en su contra. Lo anterior quiere decir que la reforma no sólo previó una cláusula formal, sino que también le impuso responsabilidades materiales a la autoridad para que lo primero pueda cumplirse a cabalidad.

De su lado, la reforma al artículo primero incluyó una cláusula de carácter formal para prohibir explícitamente “toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”. Posteriormente, con la reforma a la Constitución del año 2011 la legislatura sumó una cláusula de igualdad material obligando todas las autoridades del Estado para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, (la no discriminación entre ellos). Así el Estado quedó forzado a prevenir, investigar o sancionar cualquier violación que a este respecto se presente.

Más allá de esta cuestión, las reformas constitucionales comentadas produjeron consecuencias importantes dentro del sistema jurídico mexicano; entre otras obligaron al Congreso de la Unión, y también al resto de las legislaturas locales, para que emprendieran una revisión de las leyes federales, las constituciones y la normativa local, con el propósito de que se realizaran aquellas adecuaciones indispensables para que el conjunto del cuerpo legal mexicano fuese armónico con el principio de no discriminación. También esta reforma a la Carta Magna colocó la garantía del juicio de amparo, por motivos de discriminación, al servicio de todas las personas. Tal protección permite hoy defenderse frente a los actos discriminatorios provenientes de las instituciones del Estado. Por otra parte, como bien advierte Mario Luis Fuentes (2010), primer presidente de la Asamblea Consultiva del Conapred, a partir de la mencionada reforma constitucional se dispuso de los medios normativos esenciales para la confección de una nueva generación de políticas públicas en materia de desarrollo social, fundadas en la armonización de las nociones de libertad y de igualdad.

En lo que toca al proyecto de la LFPED, elaborado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCECD), éste se transformó durante el proceso de negociación, sostenido primero entre las distintas instancias responsables dentro de la administración pública federal y después, durante el proceso de deliberación y aprobación en el Congreso de la Unión. Esta Ley fue finalmente publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003. Entre los elementos relevantes de dicha pieza legislativa se observó una ampliación a la definición del

principio de no discriminación para incluir prohibiciones explícitas en contra de la xenofobia y el antisemitismo. Este texto también produjo protecciones específicas dirigidas hacia las personas pertenecientes a distintos grupos en situación de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, ahí se fijaron prevenciones para el conjunto de la normatividad mexicana con el objeto de combatir toda ley o acto del Estado que, siendo de aplicación idéntica para las personas, produzca consecuencias nocivas o perjudiciales para las personas en riesgo de discriminación. Asimismo, esta ley fijó referentes para definir el acto discriminatorio, las conductas tendientes a la desigualdad de trato y los grupos poblacionales que se hallan en circunstancia de mayor riesgo a la hora de ser discriminados.

Se trata de un ordenamiento que pretende orientar la acción del Estado para que, a partir de sus propias normas y actos de autoridad, se abstenga de discriminar. En caso de ser afectadas por los poderes públicos, como ya se mencionó, las personas pueden utilizar la garantía del juicio de amparo, acudir a las comisiones de derechos humanos o, en caso de que sean las autoridades federales quienes discriminan, concurrir también ante el Conapred. La ley en comento obliga al gobierno federal, sus dependencias y organismos, para que protejan a las y los gobernados frente a actos discriminatorios que pudieran producirse en su propio ámbito. Sin embargo, por su carácter precisamente federal, la ley no aplica para los actos discriminatorios cometidos por funcionarios que laboran en las entidades federativas, ni para aquellos que se encuentran en los gobiernos municipales. Relativo a estos 2 ámbitos de gobierno, ha sido necesario que cada Congreso local expida sus propias leyes; a la fecha sólo 19 estados han promulgado una norma antidiscriminatoria. En algunos casos, de tal pieza legislativa se ha derivado la creación de organismos especializados para velar por la igualdad de trato en el ámbito local.

Cabe destacar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como los 32 organismos locales de derechos humanos, son también competentes para atender violaciones al artículo primero, cuando se trate de actos discriminatorios provenientes de la autoridad. Sin embargo, cuando éstos se originen en la actuación de los particulares, ni la legislación local ni la federal han sido dispuestas para enfrentarlos. En efecto, hoy las conductas discriminatorias que provengan de particulares gozan de un margen amplio de impunidad, ya que, en la

mayoría de los casos, no pueden ser conducidas ante una autoridad vinculante con el objeto de que ésta las prevenga o erradique. Sería, por tanto, necesario reformar la legislación para asegurar que las y los ciudadanos cuenten con instrumentos a su alcance, a fin de enfrentar no sólo al poder público, sino también a los actores privados, cuya capacidad y disposición para discriminar da cuenta de la mayoría de las prácticas que lesionan la igualdad de trato en México.

Una solución interesante a este respecto se halla en la legislación, tanto civil como penal, de la ciudad de México. Con posterioridad a la reforma constitucional del año 2001, la capital del país reformó sus ordenamientos jurídicos en ambas materias: desde el Código Penal tipificó como delito las conductas discriminatorias provenientes tanto de funcionarios públicos como de particulares; también impuso la privación de la libertad, como pena para quien provoque o incite al odio, veje o excluya a personas o grupos de personas en situación vulnerable, lo mismo a quien niegue o restrinja derechos laborales. En paralelo, desde la materia civil se previeron sanciones económicas para quien concurra en la comisión de conductas discriminatorias. Al abrir tanto la vía civil como la penal, la persona discriminada tiene, en el Distrito Federal, la alternativa para proceder por la ruta jurisdiccional que mejor convenga a sus intereses.

Todavía queda por revisar si la privación de la libertad resulta castigo adecuado para inhibir conductas discriminatorias o, por el contrario, tensa y polariza más a la sociedad con respecto a sus respectivas diferencias. En entrevista con Emilio Álvarez Icaza Longoria,<sup>4</sup> realizada para los propósitos de este reporte, se recogieron dudas fundadas sobre la pertinencia de utilizar el derecho penal cuando de lo que se trata es de construir una sociedad tolerante que, por las buenas razones, elimine los ánimos clasistas, racistas, xenófobos, machistas y demás actitudes que aún prevalecen entre la población mexicana. Asegura Álvarez Icaza que meter a la cárcel a una persona no es la mejor manera para convocarla a cambiar sus valores y mapas mentales con respecto a la discriminación. En cambio, la vía civil que puede sancionar —a partir

<sup>4</sup> Emilio Álvarez Icaza Longoria es ex presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y actual secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

de criterios como el daño moral o incluso el patrimonial— tiende a ser mejor opción para cumplir con el objetivo anterior.

En la actualidad, en el ámbito federal, la única instancia autorizada para confrontar actos discriminatorios provenientes de la sociedad —actos entre particulares— es el Conapred. A reserva de analizar un poco más adelante el papel jugado por esta instancia durante sus primeros nueve años de vida, cabe destacar que la fuerza de su actuación para combatir tales actos es poca. Las quejas recibidas en contra de los particulares están destinadas a atravesar por un proceso asimilado al arbitraje, cuyas consecuencias pueden ser inciertas debido a que la parte discriminadora tiene la opción de decidir arbitrariamente si se somete o no a esta forma restaurativa de la justicia, y luego, una vez emitido el laudo por parte del Conapred, cabe también que la parte acusada decida rechazar sin más la sanción. En ese momento queda, como consecuencia, la emisión de un llamado de carácter moral por parte del Conapred que, en ocasiones —sobre todo cuando se trata de empresas o personas interesadas en cuidar su reputación— hace las veces de elemento coercitivo. Sin embargo, para quienes la reputación no es tema relevante, el discurso moral termina siendo débil.

Según la experiencia recabada por el propio Conapred, el mecanismo de arbitraje —que persigue los objetivos de una amigable composición— debería sostenerse, siempre y cuando no se constituya en la única solución para resolver agravios discriminatorios entre particulares. Hoy sirve, en efecto, para que, gracias a la buena voluntad de las partes, pueda intentarse un arreglo satisfactorio. El problema surge cuando tal circunstancia no llega a producirse; es decir, cuando alguna de las partes se niega a someterse al arbitraje del Conapred o a la resolución emitida por este órgano. De ahí que, en el futuro, será conveniente reforzar la amigable composición, a partir de una siguiente instancia que, como ya se propuso, podría adjudicarse a la jurisdicción civil. Así, si la amigable composición no satisface a las partes, el asunto tendría oportunidad para escalararse ante un juez civil cuya resolución sí tendría carácter vinculante. Como ya se mencionó, así funciona actualmente la legislación que rige en el Distrito Federal.

De acuerdo con la LFPED, además de atender las quejas y reclamaciones mencionadas, el Conapred cuenta con otras tres misiones importantes: coordinar las acciones de las dependencias y entidades

del Poder Ejecutivo Federal en materia de prevención y eliminación de los actos que discriminan; elaborar estudios y realizar investigación, y ofrecer cursos de capacitación y educación cívica para las personas, asociaciones o grupos que así lo soliciten, en relación con su materia de trabajo. Durante la presidencia del Consejo, ostentada tanto por Gilberto Rincón Gallardo (2003-2008) como por Ricardo Bucio Mújica (2009-a la fecha), una cuarta tarea se volvió también significativa para este Consejo: participar como mandatario del Estado mexicano en las negociaciones de tratados internacionales que incluyan temas vinculados con la no discriminación, y también ser el órgano que, desde el gobierno federal, se encargue de dar seguimiento a las obligaciones en materia de no discriminación ratificadas por el Estado.

El buen empeño y los resultados convenientes que el Conapred ha demostrado en sus pocos años de existencia le han construido una reputación positiva. En la gran mayoría de las entrevistas realizadas para la elaboración de este reporte se recogieron opiniones muy favorables a propósito de la gestión de Ricardo Bucio quien, después de la lamentable pérdida del fundador de esta instancia –Gilberto Rincón Gallardo– debió dar paso a la institucionalización de los programas, los procesos y las acciones del organismo. Hoy sin duda el Conapred es una institución que forma parte del paisaje democrático nacional y que, gracias a su desempeño, cuenta con una valoración destacada entre la sociedad civil, la academia y los órganos de poder. En los hechos, sin rivalidad, es la institución de referencia para combatir en México las prácticas relativas a la discriminación.

Ahora bien, de todas las tareas encomendadas a esta institución, quizá la que con menor vigor se ha desempeñado es la que tiene que ver con el esfuerzo de coordinación entre las dependencias del Ejecutivo Federal a favor de la igualdad de trato. A continuación se argumenta la gravedad observada por esta omisión: si el Conapred no es el brazo del Estado que otorga orientación a los poderes públicos en lo que toca a las acciones y políticas antidiscriminatorias, la tarea referida resulta fragmentaria y, por tanto, ineficaz.

## COMPROMISO Y FRAGMENTACIÓN DEL ESTADO PARA CON LA LUCHA ANTIDISCRIMINATORIA

Se ha reiterado ya en este texto el papel que el Estado, y sólo el Estado, está llamado a desarrollar en la lucha contra la discriminación. No hay cierre social que ceda en su capacidad para reproducir desigualdad si el poder público no garantiza los derechos de la persona y no emprende políticas para mejorar las condiciones que procuran el desarrollo humano. A este respecto, en México destacan en el pasado acciones del Estado justamente diseñadas para mejorar las condiciones de las y los mexicanos que padecen, por ejemplo, la pobreza extrema. Entre otros cabe, por ejemplo, mencionar los programas IMSS-Coplamar, de los años setenta del siglo pasado, PIRE y Pider emprendidos durante los años ochenta, Solidaridad, de principios de los noventa y Oportunidades que ha funcionado durante los últimos tres lustros. Prácticamente todos han tenido como objetivo transferir recursos del gasto público para disminuir la grave brecha de desigualdad económica que separa a las y los mexicanos. Este reporte no tiene por objeto valorar la eficacia de tales programas y, sin embargo, es imposible ignorar las evaluaciones de instancias que, como el Coneval (2012), advierten un agravamiento en los niveles de pobreza y desigualdad económica que se experimentan en México. Cabe interpretar que aquellas políticas destinadas a enfrentar la exclusión, cuando no consideran los aspectos relativos a la desigualdad de trato –porque se circunscriben a la desigualdad económica–, terminan realizando una tarea incompleta e ineficaz para combatir el cierre social.

Es en este sentido que cobra relevancia la reforma a la Carta Magna donde se incorporó la cláusula formal de igualdad. Con posterioridad a ella se han multiplicado las piezas legislativas, así como las instituciones responsables de velar por los diferentes grupos discriminados. Sólo en el ámbito nacional destacan la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000), la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002), la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003), la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (2011) y algunos

apartados de la reciente Ley de Migración (2011). A tales ordenamientos debe añadirse una serie amplia de piezas legislativas que, en el ámbito de los estados y del Distrito Federal, han concurrido también al propósito de proteger los derechos de las personas pertenecientes a grupos en circunstancia discriminada.

Entre los organismos públicos que a nivel federal han sido creados durante la última década para velar por el cumplimiento de tales normas, vale la pena mencionar al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/sida (CENSIDA) o el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis). También en los estados y en el ámbito municipal se reprodujo una gama extensa de instituciones y organismos responsables de tareas similares. Si bien es cierto que los resultados de estos esfuerzos varían con respecto a su cobertura, impacto territorial y el éxito de las acciones y programas promovidos, también lo es que el Estado mexicano ha crecido en su actividad para favorecer la igualdad entre las personas, a partir de la atención especializada sobre las poblaciones tradicionalmente excluidas. Este fenómeno ha sido coincidente con el proceso de consolidación democrática vivido por la sociedad mexicana durante el presente siglo.

Lo anterior da prueba de que, en efecto, la democracia se dota de significado y contenido cuando ocurre, a través suyo, una expansión en la calidad y la amplitud de los derechos. Con todo, ha de precisarse aquí que el activismo legislativo e institucional, por sí mismos, no significan en automático el establecimiento de un contexto incluyente, a menos que los esfuerzos concurren coordinadamente a favor de la igualdad de trato y las oportunidades económicas. Tanto a nivel federal como en el ámbito local, desde el sector público y también desde el sector lo privado, el país cuenta hoy con innumerables acciones dirigidas a mejorar los estándares de igualdad y buena parte de ellas toman como punto de partida una perspectiva basada en los derechos; responden, por tanto, a la lógica contractualista antes defendida, que sin duda es la que mejor coherencia proporcionará en el mediano y largo plazos.

Sin embargo, también prevalecen programas y actividades que continúan atrapados por intenciones de corte asistencial, caritativo o de

plano clientelista. Cuando el Estado ofrece bienes públicos, que son el resultado del esfuerzo común, pero los presenta como si se tratara de concesiones graciosas o meros actos voluntaristas de los funcionarios o políticos en turno, el asistencialismo, cuando no el clientelismo, se colocan por encima del contractualismo. Algo similar ocurre cuando, desde el sector privado o social, la caridad gana sobre la solidaridad y la corresponsabilidad. No es que deban entenderse como negativas las acciones derivadas de la asistencia, pública o privada; sin embargo, es preciso reiterar que en tal ámbito se carece de la intensidad en la exigencia y la capacidad de reclamo que se requieren para quebrar, con contundencia, al cierre social. Por ello, es tesis de este reporte que sólo desde una perspectiva general de derechos puede lograrse un esfuerzo coordinado, coherente y articulado a favor de la tarea antidiscriminatoria.

En esta misma línea de planteamientos cabe advertir en contra de la eventual fragmentación que puede producirse cuando se extravía la lucha contra la discriminación. Es decir, que el resultado será pobre cuando los esfuerzos del Estado y de los particulares se diluyen para atender separadamente los asuntos y a las poblaciones vulnerables, sin considerar las circunstancias del conjunto. Porque el cierre social actúa de manera sistemática, la política antidiscriminatoria requiere de una acción de similar naturaleza y sólo una lucha basada en una perspectiva de derechos es capaz de proporcionarla. Hace 11 años Gilberto Rincón Gallardo advirtió que el carácter disperso de las iniciativas era una de las razones por las que la lucha contra la discriminación no había encontrado una vía que hiciera posible el consenso acerca de la mejor manera de incorporar los esfuerzos y proyectos para trazar una estrategia integral. Las líneas anteriores son tan válidas hoy como entonces. Por desgracia, los esfuerzos emprendidos por el Estado, vistos como un todo, continúan careciendo de sistematicidad. Lo grave de esta circunstancia es la dificultad que implica combatir formas ancestrales de exclusión, a partir de acciones dispersas. Acaso por ello, uno de los mayores desafíos en la década por venir será lograr una articulación eficaz que, para enfrentar la fragmentación, otorgue coherencia e integralidad en las tareas.

A principios de la década anterior, el Conapred fue concebido precisamente como el órgano público cuya principal tarea habría de ser normar la actuación del Estado mexicano en su apuesta por prevenir

y erradicar la discriminación. Así quedó establecido en el artículo 17 de la LFPED: el Conapred tiene como objetivo “coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación”. A partir de ello, este Consejo fue también mandatado para formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que padecen circunstancia discriminatoria dentro del territorio nacional. La intención explícita del Poder Legislativo fue que, entre las obligaciones de esta instancia, estuviera resolver la dispersión y fragmentación de los esfuerzos en la materia, por lo pronto, de aquellos emprendidos por las dependencias del Ejecutivo federal. Sin embargo, desde la creación del Conapred dicho mandato ha sido letra muerta. Como ya se anunció, de todas las responsabilidades asignadas a esta instancia por la LFPED, tal papel rector muestra poca amplitud y desarrollo.

Al menos 5 motivos fueron detectados durante la elaboración de tal reporte para explicar esta circunstancia: la primera razón deriva de una falta de voluntad y de visión, por parte del Estado mexicano, para conducir una política integral y articulada a favor de la igualdad. La gran mayoría de las acciones emprendidas durante la última década coinciden con una dinámica marcada por la necesidad de salirle casuísticamente al paso a las presiones sociales que los distintos grupos en circunstancia de vulnerabilidad han emprendido para transformar el contexto de desigualdad. Si el movimiento zapatista, surgido en Chiapas durante los años noventa del siglo pasado, presentó demandas específicas relativas a la vulnerabilidad de las poblaciones indígenas, entonces la legislatura reformó la Constitución y se dio paso a la creación de la CDI. Si los distintos grupos organizados de mujeres reclamaron la defensa de sus derechos, entonces se promovió la aprobación de leyes que sirvieran para ese propósito y se creó el Inmujeres. Si durante la campaña presidencial del año 2000 se exigió combatir, en términos generales, la discriminación, entonces se procedió a aprobar la LFPED y surgió el Conapred. Así, los ejemplos abundan para explicar históricamente, y caso por caso, el cauce que han mostrado las distintas demandas democráticas relacionadas con la igualdad. Sin embargo, a la postre, México se topa hoy con una gama amplia de instituciones y normas que vistas globalmente ofrecen un panorama incoherente y fragmentado.

La gama de leyes, instituciones y organismos surgida durante los últimos doce años requiere ahora un curso definido por la racionalidad, la eficacia y la articulación para que realmente se logre confrontar al cierre social mexicano. Lo anterior requeriría de un replanteamiento, desde el más alto nivel, donde el gabinete de política social del Poder Ejecutivo Federal fuese capaz de orquestar los esfuerzos dirigidos hacia la igualdad de trato y oportunidades a través de una acción coordinada y bien priorizada. Acaso sólo esa instancia sería capaz de fijar, bajo la conducción de la Presidencia de la República, responsabilidades precisas, metas, indicadores, rutas de acción, programas y políticas públicas que –de manera integral– conjuren la actual dispersión y la casuística que por ahora caracterizan a la política social del Estado mexicano en sus tres ámbitos de gobierno. Dentro del gabinete de política social, el Conapred estaría legalmente convocado para jugar un papel destacado que hoy no tiene.

Una segunda razón por la que Conapred no ha logrado coadyuvar en la coordinación de las acciones entre las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal proviene, paradójicamente, de un impedimento fijado en la propia LFPED. A diferencia de las otras piezas legislativas aprobadas a partir del año 2000, citadas anteriormente, la ley en materia de discriminación no es de naturaleza general y, por tanto, la jurisdicción del Conapred se limita al ámbito del Poder Ejecutivo Federal. En consecuencia, el Consejo no cuenta con facultades para incidir sobre el resto de organismos e instituciones que, como partes también fundamentales del Estado mexicano en el ámbito local, están involucradas en la construcción de un país más igualitario. ¿Cómo puede un Consejo de carácter nacional, según su propia denominación, actuar en todo el territorio si la legislación que lo crea es de naturaleza federal y no general? La cuestión adquiere aún mayor complejidad cuando se constata que, a diferencia del Conapred, organismos tales como el Inmujeres, el Inapam, el Conadis o la CDI encuentran su respectivo sustento jurídico en leyes generales que sí son de aplicación más amplia y también son superiores según la jerarquía de las normas. Mientras el Conapred no reciba, a partir de la legislación correspondiente, un estatus similar, será difícil que el mandato entregado a este organismo se despliegue en toda su estatura.

Un tercer motivo que explica la debilidad del Conapred en su responsabilidad para coordinar los esfuerzos mencionados es su adscrip-

ción a la Secretaría de Gobernación. De acuerdo con la LFPED, este Consejo es un órgano descentralizado y sectorizado en tal dependencia. Al origen se pensó que la instancia debía nacer, como en su día lo hizo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), radicada en la Secretaría de Gobernación. Fue sin embargo un error; con el tiempo se ha revelado como inadecuado, para el Conapred, enfrentar desde la dependencia responsable de la política interior responsabilidades que se hallan más cerca de la política económica o social. A este respecto se recomendarían, para el futuro, una de dos soluciones: o bien la ley en la materia habría de reformarse para colocar a este Consejo como un organismo dessectorizado, que igual sea capaz de coordinar políticas discriminatorias relacionadas con la salud, la educación, la economía, el desarrollo social y el mundo del trabajo; o bien este ordenamiento tendría que ser modificado para que el Consejo pase a ser un organismo sectorizado de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual se encuentra naturalmente más cercana a las preocupaciones y dinámica del Conapred.

Una cuarta razón por la cual el Consejo ha sufrido dificultad para desempeñar su tarea rectora es la percepción que, por lo general, se tiene de que esta instancia posee, por encima de cualquier otra responsabilidad, el encargo de recibir y resolver las quejas y reclamaciones relacionadas con actos discriminatorios. En ocasiones llega a caricaturizarse la tarea del Consejo cuando se le exige ser una suerte de alguacil de lo políticamente correcto que castiga a quienes profieren expresiones discriminatorias, sobre todo si tales individuos son personajes públicos connotados (ministros de culto de alta jerarquía, actores, cómicos, deportistas, funcionarios públicos, políticos, etcétera). Sin embargo, como ya se advirtió, la tarea de recibir y procesar quejas y reclamaciones es sólo una de las funciones que la LFPED establece para el Conapred. Además, tiene sentido aquí reiterar que el alcance de las resoluciones emitidas por este Consejo, cuando se trata de pugnas entre particulares, es limitado ya que la parte discriminadora goza de libertad para someterse o no a la autoridad y también puede desacatar las resoluciones del Consejo sin pagar costo alguno. Cosa distinta ocurre cuando el acto discriminatorio proviene de funcionarios públicos federales; en ese caso el procedimiento de reclamación es, en todos sus términos, obligatorio para la parte acusada. Según la legisla-

ción vigente, los funcionarios estatales y municipales están fuera de la competencia del Consejo.

A este respecto habría de valorarse si, en efecto, lo que se quiere es fortalecer al Conapred en su capacidad sancionadora o, como sucede en el Distrito Federal, esa tarea habría de dejarse en manos de los jueces del orden civil. En una iniciativa de reformas a la LFPED, ya aprobada por la Cámara de Senadores, se propone facultar al Consejo para sancionar a los particulares que discriminen a partir de “cualquier [...] medida encaminada al resarcimiento del daño ocasionado por la conducta discriminatoria”. De ser también aprobada tal iniciativa en la Cámara de Diputados, el Consejo tenderá a consolidarse, ya que sus resoluciones serán vinculantes para todas las partes. El organismo requerirá entonces desarrollar capacidades que hoy no tiene –sería necesario que desplegara oficinas al menos en todas las entidades de la república– ya que los actos discriminatorios más frecuentes ocurren justo entre particulares.

Antes de que tal cosa ocurra, no sobraría volver sobre el modelo sancionador antes mencionado del Distrito Federal. Ahí los jueces han resultado la instancia responsable para proteger los derechos de las víctimas de discriminación, sea por la vía civil, la penal o por ambas. Si se optara por esta misma solución, el catálogo de conductas discriminatorias requeriría precisarse en los códigos federales y locales relativos a ambas materias. En este caso, a diferencia del Consejo, el Poder Judicial cuenta obviamente con presencia en todo el territorio mexicano. En relación con el argumento expresado anteriormente –en el sentido de que la discriminación no debe castigarse con la privación de la libertad– acaso sería conveniente dejar esta competencia en manos únicamente del derecho civil. En consecuencia, la responsabilidad sancionatoria del Conapred, en contra de actos discriminatorios originados por las o los particulares, pasaría a manos de la jurisdicción civil. Este otro modelo colocaría al Conapred en mejor situación para concentrarse en el desempeño de su mandato a fin de coordinar los esfuerzos del Estado en lo que toca a la prevención de los actos discriminatorios; tarea que, como ya se advirtió, es de la máxima importancia para modificar las condiciones materiales que a la fecha sostienen al cierre social mexicano. En este mismo contexto no tendría por qué retirarse del Conapred la facultad sancionadora cuando se trate de actos discrimina-

torios cometidos por las autoridades públicas. Esta facultad le permitiría reforzar su capacidad orientadora sobre los órganos y dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

Una quinta razón que pesa sobre la imposibilidad para el Consejo de cumplir con su tarea coordinadora radica en que el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, previsto por la LFPED, hoy sólo es referencia obligada para el propio Conapred. En efecto, contra toda lógica previsible, las demás dependencias y organismos del Poder Ejecutivo Federal no están obligadas a ceñirse por los objetivos, metas y compromisos previstos por este documento. Así puestas las cosas, el Consejo queda inhabilitado para desempeñar el papel rector previsto por la Legislatura. A lo anterior habría que añadir que hoy este documento tampoco es referencia obligada para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo que cada 6 años elabora el Ejecutivo Federal. Si tal circunstancia fuese modificada, las políticas antidiscriminatorias del Estado mexicano tendrían consecuencias transversales sobre el conjunto de programas y acciones de gobierno, en todos los ámbitos, temas y materias que son susceptibles de mejorar los niveles de igualdad entre las y los mexicanos.

Una vez abordado el punto anterior cabe aprovechar aquí para presentar otras 5 recomendaciones que fortalecerían la acción del Conapred: 1) formalizar en la ley de referencia la responsabilidad del Conapred como instancia del Estado mexicano dedicada a dar seguimiento de los compromisos adquiridos a través de los distintos tratados internacionales donde México es parte y que se refieran a temas relativos al combate a la discriminación; 2) promover un compromiso más decidido por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de la Cámara de Diputados, para incrementar el presupuesto operativo del Consejo; 3) extender el mandato, de 3 a 5 años, para quien ocupe la presidencia del Consejo. Ello ayudaría a otorgar mayor continuidad a las políticas antidiscriminatorias; 4) involucrar al Senado en el nombramiento de la presidencia del Conapred. Hoy tal nombramiento es sólo responsabilidad del Presidente de la República, y lo que aquí se sugiere es que en el futuro el jefe del Ejecutivo federal proponga a la persona idónea y el Senado ratifique, o no, tal iniciativa, y 5) como ya se mencionó, se propone también dessectorizar o resectorizar al Consejo dentro de la Administración Pública Federal.

Una vez que se han establecido los elementos generales para observar el estado que guarda la lucha contra la discriminación en México, cabe ahora presentar aquí algunos de los resultados más relevantes expuestos en los 11 apartados que componen el reporte de referencia. Antes de ello, se da cuenta del método y la secuencia considerados para la realización de los trabajos que condujeron a la elaboración del documento.

## RESUMEN DE RESULTADOS

Han transcurrido más de diez años desde que la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCECD), encabezada por Gilberto Rincón Gallardo, elaboró el primer informe integral en la materia. Desde entonces, las transformaciones culturales, legales e institucionales relacionadas con la igualdad de trato han sido de gran calado. Sin embargo, los planteamientos hechos en aquel entonces muestran ya síntomas de agotamiento. Para que la lucha contra la discriminación continúe siendo pieza central en la construcción de una sociedad y un Estado más democráticos, llegó el momento de trazar la siguiente agenda de desafíos y demandas en el combate contra el cierre social mexicano. La lucha contra la discriminación debe fincarse sobre la fabricación de las mejores condiciones materiales para que la igualdad de trato y de oportunidades sea una realidad para todas las personas que se encuentran en territorio mexicano.

A este respecto también se requiere mantener unidas a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la defensa de los derechos humanos, a las personas que representan a los grupos más vulnerados, a las y los estudiosos del tema, a las voces activistas que no renuncian a su convicción igualitaria, a las y los funcionarios y representantes populares que cotidianamente pueden hacer la diferencia entre un acto discriminatorio y otro que no lo es. Sólo una agenda común, como la que se construyó a principios de la década pasada, sería capaz de continuar aglutinando, de manera renovada, a todas las partes interesadas en fracturar la estructura que sistemáticamente desiguala en el país. Con estos argumentos en mente, la presidencia del Conapred, encabezada por Ricardo Bucio Mújica, encargó en julio de 2011 al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la elaboración de este

reporte sobre la discriminación en México a partir de tres objetivos: 1) valorar críticamente los avances y retrocesos que las piezas legislativas, los programas, las acciones de gobierno y las políticas han aportado en los últimos 10 años con respecto al tema de la no discriminación; 2) detectar y describir las situaciones, circunstancias y contextos que producen mayor discriminación en México, y 3) formular una serie de consideraciones, criterios y recomendaciones para la próxima década de lucha mexicana contra la discriminación.

A diferencia del informe celebrado por la CCECD en 2001, en esta ocasión se decidió colocar como principal foco de atención a los procesos sistemáticos, injustos y asimétricos que producen y reproducen desigualdad de trato en la sociedad mexicana. Esto quiere decir que no se observó directamente el fenómeno sufrido por cada grupo en circunstancia de vulnerabilidad, sino las mecánicas que con mayor énfasis afectan a las personas pertenecientes a tales grupos. Estos procesos suelen estar radicados en campos específicos de la estructura social, los cuales, por lo general, son atendidos o enfrentados a partir de uno o varios derechos otorgados a la persona. Para los propósitos de este reporte, los campos seleccionados fueron aquellos relativos a la justicia penal y civil, la salud, la alimentación, el mundo del trabajo, los derechos políticos, el acceso a la información, la libertad de conciencia, la libertad de expresión, el acceso al crédito<sup>5</sup> y la educación. El objetivo de este reporte es observar, a partir de tales campos, la manera como los derechos más importantes de la persona son disminuidos al punto de la discriminación.

El presente reporte considera como acto discriminatorio a todo proceso, mecánica, contexto, institución, discurso o norma dispuestos injusta, asimétrica y sistemáticamente para excluir, limitar o despojar a las personas de su dignidad, su autonomía, sus derechos o los bienes obtenidos por el esfuerzo común, por motivos relacionados con uno o varios estigmas o marcadores sociales. Sería imposible en un reporte de esta naturaleza abarcar todos los procesos discriminatorios que tie-

<sup>5</sup> Si bien el acceso al crédito no tiene como correlato un derecho específico, de su consecución pueden depender muchos otros derechos tales como la obtención de una vivienda digna, la calidad en el consumo o la posibilidad de crear empleo.

nen impacto sobre las distintas poblaciones vulnerables. Sin embargo, se lograron analizar algunos de los más importantes –que están vinculados con el incumplimiento de los principales derechos de las personas–, sea porque su ejercicio es precario, sea porque el cierre social logra excluir de su goce a determinados sectores de la sociedad.

El método utilizado para la elaboración de este reporte siguió cinco pasos. Primero se revisaron los estudios más relevantes que, durante la última década, se han producido para diagnosticar la discriminación en México. No sobra aclarar que en su mayoría estos trabajos, sobre todo de corte académico, hacen referencia a los distintos grupos discriminados ya que buena parte del enfoque se ha basado en tal observación y no en las mecánicas o procesos que despertaron interés para este ejercicio. Particular importancia para esta primera exploración tuvieron las encuestas nacionales sobre discriminación en México celebradas en 2005 y 2010, la primera a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y la segunda a por parte del Conapred (Enadis 2005, Enadis 2010). En este mismo contexto se hizo una revisión sobre las normas nacionales e internacionales relativas a la materia investigada. En un siguiente momento se procedió a realizar una serie de entrevistas a profundidad, practicadas a funcionarias y funcionarios públicos, especialistas, académicos, activistas y otras personalidades que han destacado por su cercanía con la lucha contra la discriminación y la defensa de los derechos humanos.<sup>6</sup> En un tercer momento el CIDE solicitó un conjunto de ponencias a distintos expertos, alrededor de cada campo seleccionado, para que sus autoras y autores determinaran cuáles procesos debían ser observados y dieran también cuenta de las

<sup>6</sup> Es necesario aquí agradecer a Ana Amuchástegui Herrera, Emilio Álvarez Icaza Longoria, Salvador Beltrán del Río Madrid, Ernesto Rodríguez, Ricardo A. Bucio Mújica, Roberto Blancarte, David Calderón, Sergio Chedraui (+), Salomón Chertorivski Woldenberg, Patricia Colchero Aragonés, Enrique de la Madrid Cordero, Diego Ernesto Díaz Iturbe, Janitzio Enrique Durán Ortegón, Mario Luis Fuentes Alcalá, Daniel Gershenson, Luis Emilio Giménez Cacho, Juan Luis González Alcántara, Fernando Sosa Pastrana, Gonzalo Hernández Licón, Clara Jusidman Rapoport, Andrés Lajous, Ernesto López Portillo, Anuar Luna, Mauricio Merino Huerta, Mara Sofía Mondragón, Lina Ornelas Núñez, Enrique Ortiz, Juan Pardinás, Juan Martín Pérez García, Nashiely Ramírez, Francisco Javier Rangel, Jesús Rodríguez Zepeda, Carlos Ríos Espinosa, Carlos Sánchez, Miguel Székely, Regina Tamés Noriega, Rodolfo Tuirán Gutiérrez, Estefanía Vela Barba y Rosalinda Vélez Juárez.

mecánicas que producen discriminación.<sup>7</sup> En un cuarto momento, las y los autores de tales ponencias asistieron a una serie de 10 mesas que organizó el Conapred para cada uno de los grupos en situación de vulnerabilidad, con el propósito de que ahí se expusieran y debatieran los principales argumentos y hallazgos relativos a los distintos campos y procesos estudiados. El material obtenido por el método aquí descrito (estudios, piezas legislativas, ponencias, versiones estenográficas de las entrevistas y las mesas de trabajo) permitió proceder a la redacción de los 11 apartados que, además de este texto introductorio, componen el presente reporte.

La coordinación de los trabajos descritos estuvo a cargo de un grupo de investigadores e investigadoras bajo la responsabilidad del CIDE. Durante poco más de un año este equipo de personas dedicó tiempo y concentración para aproximarse, con la mirada antidiscriminatoria, a los campos seleccionados, dentro de los cuales ocurre preponderantemente la desigualdad de trato en nuestro país. Gracias a ello fue posible determinar algunos de los procesos y mecánicas que deben ser enfrentados en el futuro, si lo que se quiere es robustecer la democracia, los derechos y el desarrollo humano. Este ejercicio permitió, como era objetivo del reporte, fijar algunas de las prioridades de la futura agenda por la igualdad de trato y oportunidades que México se merece. Una vez explicado el trayecto seguido para la celebración del presente documento, se procede ahora a exponer algunos de los resultados más notables de la investigación.

<sup>7</sup> A este respecto cabe hacer aquí el agradecimiento a Rosío Arroyo, Carlos Acevedo, León Bendesky, Graciela Bensunsán, Lorenzo Córdova Vianello, David Gómez Álvarez, Mónica González Contró, Aníbal Gutiérrez, Sandra Lorenzano, Ciro Murayama, Lina Ornelas Núñez, Catalina Pérez Correa, Jacqueline Peschard, Antonio Purón, Jesús Rodríguez Zepeda, Mario Ramón Silva y Paula Sofía Vázquez por su disposición, conocimiento y entrega para la celebración de estas ponencias.

## DISCRIMINACIÓN EN LA JUSTICIA PENAL MEXICANA

Uno de los campos en los que con mayor persistencia se excluye y discrimina en México es el que se refiere a la justicia penal. Los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales no han dado todavía pruebas de eficacia para derribar el cierre social que hoy permite a unos cuantos beneficiarse de los derechos y las garantías procesales, y al resto de las personas ser víctimas de una maquinaria lastrada por los prejuicios, los estereotipos, el abuso de autoridad, la lentitud y la corrupción. No hay Estado de Derecho que pueda ser considerado como democrático cuando se brindan privilegios en función de la posición social, la riqueza, el color de la piel, el sexo y los demás marcadores que, en este campo como en tantos otros, juegan contra la mayoría de las personas. El volumen de este reporte, referido a la discriminación en la justicia penal mexicana, está dedicado a revisar aquellas mecánicas y procesos que mantienen intocado dicho cierre social. Se comienza revisando la percepción que la población mexicana sostiene a propósito de la procuración y la administración de la justicia, así como los valores que imperan a propósito del ejercicio de los derechos. También se ponderan las actitudes generales que el miedo hacia la inseguridad ha impuesto sobre el tejido social mexicano.

Prácticamente todos los estudios de opinión analizados demuestran que, entre las y los mexicanos se desconfía de la justicia penal porque se asume que el nivel de ingreso de la persona es clave para obtener satisfacción. También se insiste en la ineficiencia y corrupción que laceran el proceso penal, desde el tramo que corresponde a los aparatos policiales hasta el que tiene que ver con el sistema de readaptación social, pasando por el rol jugado por los ministerios públicos y por los juzgados responsables de esta materia. La policía es percibida como una instancia que suele abusar de su autoridad, ya que por razones de corrupción o por mapas culturales y prejuicios sociales, termina aprehendiendo a quienes son más vulnerables y no a los verdaderos delincuentes. En revancha, este cuerpo del Estado da elementos para corroborar la hipótesis: el bajísimo lugar que ocupan las y los policías mexicanos en la escala de aprecio de la sociedad y el alto riesgo que, a la vez, representa su actividad, hacen que la policía tenga en su código de actuación poca sensibilidad para respetar los derechos de las víctimas y también de las personas investigadas por la comisión de delitos.

El caso del Ministerio Público (MP) no es distinto. Esta institución tiende a responder casi siempre a partir de criterios políticos en lugar de convertirse en el instrumento ciudadano para la obtención de justicia en el ámbito penal. Nuevamente aquí los prejuicios y estigmas juegan un papel predominante en la conducción de las responsabilidades ministeriales. Tales vicios hacen poco factible que el MP funcione como mecanismo de control sobre los abusos de autoridad cometidos por la policía. Destaca igualmente como problemática la cuota de averiguaciones previas que las procuradurías suelen imponer sobre esta instancia a la hora de premiar o castigar a sus funcionarios. Así las cosas, el valor de un buen ministerio público no está en la calidad de su trabajo sino en el número de personas que conduce ante el juzgador.

Con respecto al ámbito jurisdiccional se observa insuficiente voluntad de las y los juzgadores para interpretar los expedientes bajo su responsabilidad a partir de los principios constitucionales y los derechos que los instrumentos internacionales otorgan a las personas. Una marcada preferencia por la interpretación “legalista”, de estándares mínimos, tiende a anular los derechos y garantías. Ciertamente es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha convertido en un verdadero tribunal constitucional que, caso por caso, va resolviendo a partir de una perspectiva de derechos, pero lejos se halla todavía el conjunto del sistema—los juzgados federales y locales—de compartir la misma visión. Los casos que sirven para ilustrar esta afirmación abundan: Campo Algodonero, en Ciudad Juárez; San Salvador Atenco, en el Estado de México; Teresa, Jacinta y Alberta, en Querétaro; las desapariciones forzadas producto del combate al crimen organizado; los secuestros irresueltos, en fin, tanto las víctimas como las personas sujetas a proceso penal, todas terminan siendo tratadas con discriminación por las distintas autoridades responsables del proceso. A lo anterior se suma la enorme debilidad de la defensoría de oficio que, por carencia de recursos económicos y humanos, no está jugando un papel igualador sino lo contrario. Y, para cerrar el círculo de la exclusión, están las cárceles que, por su sobrepoblación y también por el control que algunos grupos criminales ostentan sobre su gerencia, terminan siendo máquinas pedagógicas para que quienes ingresan a ellas no puedan nunca más escaparse de la marginación y la ilegalidad.

En este volumen del reporte, particular interés se prestó a la situación que enfrentan las mujeres y los jóvenes que, sea del lado de la

víctima o de la persona procesada, son en exceso vulnerables frente al sistema. Resulta alarmante que los juzgados suelen imponer penas 25 por ciento más graves para las mujeres, cuando se compara con las sentencias que afectan a los varones. También es necesario llamar la atención sobre la manera como las policías, los ministerios públicos y los juzgados revictimizan a las mujeres que sufren violación, estupro, secuestro u homicidio. Nuevamente aquí los prejuicios se imponen para justificar la negligencia de la autoridad cuando a la mujer y a su familia se les culpabiliza por la tragedia sufrida.

En el tema de los jóvenes varones llama la atención que las cárceles estén pobladas por personas de escasos recursos, cuya edad oscila entre los 18 y los 35 años, y que padecen bajos niveles de educación. Más allá de la percepción social que sobre ellos se tenga, es claro que se trata de un segmento poblacional particularmente vulnerable frente al abuso de autoridad. Cuando la policía debe cumplir su cuota de consignaciones, al parecer son los jóvenes quienes mejor se prestan para que los agentes del orden demuestren eficacia antes sus superiores. A este respecto, el cierre social mexicano está funcionando para marginar a los que, perteneciendo a las generaciones más jóvenes, no cuentan con derechos ni instrumentos eficaces para su defensa. Mientras tanto, muchos criminales gozan de privilegio y libertad.

Por la evidencia recabada es posible afirmar que otra población vulnerable, sobre todo ante la policía y el MP, son los homosexuales, las lesbianas y, particularmente, quienes ostentan una identidad transexual, travesti o transgénero. Las historias de maltrato, vejación e indignidad que estas y estos mexicanos sufren frente al aparato de justicia penal son alarmantes. Ocurre así cuando se les detiene en las calles, cuando se les toma testimonio ante el MP o cuando son condenados a cumplir una sentencia dentro de las prisiones. Las víctimas del delito que comparten iguales características no están exentas de esta actitud deplorable por parte de la autoridad. Aun siendo sujeto afectado, estas personas son tratadas con sospecha o, peor aún, como culpables del delito que en su contra se cometió. Otra población que, en los centros de readaptación social, no cuenta con condiciones mínimas para su existencia son las personas con discapacidad. La información referida en este volumen advierte sobre la negligencia con que la autoridad ha actuado a la hora de equipar las cárceles mexicanas.

El texto termina con una serie de reflexiones a propósito del paradigma por venir en materia de justicia penal, expectativa que se finca en las reformas que, en los temas de derechos humanos y amparo, ha celebrado recientemente la Legislatura Federal, y también, como ya se mencionó, la transformación de la SCJN que en los últimos años viene apostando por una visión garantista de los derechos consagrados por la Constitución mexicana.

## DISCRIMINACIÓN EN EL DERECHO CIVIL MEXICANO

Un volumen de este reporte es dedicado a observar las mecánicas o procesos discriminatorios que concurren en el campo del derecho civil mexicano. Los temas aquí abordados se refieren al derecho al nombre, la capacidad jurídica, los derechos de la familia y el matrimonio, el divorcio, la violencia intrafamiliar, la patria potestad, la guarda y custodia de las y los menores de edad y la adopción. También se realizó una breve observación acerca del funcionamiento de la justicia civil. Lamentablemente, por la extensión del tema, no fue posible ofrecer un diagnóstico adecuado a propósito de temas relativos a los contratos, las sucesiones y los juicios de carácter mercantil. Queda para futuras investigaciones el tratamiento de tales coordenadas que, sin duda, implican también barreras importantes para la igualdad de trato en México.

En lo que toca al derecho al nombre destaca el rígido formalismo persistente en las oficinas del Registro Civil que, entre otras consecuencias, hace que las personas difícilmente puedan portar nombres de procedencia indígena, padezcan complicaciones para corregir su acta de nacimiento o para modificar el nombre –salvaguardando los derechos relativos a la intimidad y la privacidad– por razones de cambio en la identidad sexo genérica. Aquí también se hace referencia a los costes que, para ciertos segmentos de la población, se hacen prohibitivos cuando las oficinas del Registro Civil se hallan lejos del lugar de residencia, o cuando las copias del acta de nacimiento implican una erogación injusta. De acuerdo con la investigación realizada, aún subsiste en el país un grupo de aproximadamente 7 millones de mexicanas y mexicanos que no cuentan con acta de nacimiento, lo cual redundará

en la imposibilidad material de acceder a muchos de los derechos que la Constitución y las leyes prevén. Particular vulnerabilidad a este respecto padecen las personas adultas mayores, así como las y los niños de las zonas rurales y las comunidades indígenas.

Otro tema central del ámbito civil es la capacidad jurídica; un atributo también de la personalidad que habilita para ejercer otros derechos. A este respecto el reporte invita a repensar los mecanismos que restringen esta prerrogativa. Cada persona tiene características propias y, por tanto, la interpretación de la norma impuesta por las y los juzgadores no debe obviar las diferencias. El Estado y la sociedad necesitan saber acompañar a cada quien según su propia realidad en vez de imponer sobre las personas medidas generales que pueden terminar siendo arbitrarias para cada caso particular. Sobre este aspecto tiene sentido asegurar los derechos de la persona vulnerable cuando se procede al juicio de interdicción.

Durante los tiempos recientes, la familia es una de las instituciones que mayor cambio ha experimentado. En el presente es inadecuado considerar la existencia de un sólo tipo de familia y también asumir que los roles dentro de ella son inamovibles. A este respecto el derecho civil ha tenido que reformarse con el objeto de proteger a las y los integrantes de los distintos tipos de familia, particularmente cuando se trata del interés superior del niño o la niña y también de las mujeres, personas que tradicionalmente han padecido asimetría y discriminación dentro y fuera del seno familiar. Los datos analizados en este reporte dan cuenta de la vasta diversidad que hoy predomina en México a propósito de los distintos tipos de familia. En consonancia, se confirma como hecho afortunado que ni la Constitución ni la mayoría de las leyes civiles del país intenten otorgar una definición rígida de familia. Con todo, resulta digno de subrayar que entidades como Baja California Sur confirmen visiones conservadoras cuando pretenden entender a la institución familiar como la unión de un hombre y una mujer y consideren como razón principal de ésta el ánimo de procrear.

Un argumento principal de este reporte advierte sobre el error de volver sinónimos al matrimonio y la institución familiar. El primero es la unión entre dos personas, la segunda puede implicar a más seres humanos. El matrimonio puede disolverse a través de un juicio de divorcio, la familia no. Cuando las autoridades o las leyes confun-

den tales hechos tienden a imponer soluciones que lastiman a todas las partes. También la institución matrimonial se ha transformado en México. Hoy las personas se están casando más tarde, también se ha incrementado la tasa de divorcio y, gracias a las reformas recientes en la materia –ocurridas en el Distrito Federal– el matrimonio no es más la unión entre un hombre y una mujer sino llanamente entre dos personas; dicho así, sin adjetivos. Particular preocupación despierta, sin embargo, que en el resto de la República Mexicana, a excepción del estado de Coahuila, las parejas formales integradas por dos personas del mismo sexo padezcan una disminución de sus derechos. Lo mismo ocurre cuando instituciones que proporcionan servicios, sobre todo de salud –tales como el IMSS o el ISSSTE– continúen negándose a garantizar derechos so pretexto de que la legislación que rige su actuación sólo prevé la existencia de matrimonios o concubinatos entre un hombre y una mujer. En este volumen se hace por tanto un llamado para que el Congreso de la Unión conjure la desigualdad de trato que todavía vive a este respecto la comunidad LGBTTTI.

En materia de filiación se insiste sobre el interés superior de las y los menores de edad y éste se observa a propósito de la manera como los juzgados civiles están entregando la patria potestad, la guarda y la custodia –con posterioridad a la disolución del vínculo matrimonial. Aquí se argumenta que, con más frecuencia de lo que sería deseable, tales decisiones se toman a partir de prejuicios o estigmas sobre lo que se supone que la madre o el padre deben proveer para las y los menores de edad. Con equívoco se asume que el padre tiene sobre todo la función de proporcionar sustento económico y que a la madre le corresponde el sustento emocional. Una mejor igualación de las condiciones para el desarrollo de las y los menores de edad significaría en adelante que cada familia logre encontrar un equilibrio para que ambos, padre y madre, aporten para sus hijas e hijos en función de sus capacidades, talentos y disposición. Todo ello, desde luego, sin que las responsabilidades concomitantes a la maternidad o la paternidad sean exentadas.

Uno de los temas que merece atención urgente, de acuerdo con el apartado referido, es el de la adopción. La información con que se cuenta permite afirmar que la institucionalidad mexicana, tanto pública como privada, ha sido negligente a la hora de proteger a las y los menores de edad adoptados. Por principio se advierte la urgencia de in-

corporar la adopción plena como figura dominante, y dejar la adopción simple como tipo excepcional. Por otra parte se conmina al Estado para que reforme las normas y los procedimientos que hoy dejan en situación de indefensión a miles de menores de edad adoptados que, por limitantes burocráticas o por indolencia, sufren de discriminación. También se advierte la necesidad de contar con mejores mecanismos de seguimiento, por parte de la autoridad, para que la integración de las y los menores de edad adoptados procure su mayor bienestar. En esta misma hebra de razonamientos se insta a eliminar aquellos requisitos injustos que discriminan a las personas cuyo deseo es adoptar, particularmente a quienes tienen una orientación distinta a la heterosexual, o a quienes no se encuentran casadas. La felicidad del niño o niña adoptada depende de otras variables –como la solvencia económica, la estabilidad emocional, la madurez de las y los adoptantes– que tanto las autoridades como los jueces deben priorizar. Los condicionamientos injustificados y los prejuicios infundados no deben pesar en el proceso de adopción.

## DISCRIMINACIÓN Y DERECHO A LA SALUD

Otro apartado de este reporte está dedicado al campo de la discriminación frente al derecho a la salud. La premisa de partida advierte que no hay gasto que iguale en depredación económica al que se hace para curarse o para sanar a un pariente, ni catástrofe patrimonial más predecible que la provocada por la ausencia de un sistema público eficaz de seguridad social. Se reconoce que el Estado mexicano ha dado un paso importantísimo para extender los servicios de salud, sobre todo a partir de la creación del Seguro Popular. Sin embargo, se advierte todavía una fragmentación y una desarticulación entre los distintos sistemas que atienden la salud que, en los hechos, prolongan la desigualdad. Mientras la falta de coordinación prevalezca, de poco servirá el incremento en el gasto público sobre este rubro. De un lado se observan los sistemas que proporcionan servicios en el ámbito nacional (IMSS, ISSSTE, Issfam, Pemex, Seguro Popular) y del otro una amplia gama de instituciones del ámbito local. Nada tendría de grave esta circunstancia si no es porque las prestaciones que ofrecen las distintas instancias varían significativamente en cobertura y calidad y, por tanto, tal

fragmentación provoca un ejercicio diferenciado del derecho a la salud. Contra esta desarticulación se requeriría mayor coherencia y ésta sólo puede lograrse si se impone el objetivo de la igualdad de trato. Al mismo tiempo se sugiere impulsar una política focalizada de atención a los grupos tradicionalmente más discriminados, ya que, en dependencia de si se es mujer, se es joven, se es persona con discapacidad, si se es transexual o persona adulta mayor, y toda la gama de marcadores sociales antes mencionados, la salud es un bien que en México todavía se obtiene de manera asimétrica e injusta.

El apartado respectivo toma en consideración las transiciones demográficas y epidemiológicas por las que está atravesando México. Ambos hechos tienen derivaciones que no han sido suficientemente consideradas para prevenir un futuro contexto discriminatorio. Por un lado, la transición demográfica anuncia un crecimiento de la población joven que, a la hora actual, por hallarse mayoritariamente sin la posesión de un empleo formal, se encuentra en circunstancias indeseables de vulnerabilidad en materia de salud. También se incorpora la preocupación que significará en las décadas por venir la desprotección de un número creciente de personas adultas mayores, quienes estarán arrojados a una circunstancia precaria si el sistema de salud pública no ofrece una amplia gama de protecciones, sobre todo en lo que toca a los riesgos que implican los gastos catastróficos.

Por otro lado, debe atenderse la transición epidemiológica ya que las enfermedades del futuro serán muy distintas a las del presente, y ello implica una adaptación acelerada de los servicios de salud. Cabe destacar que la política de prevención se convertirá en un instrumento tanto o más importante que la política de atención. La transición epidemiológica está dejando atrás a las enfermedades infectocontagiosas como la diarrea, la enteritis, la neumonía o la influenza, para colocar en su lugar a las enfermedades no transmisibles como la diabetes, las isquemias del corazón, los padecimientos cardiovasculares o la cirrosis. Esto requerirá una mayor especialización, cabe insistir, en la prevención dirigida a grupos poblacionales específicos; lo mismo derivará sobre el terreno de la atención y los tratamientos, que ciertamente pueden implicar mayores gastos. Sólo un sistema coherente y bien organizado –con capacidad de planear y adaptarse en el mediano y largo plazos– podrá asegurar un trato igualitario para las y los mexicanos.

En referencia a las mujeres se presenta como preocupación que las instituciones de seguridad social, a excepción del Seguro Popular, continúen brindando servicios a través de la participación formal, directa o indirecta, en el mercado laboral. Si la mujer no cuenta con un empleo del que derive, por ejemplo, la inscripción al Seguro Social o si no cuenta con un familiar que la incluya como derechohabiente, ella quedará marginada de los servicios de calidad que tales instituciones brindan. De este análisis surge una de las principales propuestas incluidas en este apartado: para asegurar el derecho a la salud, su ejercicio debe desvincularse del empleo. En el caso de las mujeres y los jóvenes el argumento merece mayor urgencia ya que ambos grupos poblacionales, en proporciones elevadas, se encuentran ocupados dentro del llamado sector informal. Dado que el Seguro Popular no ofrece la misma protección, en calidad y cobertura, no puede esperarse que ese otro sistema resuelva satisfactoriamente la necesidad aquí planteada.

Acercas también de las mujeres, se muestra durante la última década un avance importante en materia de salud reproductiva. Sin embargo, destaca el crecimiento de embarazos no deseados entre jóvenes adolescentes que no halla correlato con el avance referido. Un mayor esfuerzo habría de emprenderse para que las mujeres de entre 14 y 19 años aseguren condiciones de inclusión digna y satisfactoria gracias al desempeño que las políticas de salud reproductiva tengan en los años por venir. Otro tema cercano al fenómeno de la fragmentación en el sistema de salud se refiere a la legislación diferenciada que se expresa en el país a propósito de la interrupción voluntaria del embarazo. Mientras las mujeres que están en el Distrito Federal tienen garantizado su derecho a la salud reproductiva desde una dimensión amplia, en otras entidades se han endurecido las penas en contra de la autonomía de las mujeres para decidir con dignidad sobre su propio cuerpo. Cierto es que entre la población que habita fuera de la ciudad capital sobrevive un rechazo mayoritario hacia el aborto, pero también lo es que esa misma población se halla en desacuerdo con que se castigue con privación de la libertad a las mujeres que abortan.

Con respecto a la población indígena sobresale la exclusión impuesta por el servicio de salud cuando el acceso a los centros hospitalarios se encuentra limitado. Las distancias y la insuficiente infraestructura, así como las limitaciones de personal especializado, colocan todavía

a comunidades enteras en situación discriminada. La insatisfactoria cobertura de los sistemas de salud se suma a este resultado indeseable; por ejemplo, la proporción de niñas o niños menores a tres años pertenecientes a un grupo indígena que cuenta con derechohabiencia alcanza sólo a 42.5 por ciento de esta población. Cabe destacar que más de una tercera parte de las y los indígenas ya es atendida por el Seguro Popular; por el contrario, poco más de 37 por ciento de las y los niños indígenas mexicanos se encuentran peligrosamente desprotegidos.

También la población LGTBTTI enfrenta actitudes discriminatorias graves dentro del sistema de salud. Ni el IMSS ni el ISSSTE han modificado sus normas para incluir como derechohabientes a las parejas de sus trabajadores afiliados si éstas son del mismo sexo. A lo anterior se suma el hecho probado de que el personal médico llega a expresar tratos discriminatorios argumentando razones supuestamente morales o médicas, tales como que esta población puede estar afectada con enfermedades infectocontagiosas. Más grave es la expresión de tratos homofóbicos dentro de los servicios públicos de salud.

En el caso de las personas migrantes dentro del territorio nacional cabe destacar que no existe previsión por parte del Estado mexicano para que su derecho a la salud pueda ejercerse. Se presupone equivocadamente que el estatus migratorio es impedimento definitivo para poder concurrir al Seguro Popular o a cualquiera de los otros sistemas. Por tanto, las y los migrantes están librados a los servicios que la asistencia pública o privada pueda ofrecerles. Ello contraviene tanto los tratados internacionales como los principios constitucionales que norman en México el ejercicio del derecho a la salud.

Las personas con discapacidad, según la *Encuesta nacional sobre discriminación en México* (Enadis 2010), afirman recibir un trato discriminatorio en las instituciones de salud pública. Nuevamente aquí, el estatus laboral afecta a esta población que, como las mujeres y los jóvenes, mayoritariamente encuentra trabajo en el sector informal y, por tanto, difícilmente se vuelve derechohabiente de los sistemas que ofrecen mejor calidad en el servicio. En relación también con este sector de la población sobresale la reciente publicación del reporte dedicado a la segregación y el abuso de niñas, niños y personas adultas con discapacidad realizado por Disability Rights International y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Ahí se

evidenció la sistemática violación de los derechos de las personas con discapacidad en diversas instituciones. De acuerdo con la evaluación celebrada, sólo 2.5 por ciento de quienes padecen un trastorno mental severo reciben una atención satisfactoria en las instituciones públicas de salud.

## DISCRIMINACIÓN Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Un apartado más de este reporte está dedicado a la discriminación que se produce frente al derecho a la alimentación. El análisis parte de la premisa que sostiene que una persona debe poder hacerse de ciertos bienes y servicios básicos de subsistencia como precondition para acceder al goce pleno de otros derechos. Se trata de una causa vital para que, con independencia de los gustos, la cultura, el sexo, la edad, la raza, la condición social, la identidad, el lugar donde vive o el estado físico, la religión o las preferencias sexuales, la persona sea capaz de desarrollar con dignidad su propio plan de vida. La primera barrera del cierre social que excluye en el ejercicio del derecho a la alimentación es la desigualdad económica que, a la postre, se convierte en pobreza alimentaria. Lamentablemente las políticas públicas que han incluido transferencias para mejorar el ingreso corriente de las familias y personas, muestran variaciones en el tiempo pero al momento actual los resultados relativos a la disminución de la desigualdad económica y también a propósito de la reducción de los niveles de pobreza son magros. La crisis alimentaria y económica mundial de 2008 y 2009 ampliaron tales brechas y devolvieron a un segmento importante de la población mexicana a vivir en la pobreza extrema. A esta circunstancia se añade que tales políticas no han logrado impactar en el mejoramiento de la producción que las poblaciones más pobres realizan para el autoconsumo. Ingreso escaso sumado a la imposibilidad de procurarse alimentos por otras vías, terminan siendo variables que afectan el nivel nutrimental de los grupos más vulnerables.

Luego, la desigualdad en el ingreso impacta sobre la canasta básica a la que tiene acceso quien se encuentra excluido del derecho a la alimentación. Las Encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH), realizadas por el INEGI, muestran que el consumo de

carbohidratos, calorías y grasas es significativamente más elevado en los deciles más pobres y, en el mismo sentido, que las proteínas consumidas por esta misma población presentan un rango muy inferior si se compara con el consumo de los deciles más elevados. De su lado, Coneval (2012) acusa un comportamiento más agudo del mismo síntoma entre las poblaciones indígenas. Mientras la frecuencia con que la población no indígena consume frutas, verduras, lácteos, pescados o mariscos es razonablemente buena, en el caso de la población indígena los indicadores disminuyen a niveles inadecuados.

Una segunda barrera de entrada al acceso de productos nutrimentales es la precaria infraestructura que prevalece en las comunidades rurales más alejadas. Las características orográficas del país merecen un mejor sistema de abasto que no imponga costos elevados –ocasionados por el precio del transporte de alimentos– para las poblaciones de escasos recursos. Sin embargo, entidades como Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Veracruz o Puebla continúan exhibiendo un amplio déficit en caminos y carreteras. Este hecho condena obviamente a sus poblaciones que ciertamente tienen un componente fuerte de personas indígenas. Con datos del Coneval (2012) se argumenta que los mayores niveles de desnutrición se exhiben en las comunidades cuya población es menor a 5 mil habitantes, las cuales coincidentemente muestran carencias graves con respecto a las vías de comunicación. A tales comunidades acuden principalmente a distribuir alimentos aquellas compañías que venden productos con alto contenido calórico (carbohidratos y refrescos). Lo pueden hacer así por que son las únicas que cuentan con una fuerza de venta suficiente como para abaratar los costes del transporte. En consecuencia, los pocos recursos propios, o los que se reciben gracias a las transferencias del gobierno, terminan siendo utilizados para adquirir productos que contienen menor valor nutrimental.

Una tercera barrera del mismo cierre social es la que se refiere a la concentración de ciertos mercados donde sólo pocos agentes participan en la provisión de bienes y servicios. En efecto, la competencia en los mercados del maíz, refrescos, jugos, agua, medicamentos, leche, carne procesada, pollo o huevo, suele ser de naturaleza oligopólica. Carlos Elizondo (2011), investigador del CIDE, advierte que esta circunstancia contribuye a elevar el costo de la alimentación, sobre todo entre las poblaciones más pobres del país.

Tradicionalmente son las mujeres quienes han padecido mayor exclusión frente al acceso de los nutrientes. Es así, en parte, por la tradición cultural que quiere ofrecer los mejores alimentos al varón y también porque los ingresos con los que cuentan las mujeres, sobre todo aquellas que se encuentran solas (madres solteras, adultas mayores, viudas), tienden a ser menores. A lo anterior se añade que las mujeres han permanecido marginadas en la posesión de los medios de producción –capital y tierra– y, por tanto, resulta doblemente difícil para ellas procurarse una circunstancia de autonomía alimentaria. Este hecho provoca además una situación asimétrica de poder frente a los varones de cada familia.

Ya antes se advirtió que las poblaciones mayormente marginadas frente al derecho a una nutrición saludable son las indígenas. Ello tiene que ver con el alejamiento, secularmente impuesto, de los centros de producción y distribución de alimentos, y también por la dificultad que para este sector implica sostener una producción suficiente y autónoma de los bienes que se requieren. Sin embargo, una paradoja salta a la vista: ¿por qué las entidades mexicanas que exhiben mayor biodiversidad, tales como Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca, son las mismas que padecen los niveles más bajos de nutrición? La respuesta a esta interrogante merece la mayor atención y encuentra parte de su respuesta en la tenencia de la tierra, la falta de acceso al sistema de justicia y los bajos niveles de educación. Por último, la creciente desprotección familiar hacia las personas adultas mayores y la ausencia de un sistema de procuración más digna para estas personas dan cuenta también del déficit en nutrición calórica y de los indicadores elevados de anemia que padecen las personas cuando en México se pasa de los 60 años de edad.

## DISCRIMINACIÓN EN EL MUNDO DEL TRABAJO

Un apartado de este reporte está dedicado al tema de la discriminación en el mundo del trabajo. El análisis a este respecto se hace a partir de la convicción de que el Estado tiene responsabilidades importantes a propósito de las condiciones que las y los trabajadores sostienen para desarrollarse en el empleo. Así lo dicta el artículo 123 de la Constitución y los derechos garantizados por diversos tratados internacionales,

de los que el Estado mexicano forma parte. Dos son los ejes a partir de los cuales se celebra el análisis en la materia. En primer lugar se aborda la frontera que separa, de un lado a las personas que laboran en el sector formal, y que por ello cuentan con una gama de potestades aseguradas, y, por el otro, aquellas personas que se encuentran en la informalidad y que, por tanto, ostentan un empleo precario en derechos y garantías. Lo grave de la situación es que al menos 6 de cada 10 trabajadores mexicanos se hallan en la segunda circunstancia. Si se observa con atención, puede constatare que dentro de la informalidad laboral predomina la presencia de las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, las y los adultos mayores, la personas de la comunidad LGTBTTT y las y los migrantes. En otras palabras, el cierre social que deja fuera de los empleos bien pagados y los derechos bien protegidos, es terreno propicio para profundizar la discriminación de las poblaciones tradicionalmente vulnerables. Éste es uno de los elementos que más puntualmente promueven la persistencia de la desigualdad de trato en México.

Por otra parte, el volumen dedicado al mundo del trabajo explora el déficit democrático imperante en la representación laboral mexicana que, so pretexto de la autonomía sindical, anula o menoscaba los derechos de las poblaciones mencionadas. El derecho a organizarse de las y los trabajadores es uno que en México da prioridad a los varones y deja marginadas a las mujeres. Por tanto, en la negociación contractual es difícil que las trabajadoras obtengan mejores salarios y condiciones. Un ejemplo doloroso de esta circunstancia es la honda desprotección en la que se encuentran las mujeres trabajadoras de la maquila que se halla instalada, sobre todo, en la franja fronteriza del norte del país. El otro aspecto, también vinculado con el déficit democrático en el mundo laboral, se relaciona con la administración de la justicia en este campo. La ausencia de juzgados de pleno derecho encargados de garantizar las potestades para las y los trabajadores, y la pervivencia del modelo tripartita en las juntas de conciliación y arbitraje –instancias dependientes de los poderes ejecutivos, federal y locales– hacen que el beneficio de la ley raramente recaiga sobre los segmentos estructuralmente más vulnerables de la sociedad. Ejemplo de lo anterior es la indefensión que las mujeres tienen ante las juntas cuando denuncian hostigamiento o acoso sexual. Lo mismo ocurre cuando se denuncia la exigencia

de pruebas de embarazo o se les despide injustificadamente por estar embarazadas. En efecto, el déficit de representación y la aplicación sesgada de las leyes en materia laboral constituyen un terreno fértil para la desigualdad y, por tanto, contribuyen a asegurar la continuidad del cierre social. Un sector particularmente desprotegido en México es el de las trabajadoras del hogar. Su estatus recuerda, guardadas las debidas proporciones, algunos elementos de la esclavitud vigente en el país hasta principios del siglo XIX. Ellas no gozan de los derechos a la salud, a la pensión, al ahorro, a la alimentación o a la vivienda digna. Cuando mejor suerte tienen es porque la relación con sus patrones deriva de un acto caritativo pero casi nunca contractual. El porcentaje de trabajadoras del hogar que cuentan con un documento donde se avale el carácter de su relación laboral es francamente ridículo.

Por otro lado, el sistema de guarderías con el que cuenta el país es a tal punto insuficiente que con dificultad una madre en edad de tener y cuidar a sus hijas e hijos podrá gozar de condiciones similares a las de un varón, cuando ambos se encuentren y, eventualmente, compitan por los puestos de trabajo. Aquí el Estado mexicano tiene una deuda con la población femenina que no se ha logrado resolver con las políticas destinadas a la creación de estancias infantiles. A lo anterior se añade que el IMSS no ofrece para sus derechohabientes varones el derecho a meter a sus hijas e hijos a una guardería dentro de tal sistema porque se asume que sólo las madres trabajadoras tienen tal prerrogativa. Si las mujeres mayoritariamente se hallan en el sector informal, esta regla no sólo afecta a sus parejas.

En su caso, las personas adultas mayores que deben seguir empleadas –porque de lo contrario no contarían con recursos suficientes para su manutención– padecen también puestos de trabajo particularmente precarios y, en muchos casos, lastrados por la indignidad. Se les ofrecen los puestos que nadie más aceptaría y esto es posible porque se abusa de su necesidad. En el mundo del trabajo las poblaciones indígenas también sufren de exclusión. En México, el color de la piel, el aspecto físico, la lengua y el origen étnico son marcadores que alejan de la posibilidad de obtener un empleo bien pagado. Según la Enadis (2010), 40 por ciento de las y los indígenas entrevistados aseguran que no cuentan con las mismas oportunidades de obtener un empleo debido a su origen étnico. Los marcadores referidos –en particular la

aparición física y el color de la piel— igual influyen negativamente en contra de la población mestiza que, sin importar sus capacidades o aptitudes, es juzgada *ex ante* a la hora de entregarle un empleo digno. Un rasgo discriminatorio peculiar tiene el sector servicios que con frecuencia excluye a partir del fenotipo y el estrato social. Nuevamente aquí, el cierre social triunfa en la sociedad mexicana a la hora de determinar quién puede lograr ingresos satisfactorios y quién es marginado por razones injustificadas.

En el caso de las minorías religiosas el reporte menciona que las prácticas católicas —días de asueto y vestimenta— suelen imponerse sobre aquellas personas que no comparten la misma fe que la mayoría. Se acusa una sistemática actitud de insensibilidad que, a la postre, se revela como discriminatoria. Este volumen también dedica un apartado a la población migrante, la cual sufre abusos —sobre todo cuando se emplea en las jornadas agrícolas— ya que su estatus ilegal permite pagar sueldos miserables y, desde luego, negar cualquier prestación social. Si bien la nueva ley migratoria ya no considera como delito ser un migrante ilegal en México, las leyes laborales no protegen a este segmento de la población.

## DISCRIMINACIÓN Y DERECHOS POLÍTICOS

Otro apartado de este reporte está dedicado al ejercicio de los derechos políticos. Aquí se aprecia un progreso de connotaciones mixtas, donde en algunos rubros la institucionalidad democrática mexicana se ha robustecido y otros donde las leyes y las normas continúan siendo discriminatorias. Lo anterior influye de manera determinante para definir qué personas participan con derechos plenos en la conformación de los poderes públicos y cuáles permanecen excluidas. En principio puede afirmarse que el derecho a votar es el que con mayor vigor ha sido entregado a las y los ciudadanos. Las reformas a las leyes de carácter electoral que comenzaron a celebrarse en 1976 y que continuaron hasta consolidarse en 1996 y 2007, han logrado que la legitimidad del poder público mexicano radique esencialmente en el resultado obtenido en las urnas. Éste es un avance del que el país debe sentirse satisfecho. Más allá de las críticas que puedan realizarse en

contra de la institucionalidad electoral, es un hecho que México pasó de ser un país gobernado por un solo partido a convertirse en otro donde la pluralidad de fuerzas políticas es una realidad. Caben destacar en este sentido las reformas que permitieron, en 2005, entregar el voto para elegir Presidente de la República a las y los mexicanos radicados en el extranjero. El reconocimiento de los derechos políticos inherentes a esta población que, fundamentalmente por razones económicas, tuvo que abandonar el país, da cuenta de la seriedad con que la sociedad mexicana se ha tomado la tarea de ampliar la franquicia ciudadana durante la última década. Igual reconocimiento debe hacerse a la autoridad electoral que en las últimas 4 elecciones invirtió para lograr que las casillas y las urnas tuviesen condiciones aceptables para la movilidad de las personas con discapacidad. Si bien en este rubro aún quedan tareas por realizar, la igualdad de trato dirigida hacia esta población es también síntoma del esfuerzo democratizador.

En contraste, un segmento que, de nuevo, sigue padeciendo exclusión son las poblaciones indígenas que por estar alejadas y por padecer condiciones difíciles de acceso ven limitado el ejercicio del sufragio. A lo anterior se suma que, en algunas comunidades, el principio de “una persona, un voto” no ha logrado arraigar. Los usos y costumbres hacen que, en ocasiones, las mujeres sean excluidas a la hora de elegir autoridades o que parte de la población deba someter su voluntad a lo que ciertos líderes o caciques imponen.

En el caso de las personas transexuales y transgénero resulta relevante subrayar que el Instituto Federal Electoral, y en particular el Registro Federal de Electores, todavía tienen una tarea pendiente a realizar para que la credencial de elector no termine siendo un instrumento de discriminación. Además del nombre, otros criterios tales como la huella digital o el iris de los ojos habrían de servir para el reconocimiento requerido a la hora de solicitar tal instrumento de identificación, de tal manera que ésta no se convierta en un impedimento para que dichas personas ejerzan su derecho al voto.

Un grupo claramente excluido por nuestra legislación electoral son las y los extranjeros radicados en México quienes, si bien pagan impuestos y aportan de manera importante a la comunidad política a la que han decidido pertenecer, no cuentan con derechos a la hora de elegir a sus representantes. Criterios venidos de muy lejos en la histo-

ria mexicana, y probablemente también actitudes parientes de la xenofobia, han influido para mantener tales restricciones. Mientras esto ocurre en México, en otros países se ha venido entregando el derecho al voto a los residentes extranjeros, al menos en lo que toca a las elecciones locales, sobre todo en las de carácter municipal.

Una vez presentado este panorama con respecto al voto activo, el apartado de referencia explora las limitantes que aún prevalecen con respecto al voto pasivo, mejor conocido como el derecho a ser votado. Estas barreras de acceso a la representación popular tienen impacto directo en la manera como se configura la agenda de discusión pública, las reformas que son aprobadas y, tanto o más importante, la asignación de recursos presupuestales y los sesgos en la administración de los asuntos gubernamentales. Especial mención a este respecto merece la subrepresentación, tanto en los cargos de elección popular como en los mandos altos de la administración, que exhiben en México las mujeres. La misoginia sigue siendo cuestión que impera para desigualar la ciudadanía política. El caso reciente de “las juanitas” en la Cámara de Diputados da pie para sostener este argumento. Mujeres que fueron nominadas formalmente para ganar una elección y que luego renunciaron para que sus suplentes varones ocuparan los escaños logrados. Sin duda las cuotas de género inscritas en la legislación electoral, y su reciente actualización que ya cerró la puerta para que no se repita el fenómeno de las juanitas, han hecho que la representación legislativa mejore desde la perspectiva de la igualdad de género. Sin embargo, en el ámbito de los cabildos municipales, y también de ciertos congresos locales, el avance a este respecto todavía es insuficiente. También lo es la participación de las mujeres en los altos mandos de gobierno donde, mayoritariamente, los varones llevan ventaja.

De nuevo la población indígena es la que exhibe peores índices de representación. Los partidos no tienen por costumbre incluir entre sus candidaturas a las personas que pertenecen a los distintos grupos étnicos y esto hace que en los cuerpos legislativos la presencia indígena sea muy baja. Cabría revisar en el futuro mecanismos similares a la cuota de género para que tal situación de desigualdad pueda ser combatida. En adelante tendría también que hacerse un ejercicio de diagnóstico en las entidades locales que poseen segmentos importantes de población indígena

También se expresa en la representación política un déficit de personas con discapacidad. El tipo de campañas que hoy se celebran en México, basadas más en la imagen que en las propuestas, junto con el prejuicio que predomina en contra de este grupo poblacional, hacen que el derecho a ser votado de las personas con discapacidad permanezca limitado, cuando no francamente conculcado. El caso de los ministros de culto también fue analizado. Por razones históricas se les negó durante largo tiempo tanto el derecho al voto como el derecho a ser votado. Sin embargo, durante la década de los noventa del siglo pasado lo primero fue modificado. Hoy pueden, en efecto, ejercer a plenitud su derecho a concurrir a las urnas. Ahora bien, el voto pasivo les permanece vedado. En la ampliación de las libertades políticas que el país sigue conquistando se debe revisar si tal impedimento es justificable o, con el tiempo, tendría sentido que fuera derribado.

Quienes pertenecen a la comunidad LGTBTTT han logrado participar en los órganos legislativos. Sin embargo, ello no implica que su representación haya mejorado. La mayoría de los partidos en México prefieren dejar fuera de sus listas a las personas no heterosexuales. Sin embargo, los resultados electorales obtenidos por estas y estos mexicanos muestran que tal argumento está equivocado. La participación política de la comunidad LGTBTTT es cada día más intensa y cohesionada, lo cual hace que también reditúe políticamente derrumbar los prejuicios mencionados. No sobra aquí señalar que esta comunidad no ha logrado obtener cargos de elección a nivel del Poder Ejecutivo. Tanto en las presidencias municipales y delegaciones del Distrito Federal, como en las gubernaturas estatales y en la Presidencia de la República, los partidos mexicanos se abstienen de presentar candidaturas de personas abiertamente homosexuales. Este síntoma debe llamar la atención ya que da prueba del grado de marginación que todavía se impone hacia este sector de la población mexicana.

Un análisis que mereció atención en este apartado fue la desigualdad de trato que sufren las y los mexicanos por naturalización. Desde la Constitución mexicana se homologa la noción de nacionalidad y ciudadanía y, a partir de ahí, se impide a los nacionales por naturalización (no importa que lleven 5 o 6 décadas viviendo en el país) ejercer a plenitud sus derechos políticos. No pueden ocupar la Presidencia de la República, ni ser senadores o gobernadores. No pueden ser secretarios

de Estado, ni rectores de universidad pública. Se trata de una barrera injustificable que pronto merecería ser removida para que la democracia les incluya tal y como lo merecen. En México es inadmisibles que siga habiendo mexicanos de primera y de segunda, a partir de la definición que se argumenta con base en el lugar de nacimiento.

## LIBERTAD DE CONCIENCIA Y DISCRIMINACIÓN

El sexto apartado de este reporte está dedicado a explorar las barreras del cierre social dispuestas para discriminar a partir de la religión y la conciencia de las personas. En el texto de referencia se hace un reconocimiento explícito a la reforma al artículo 24 constitucional, que en 2012 incluyó el principio de libertad de conciencia y también a la manera como se armoniza esta modificación con las libertades, también establecidas en la Carta Magna, relativas a la libertad religiosa.

Estos cambios de carácter legal coinciden con el reconocimiento que debe hacer la sociedad mexicana a la creciente diversidad de prácticas y creencias demostrada por la información recabada durante el último censo de población. El número de personas que sostiene una práctica religiosa distinta a la católica o no practican ninguna religión ha aumentado a lo largo de los años: de los más de 112 millones de personas que habitan en México, 19 millones 412 mil 049 personas profesan una religión diferente a la católica o llanamente no profesan ninguna; es decir, que difieren en sus creencias de la mayoría religiosa. Esta cifra equivale al total de personas que habitan en Australia y representa un número cuatro veces mayor a las que viven simultáneamente en Noruega y Finlandia.

Lejos está México de ser homogéneo con respecto al tema religioso, y probablemente la tendencia hacia la diversidad a este respecto será creciente en los años por venir. Un cambio también interesante en esta misma línea argumental es el que se manifiesta gracias a las encuestas de discriminación celebradas en 2005 y 2010. En el primer levantamiento referido poco más de 36 por ciento de la población advertía que no estaba dispuesta a permitir que una persona de otra religión viviera en su casa. En contraste, para 2010 ese porcentaje se redujo y solamente 24 por ciento de las y los encuestados coincidieron en la misma respuesta.

En el mismo sentido ha crecido el número de mexicanas y mexicanos que consideran como positiva o muy positiva la diversidad religiosa. Llama la atención que las y los más jóvenes –quienes oscilan entre los 12 y los 17 años– son más propensos a la tolerancia en comparación con sus mayores.

Hay, sin embargo, algunos temas donde la intolerancia religiosa sigue siendo inconvencional. Un ejemplo de esta conducta la padece la comunidad LGTBTTT, cuyas prácticas amoratorias son frecuentemente juzgadas con severidad por las poblaciones más religiosas. A partir de esta lógica es que, en parte, se puede explicar el rechazo que en algunas regiones del país se manifiesta contra los matrimonios entre las personas del mismo sexo o, aún más grave, la homofobia y los crímenes de odio que tanto ponen en riesgo a las personas no heterosexuales.

En esta misma hebra de ideas aparece nuevamente el tema de la interrupción voluntaria del embarazo que, con más frecuencia de lo que sería deseable, se combate con argumentos de carácter religioso y no a partir de criterios científicos, como corresponde a una comunidad basada en el valor de la laicidad. Desde esta dinámica, la conciencia y las creencias de unas personas terminan oponiéndose al ejercicio de la libertad de otras. Es el caso concreto de las mujeres que, en la ciudad de México, no son juzgadas si interrumpen voluntariamente su embarazo, mientras que en San Luis Potosí esa misma mujer sería encarcelada por haber cometido un delito grave.

Por último, en este volumen también se hace referencia a la ampliación del arco de tolerancia que se percibe en las escuelas, donde la responsabilidad de participar en los actos ceremoniales de honores a la bandera o en las fiestas de carácter religioso hoy puede dispensarse si las personas manifiestan objeción de conciencia.

## **DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

El octavo apartado de este reporte versa sobre la discriminación en el acceso a la información pública y la protección de datos personales. El tema es de gran relevancia, ya que la posibilidad de estar bien informado es pieza que toca al ejercicio más amplio de las responsabilidades

ciudadanas. En el mismo sentido, la protección a la intimidad y la privacidad, a partir de los datos personales, asegura un arco de libertad para la persona que, de otra manera, sería impensable.

En este apartado se consideraron dos ejes para observar las barreras o limitaciones que impiden la igualdad en el trato frente a los derechos mencionados. De un lado se abordaron aquellas mecánicas o procesos que en este campo obstruyen la plenitud de las prerrogativas desde la oferta de leyes e instituciones gestionadas por el Estado. Del otro se analizaron aquellas limitantes que, desde la participación de las personas en los asuntos públicos –desde la demanda por información–, también lesionan el ejercicio de tales derechos.

Como primera barrera del cierre social se observó la prevalencia de un sistema de acceso a la información pública y a la protección de datos vinculada a la heterogeneidad de instituciones y normas. Llama la atención que, a pesar de las reformas constitucionales ocurridas en el año 2007, todavía en el ámbito local se continúen prácticas nugatorias, marcadas por la opacidad gubernamental, cuando las personas concurren para solicitar información que es pública. Destaca como problema la falta de verdadera autonomía política de los órganos dedicados a velar por el acceso a la información y también la ausencia de capacidades para atender adecuadamente a las y los solicitantes.

Los mecanismos de acceso a la información sirven para explicar las limitaciones referidas. En México se ha privilegiado el acceso por vía electrónica, lo cual facilita el ejercicio del derecho cuando se trata de personas que cuentan con una computadora, que poseen acceso a internet y que tienen una formación acorde con las prácticas derivadas de esta infraestructura. Por tanto, la mayoría de las solicitudes de información provienen de jóvenes educados que habitan en las grandes ciudades. En contraste, las personas adultas mayores, las y los indígenas, los habitantes de zonas rurales apartadas y quienes poseen menores niveles de educación quedan marginadas de esta prerrogativa.

Cabe aquí mencionar también que la calidad de la información entregada no siempre se encuentra a la altura de la expectativa que tiene el o la solicitante. La heterogeneidad institucional, y también organizacional, hacen que la barrera puesta por el poder público se sostenga. Un ejercicio sincero por establecer estándares con respecto a los formatos y los contenidos de la información que se presenta pare-

ciera urgente, si lo que se quiere es erradicar la discriminación en este campo.

Un elemento que se añade al cierre social es la lentitud con que algunos organismos de información, y sobre todo las dependencias públicas, actúan a la hora de recibir una solicitud de información. El acceso debe ser expedito para que el derecho relacionado pueda ejercerse con confianza; de lo contrario se presume como territorio dominado por los intereses del funcionario público y no de la persona gobernada. En cuanto a la demanda por información, el reporte logró establecer algunos de los temas y de las instituciones que más preocupan a la población en general. Sin embargo, fue prácticamente imposible establecer los parámetros del interés que sostienen las poblaciones en situación discriminada. Mejor trabajo de análisis a este respecto sería recomendable en el futuro y para ello las instituciones encargadas de velar por el acceso a la información habrían de procurarse datos más precisos a este respecto. Por otra parte, logró constatarse que, en el tiempo, se ha venido igualando la demanda de acceso a la información entre hombres y mujeres. Sin embargo, el nivel de ingreso, la edad y la educación, así como la pertenencia a un grupo indígena, son variables que explican la exclusión.

## **DISCRIMINACIÓN, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS ELECTRÓNICOS DE COMUNICACIÓN**

El apartado noveno del reporte está dedicado a explorar las barreras discriminatorias que se imponen en México sobre la libertad de expresión. Por su amplitud e importancia, particular énfasis se hizo sobre el ejercicio de este derecho en lo que tiene que ver con los medios electrónicos de comunicación. Son varias las coordenadas que merecen considerarse a este respecto. En el texto de referencia se parte de la contradicción, real o aparente, que puede presentarse entre la libertad de expresión y el principio de no discriminación. El argumento central de este apartado dice que esta contradicción no opone a los valores de la igualdad y la libertad, ya que, en realidad, de lo que se trata es de dos libertades en conflicto. Si sólo unas personas tienen la libertad para expresarse dentro

de una comunidad política esto produce que otras vean conculcada esa misma libertad. Por tanto, el Estado, más que una instancia represora de las expresiones discriminatorias, debe ser un moderador que asegure –a quien es menospreciado o lastimado en su capacidad de expresarse– las condiciones mínimas para que su libertad de decir o razonar en voz alta no sea conculcada.

Uno de los problemas más serios que a este respecto exhibe el país es la concentración de los medios de comunicación electrónica, particularmente de la televisión, que permite sólo a ciertos actores contar con gran volumen en su voz y que, al mismo tiempo, margina a otros que no tienen acceso a ese espacio restringido. Se asume, por tanto, que la falta de diversificación en las empresas concesionarias de los medios televisivos es un elemento discriminatorio que resta libertad para expresarse, sobre todo cuando se trata de grupos vulnerables.

La falta de pluralidad provoca que los estereotipos y los marcadores sociales, consciente o inconscientemente defendidos por tales medios, se impongan sin posibilidad para combatirlos. Por ejemplo, las mujeres indígenas suelen presentarse como sumisas y desvaloradas, las personas no heterosexuales son frecuentemente ridiculizadas, las personas adultas mayores son tratadas con condescendencia, las y los jóvenes con apariencia física distinta al modelo predominante son introducidos como peligrosos, las personas con discapacidad son representadas como sujetos sufrientes y merecedores sólo de compasión, etcétera. No es posible, desde el Estado, dictar una política editorial que combata los mapas mentales de tal discriminación. Más allá de exigir una cierta conducta moral –más próxima a los valores democráticos–, ni la ley ni las instituciones públicas tienen realmente capacidad para suplir las decisiones en materia de contenidos que poseen los medios de comunicación, siempre y cuando no inciten al odio o se aparten de la función social que la ley establece.

El problema surge cuando no existen otros medios que puedan presentar realidades contrastantes. Si la televisión abierta está dedicada a satisfacer los gustos supuestamente mayoritarios, ¿quién se hace cargo de dar cauce a las voces de los grupos desaventajados? De ahí que, también a partir de la lucha contra la discriminación, deba pensarse en la diversificación de las frecuencias electromagnéticas. El tema no es menor si se considera que en la actualidad tales medios

juegan un papel fundamental para dar forma al cierre social, es decir, para galvanizar culturalmente los estigmas y los marcadores sociales que luego son representados cotidianamente en el seno de la sociedad. Si los medios discriminan y son pocos los que cuentan con la mayor audiencia, el cierre social referido tenderá a evolucionar con gran lentitud. A este respecto el apartado referido dedica también un apartado relevante a propósito de las radios comunitarias, así como al tema de la televisión pública que se rige bajo el título de permisionaria. En este terreno el Estado sí tiene a mano una herramienta de igualación para la libertad de expresarse que habría de ser utilizada con toda potencia y contundencia.

## DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO AL CRÉDITO

Este volumen está dedicado a explorar los mecanismos que hacen del acceso al crédito una puerta reducida para gran parte de la población mexicana. No se trata de observar aquí el ejercicio de un derecho –la obtención de financiamiento no puede ser considerada como tal– sino de abordar un campo a partir del cual se pueden negar o favorecer otros derechos tales como el consumo, la alimentación, la vivienda, la salud, el trabajo o la educación. De acuerdo con información recabada para la elaboración de este reporte, los circuitos tradicionales de financiamiento bancario y no bancario en el país están atendiendo sólo a dos de cada diez personas adultas. En revancha, 80 por ciento de la población se halla librada o bien al incierto mercado de las finanzas populares o bien al agio y la usura de quienes prestan en los sectores sociales de más bajos ingresos.

Resulta imposible participar plenamente en una economía capitalista como la mexicana, si no se tiene acceso al financiamiento. En consecuencia se encontró que un porcentaje muy alto de mexicanas y mexicanos concurre frecuentemente a solicitar préstamos: créditos para el consumo, para echar a andar un negocio, para responder a una emergencia de salud, etcétera; sin embargo, la banca tradicional se ha abstenido de colocar sus servicios al alcance de esa inmensa mayoría poblacional. Son otros mecanismos más costosos los que se imponen sobre la población vulnerable. En este tema el nivel de ingreso

y la obtención de un empleo formal se erigen como barreras determinantes; también la incertidumbre jurídica y la ausencia de títulos de propiedad. Influyen igualmente la lentitud de los juicios mercantiles y un buró de crédito que no es capaz de registrar el patrimonio y la verdadera capacidad de pago de un número importante de mexicanas y mexicanos. Todo lo anterior conspira para la exclusión.

Si bien es cierto que México cuenta con un sistema financiero muy sólido, también lo es que sólo atiende a 20 por ciento de la población. Tal cosa se debe a un nivel muy bajo de bancarización y de inclusión financiera que, en simultáneo, está representando un lastre serio para la economía mexicana. La infraestructura bancaria (cajeros, sucursales, corresponsales) y los productos puestos a disposición de la mayoría de las personas (cuentas de ahorro, créditos, servicios bancarios) son ineficientes para incorporar al resto de la población.

## DERECHO A LA EDUCACIÓN

Por último, el apartado décimo primero de este reporte está dedicado al derecho más importante en la lucha contra la discriminación: la educación. No podrían explicarse las modificaciones al cierre social si dejara de considerarse el rol jugado por el sistema de educación pública que, en el mundo, comenzó a extenderse desde finales del siglo XIX. El derecho a la educación es el derecho social por excelencia, pues sintetiza en su propósito buena parte de las nociones modernas relacionadas con la libertad y la igualdad. Ningún otro derecho potencia con tanto vigor el ejercicio de los derechos civiles y políticos. La instrucción básica es clave para mejorar las oportunidades en la vida de las personas; influye en la ética futura de las y los ciudadanos –ya que entrega a los individuos una provisión amplia de herramientas cognitivas y de conocimientos mínimos para enfrentar la vida– tanto en el espacio público como en el privado.

Se ha demostrado muchas veces que una educación pública básica, generalizada y de calidad, para toda la población, disminuye con el tiempo los niveles de desigualdad dentro de las sociedades. No se trata sólo de un instrumento para combatir la pobreza material que pueden sufrir las personas, es además un potente mecanismo para desarticular

las condiciones estructurales que reproducen la desigualdad persistente. Además, el centro escolar es el espacio natural para que la persona pueda realizar el tránsito que va de lo privado a lo público, de lo que es familiar y cercano hacia una realidad ajena y distante. Es ahí donde se adquiere –frente a hechos concretos– el valor de la tolerancia; donde se aprende a respetar la diferencia, se despierta la curiosidad por lo diverso y donde se anima a la inteligencia para ponderar los atributos de la pluralidad. Es en la escuela donde los prejuicios, los estigmas y marcadores sociales son domesticados o, eventualmente, fortalecidos.

Puesto así, el ambiente moral del centro escolar resulta clave cuando se quiere promover una pedagogía basada en el principio de la igualdad de trato. Si tal ambiente ayuda a la persona a gestionar su propia libertad para que ésta sea compatible con la libertad de sus semejantes, la escuela logrará construir ciudadanas y ciudadanos dispuestos para actuar en democracia. Gracias a tal pedagogía, las obligaciones del individuo para con lo público se harán compatibles con el ejercicio de los derechos. Parte fundamental de esta didáctica son los elementos cognitivos que ahí se obtienen para sostener una actitud crítica, razonable y razonada hacia el espacio común. La ciudadanía moderna requiere, en efecto, que la conciencia propia alerte la voluntad para la construcción de un espacio público donde se asegure la coexistencia pacífica entre personas que no son, en todo, semejantes.

De la revisión que se hace en este volumen se desprenden elementos contradictorios a propósito del ambiente moral prevaleciente en las escuelas mexicanas. Se encuentran características que son opuestas al progreso y consistencia de la pedagogía antidiscriminatoria. De un lado, el aprendizaje de la razón crítica suele estar comprometido por prácticas y criterios de corte autoritario. Por el otro, los valores de la tolerancia y la igualdad ocupan un lugar subordinado que impide a las y los educandos aproximarse con respeto y dignidad hacia sus pares. De acuerdo con el libro *Mirar la práctica docente desde los valores*, de las investigadoras María Cecilia Fierro y Patricia Carvajal (2003), las tres frases más utilizadas por las y los maestros mexicanos son: “¡Guarda silencio!”, “¡Pon atención!” y “¡Trabaja sentado en tu lugar!” Al parecer la clave pedagógica está puesta en situar al docente como un sujeto al que, por sobre todas las cosas, deben obedecer las y los menores de edad.

No se enseña para que las y los educandos sean honrados, limpios o responsables –a partir del valor que, en sí mismo, posee cada uno de estos atributos–, sino desde la jerarquía de la autoridad que así lo ordena. Se trata de una confusión desafortunada: no se cuenta con una didáctica preocupada porque las y los alumnos hagan suyo el valor de las normas, ya que se asume como suficiente asegurar el respeto hacia la figura de autoridad para que, en automático, la o el estudiante se comporte conforme a las normas enseñadas. Al dejar de lado la argumentación que hace consciente lo que es moralmente aceptable y su opuesto, el orden social pende exclusivamente de quien está al mando. Luego, la o el estudiante se invierte en lograr agradar y negociar con la figura que, dentro del aula, ostenta la más alta jerarquía. Peor aún, la solidez o laxitud de las normas termina dependiendo de tal figura, ya que ella es la medida de todas las cosas, y no las normas. Al final sólo es relevante el estado de ánimo, las simpatías o el carácter de la instructora o del instructor. Para ser buen estudiante, la o el menor de edad está obligado a callar, a atender, a seguir las instrucciones; pero la crítica razonada –condición fundamental para poder asumir responsabilidad sobre los actos propios– ocupa poca importancia. Las cosas están bien o mal dependiendo de lo que diga el maestro o la maestra y no de su coincidencia con los valores enseñados.

Con tal pedagogía no se construyen sujetos autónomos –con juicio independiente ni capacidades propias de discernimiento–, sino personalidades sumisas y obedientes. No se construye ciudadanía, sino su opuesto. En tal clima moral, aquella persona que se exprese de manera distinta, quien por su inteligencia, su apariencia, su sexo, sus creencias, su discapacidad o su identidad étnica, no pueda ser acomodado dentro del molde educativo hegemónico, terminará siendo tratado de manera arbitraria y desigual. Uno de los resultados más graves de este clima moral es que, quien se asume como diferente, será probablemente excluido y discriminado.

En un segundo nivel de análisis este volumen exhibe algunas de las características más notables del sistema básico de educación, relativas al logro académico de las y los educandos. El informe PISA,<sup>8</sup> presentado

<sup>8</sup> Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés).

cada dos años y que lleva el aval de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), muestra palmariamente deficiencias en las y los estudiantes mexicanos, al menos en lo que corresponde a los conocimientos adquiridos en la escuela a partir de tres rubros: matemáticas, lectura y ciencias. Con tales resultados puede afirmarse que el sistema está condenando a una inmensa mayoría de niñas y niños mexicanos a padecer niveles muy bajos en la calidad de la formación recibida.

El último reporte de referencia exhibe que, en lo que toca a conocimientos matemáticos, 79 por ciento de estudiantes se encuentran en los niveles más bajos; en ciencias esta cifra se eleva a 82 por ciento y en lectura ronda 72 por ciento. Al parecer, las y los menores de edad pueden seguir instrucciones y hacer inferencias directas a propósito de operaciones matemáticas elementales, pero no cuentan con criterio propio para utilizar los conocimientos aprendidos en su vida cotidiana. En cuanto a la lectura, el porcentaje referido puede reconocer palabras y fragmentos, pero sólo es capaz de relacionarlos de manera muy sencilla y no cuenta con la habilidad para abstraer nociones de los textos leídos y luego expresarlas con sus propias palabras. Finalmente, en el rubro de las ciencias, la comprensión de los fenómenos es muy pobre y la capacidad de interpretación es francamente elemental. Excepto en matemáticas, donde se exhibe una ligera mejoría, tales indicadores no han mostrado cambio durante la última década. Cabe advertir que las pruebas se aplican a estudiantes del último año de secundaria, cuya edad promedio es de quince años.

El logro académico precario produce un efecto discriminatorio difícil de reparar. Se coloca a las y los menores de edad, de manera indefectible, en circunstancia desaventajada para enfrentar la vida adulta. Cabe mencionar que en los resultados obtenidos por la prueba PISA no existe diferencia relevante entre el estudiantado de las escuelas públicas y el de las privadas. Contra lo que podría suponerse, la educación privada en México no es mejor que la que se imparte en las escuelas públicas. Se observó también que, independientemente del argumento anterior, las y los educandos provenientes del sistema de educación privada cuentan con una mucho mayor probabilidad de terminar el bachillerato o concluir una licenciatura. Al parecer, explicarían esta circunstancia los recursos económicos que las familias mejor situadas en la escala social son capaces de proveer para su descendencia.

En este orden de ideas se advierte que, contrario a lo esperado, el sistema educativo mexicano funciona como una estructura dispuesta para la discriminación, primero porque el ambiente moral de las escuelas no es propicio para proporcionar una pedagogía antidiscriminatoria y luego porque no provee de los conocimientos y herramientas que le permitirían a la futura persona adulta obtener un oficio o una profesión garante de condiciones propicias para la vida buena.

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

**LAS PRIORIDADES DE MÉXICO SON MUCHAS** y sin embargo hay una que se erige por encima de las demás: combatir la desigualdad. Lejos de toda demagogia es el tema más urgente de la política democrática. México no es un país pobre, pero es una nación profundamente desigual. Ahí radica nuestra principal deuda civilizatoria y también una de las razones para que la economía mexicana no se desarrolle en toda su estatura.

¿Acaso llegó el momento de revisar la concepción prevaleciente de desigualdad? Mientras la desigualdad económica ha ocupado el centro del debate, la desigualdad de trato sigue en un lugar secundario. Cierto es que ambas se parecen, y muchas de las veces conspiran juntas, pero no son lo mismo. La desigualdad de trato es consecuencia de un cierre social dispuesto para distribuir libertades, derechos y bienes a partir de consideraciones varias que no son justas y no siempre tienen que ver con el ingreso de las personas. Ese cierre social logra que las asimetrías persistan en el tiempo y logren excluir a las mujeres y los grupos sociales más vulnerables: indígenas, niños, niñas, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, migrantes, grupos pertenecientes a la diversidad religiosa y étnica, y personas pertenecientes a la comunidad **LGBTTTT**; sirven también como instrumentos para la exclusión la apariencia física y la clase social a la que se pertenece.

Cuando la educación impartida por el Estado no multiplica las oportunidades, cuando la salud es un derecho ejercido por unos cuantos, cuando los tribunales juzgan en función de la apariencia física, la clase social o la edad, cuando el mercado del trabajo deja fuera de la formalidad en el empleo a ocho de cada diez jóvenes, cuando las y los indígenas del país son siempre los grandes perdedores, cuando ocho de cada diez personas adultas no tienen acceso al sistema financiero tradicional, en

fin, cuando la sociedad mexicana sostiene un cierre social sistemático para excluir a la mayoría, el problema de la desigualdad deja de ser sólo económico para convertirse en un fenómeno más grave.

La desigualdad de trato está prohibida en México por la Constitución; es así porque ésta es sinónimo de discriminación. A veces los términos del debate se confunden y se cree que no discriminar significa meramente dejar de menospreciar o lastimar la dignidad de las y los semejantes. Siendo cierto lo anterior, la discriminación también implica otras consecuencias devastadoras: la discriminación es antítesis de la democracia porque proviene de una situación en la que el Estado, la ley y las personas no son capaces de constituir un espacio de coexistencia social pacífica y plena porque hacen distinciones intolerables, injustas y arbitrarias. En efecto, si la ley y la actuación del Estado no se perciben como equitativas se está en presencia de una sociedad con una capacidad exacerbada para la discriminación. Acaso porque la desigualdad de trato persiste en nuestro país es que también lo ha hecho la desigualdad económica, y no a la inversa.

Hoy puede afirmarse que cruzaron las fronteras del siglo *xxi* mexicano las mismas barreras de entrada, los mismos privilegios, las mismas influencias, los mismos ganadores de siempre. Y, sin embargo, hay razones para asegurar que nuestra sociedad ha cambiado. En los últimos tres lustros México dejó atrás el paradigma cultural que pretendió asimilar en una sola identidad a la inmensa diversidad que coexiste en el país. Hoy nadie duda que México son muchos Méxicos y que es a través del acomodo honorable, digno y perdurable de la diversidad social que el país habrá de continuar definiendo su destino y naturaleza.

También ha sido significativo que una perspectiva de derechos democráticos se haya venido colocando por encima del asistencialismo y el clientelismo porque, durante demasiadas décadas, tales concepciones nocivas presentaron a los derechos y los bienes colectivos como la dádiva graciosa que los poderosos ofrecían arbitrariamente a las y los desposeídos. El nuevo contrato social mexicano apuesta por la responsabilidad y no más por la caridad o la beneficencia.

Otro elemento sustantivo ha sido la modificación dramática que el marco jurídico mexicano ha experimentado a favor de la igualación de los derechos y las libertades. Los recursos económicos e institucionales invertidos por el país en contra de la discriminación, nunca antes en la

historia mexicana habían exhibido tanta contundencia. Con todo, tales esfuerzos no han logrado aún situarse en una dinámica coherente, racional e integral. La fragmentación es característica de las políticas sociales dispuestas para este propósito. Por tanto, la gama de leyes y organismos creados durante este siglo van a requerir en el futuro un ordenamiento más eficiente de las prioridades y, sobre todo, un curso mejor definido para la eficacia de las acciones emprendidas por el Estado y la sociedad.

Lo anterior implicará colocar la desigualdad como el tema más importante de la política democrática y, en consecuencia, de la acción legislativa, gubernativa y jurisdiccional. En este reto radica la futura legitimidad de las instituciones mexicanas. Contra el privilegio del cierre social, sólo podrán los esfuerzos coherentes y firmes a favor de la igualdad de trato entre las y los mexicanos.

Los siguientes apartados de este reporte tienen como propósito ofrecer una aproximación reformulada hacia el fenómeno de la discriminación. Al haber analizado algunos de los campos específicos donde se produce y reproduce la desigualdad, y también al haber explorado algunas de las mecánicas y procesos que sistemática, injusta y asimétricamente afectan con mayor indignidad a las poblaciones vulnerables, se intentó hacer explícito el mapa general de la desigualdad en México, así como la agenda de temas y soluciones que el país habrá de emprender durante los años por venir. Este documento pretende ser una guía en la actuación democrática, corresponsable y solidaria así como para beneficio propio de la actual generación de mexicanas y mexicanos y para quienes vendrán después.



# BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Rivera, J. A. (2012). *El sonido y la furia. La persuasión multicultural en México y Estados Unidos*. México: Taurus.
- Arendt, H. (2005). *La condición humana*. España: Paidós.
- Becker, G. S. (1971). *The Economics of Discrimination*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema.
- Bourdieu, P. (1979). *La distinction. Critique sociale du jugement*. París: Éditions du Minuit.
- Carbonell, M. (2004). "Minorías y derechos: un punto de vista constitucional", en M. Carbonell, J. A. Cruz Parceró y R. Vázquez (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*. México: Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2005). *Los derechos fundamentales en México*. México: Porrúa/ UNAM/ Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- \_\_\_\_\_, J. A. Cruz Parceró y R. Vázquez (comps.) (2004). "Introducción", en *Derechos sociales y derechos de las minorías*. México: Porrúa/ Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castañeda, M. (2006). *La experiencia homosexual*. México: Paidós.
- (2007). *El machismo invisible*. México: Grijalbo.
- Coneval (2012). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2011. Resumen ejecutivo*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Connor, W. (1994). *Ethnonationalism. The Quest for Understanding*. New Jersey: Princeton University Press.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dalberg-Acton, J. E. E., Lord Acton (2005). *The History of Freedom and Other Essays*. Nueva York: Cosimo Classics.

- Diamond, J. (1999). *Guns, Germs and Steel, the Fates of Human Societies*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
- Dworkin, R. (2000). Virtud soberana. *La teoría y la práctica de la igualdad*. Colección Estado y Sociedad. España: Paidós.
- Elizondo Meyer-Serra, C. (2011). *Por eso estamos como estamos*. México: Debate.
- Encuesta nacional sobre discriminación en México, Enadis* (2005). México: Secretaría de Desarrollo Social.
- \_\_\_\_\_ (2010). México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).
- Encuesta sobre la cultura de la Constitución en México* (2011). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-UNAM.
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.
- Fierro, M. C. y P. Carvajal (2003). *Mirar la práctica docente desde los valores*. México: Gedisa.
- Fraser, N. y L. Gordon (1998). "Contract versus Charity: Why Is There No Social Citizenship in the United States", en Gershon Shafir (coord.). *The Citizenship Debates. A Reader*. Estados Unidos: University of Minnesota Press.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*. Nueva York: Basic Books.
- Hernández Licona, G. (2010). "Escasez, exclusión y discriminación", en M. L. Fuentes y M. Székely (comps.). *Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación en México*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona-Buenos Aires-México: Paidós.
- Latinobarómetro (2011). <<http://www.emol.com/documentos/archivos/2011/10/28/20111028141231.pdf>>.
- Levi-Strauss, C. (1979). *Myth and Meaning. Cracking the Code of Culture*. Canadá: Schocken Books/University of Toronto Press.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Marshall, T. H. (1998). "Citizenship and Social Class", en Gershon Shafir, *The Citizenship Debates. A Reader*. Estados Unidos: University of Minnesota Press.

- Mill, J. S. (1962). *Considerations on Representative Government*. Londres: Savill and Edwards Printers.
- O'Donnell, G. (2004). "Development, Human Rights and Democracy", en G. O'Donnell, J. Vargas Cullell y O. M. Iazzetta. *The Quality of Democracy. Theory and Applications*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes, PISA (2000). México: OCDE/SEP.
- \_\_\_\_\_ (2002). México: OCDE/SEP.
- \_\_\_\_\_ (2004). México: OCDE/SEP.
- \_\_\_\_\_ (2006). México: OCDE/SEP.
- \_\_\_\_\_ (2008). México: OCDE/SEP.
- \_\_\_\_\_ (2010). México: OCDE/SEP.
- Raphael de la Madrid, R. M. (2007). *Para entender la institución ciudadana*. México: Nostra Ediciones.
- Rawls, J. (1996). *Liberalismo político*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rincón Gallardo y Meltis, G. (2001). "Introducción", en *La discriminación en México. Por una nueva cultura de la igualdad*. México: Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación.
- Rodríguez Zepeda, J. (2004). *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?* México: Conapred.
- \_\_\_\_\_ (2005). "La discriminación en el nuevo debate de la justicia social", en *Memoria del IX Simposio Internacional de la Asociación Iberoamericana de Filosofía Política*. Brasil: Universidad do Vale de Rio Dos Santos.
- \_\_\_\_\_ (2010). "Prejuicio y estigma en el imaginario colectivo de la discriminación en México", en M. L. Fuentes y M. Székely (comps.). *Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación en México*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- \_\_\_\_\_ (2011). La otra desigualdad: la discriminación en México. Conferencia dictada en el marco de la cátedra Unesco "Igualdad y no Discriminación", auspiciada por la Universidad de Guadalajara, 23 de junio de 2011.
- Sartori, G. (2001). *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. México: Taurus Ediciones.

- Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Vasconcelos, J. (2007). *La raza cósmica*. México: Porrúa.
- Walzer, M. (1997). *On Toleration*. New Haven, Estados Unidos: Yale University Press.
- Weber, M. (1992). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

# AGRADECIMIENTOS

## **Centro de Investigación y Docencia Económicas**

Enrique Cabrero Mendoza

*Director general*

Sergio López Ayllón

*Secretario general*

Guillermo M. Cejudo

*Director de la División*

*de Administración Pública*

Ricardo Miguel Raphael de la Madrid

*Profesor afiliado a la División de*

*Administración Pública*

Paulina Azuela Gómez

Víctor González Tlatempa

Alejandra Haas Paciuc

Jacqueline Hernández

Jorge Israel Hernández

Roberto Ibarra

Ix-Nic Iruegas Peón

Miguel Ángel Leal Arriola

Fernanda López Portillo

Rocío Martínez Velázquez

Lizeth Vásquez Castillo

## **Secretaría de Gobernación**

Alejandro Poiré Romero

*Secretario*

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

Ricardo Antonio Bucio Mújica

*Presidente*

Coordinación de Gestión

de la Presidencia

Dirección de Coordinación Territorial

e Interinstitucional

Dirección Jurídica, Planeación

y Evaluación

Dirección de Administración

y Finanzas

Dirección General Adjunta de Estudios,

Legislación y Políticas Públicas

Dirección General Adjunta

de Vinculación, Programas Educativos

y Divulgación

Dirección General Adjunta de Quejas

y Reclamaciones

*Junta de Gobierno*

REPRESENTANTES

DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Max Alberto Diener Sala

*Secretaría de Gobernación*

**Carlos Montaña Fernández**  
*Secretaría de Hacienda y Crédito Público*  
**Pablo Antonio Kuri Morales**  
*Secretaría de Salud*  
**Guillermo Edmundo Bernal Miranda**  
*Secretaría de Educación Pública*  
**Patricia Espinosa Torres**  
*Secretaría del Trabajo y Previsión Social*

REPRESENTANTES DESIGNADOS  
POR LA ASAMBLEA CONSULTIVA

**Roy Campos Esquerria**  
**Katia D'Artigues Beauregard**  
**Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín**  
**Mauricio Merino Huerta**  
**Francisco Javier Rangel González**

INSTITUCIONES INVITADAS

**María del Rocío García Gaytán**  
*Instituto Nacional de las Mujeres*  
**Miguel Ángel Carreón Sánchez**  
*Instituto Mexicano de la Juventud*  
**Xavier Antonio Abreu Sierra**  
*Comisión Nacional para el Desarrollo de los  
Pueblos Indígenas*  
**Alejandro Lucas Orozco Rubio**  
*Instituto Nacional de las Personas Adultas  
Mayores*  
**José Antonio Izazola Licea**  
*Centro Nacional para la Prevención y el  
Control del VIH/sida*  
**María Cecilia Landerreche Gómez-Morín**  
*Sistema Nacional para el Desarrollo Integral  
de la Familia*  
**Rodrigo Quevedo Daher**

**José Antonio Silva Peñuñuri**  
*Secretaría de la Función Pública*

*Asamblea Consultiva*

**Mauricio Merino Huerta**  
*Presidente*

**Karina Ansolabehere Sesti**  
**Judit Ester Bokser Misses de Liwerant**  
**Roy Campos Esquerria**  
**Miguel Carbonell Sánchez**  
**Katia D'Artigues Beauregard**  
**Rossana Fuentes-Berain Villenave**  
**Rogelio Alberto Gómez-Hermosillo Marín**  
**Epigmenio Carlos Ibarra Almada**  
**Clara Jusidman Rapoport**  
**Rebeca Montemayor López**  
**Adriana Ortiz Ortega**  
**José Antonio Peña Merino**  
**Luis Perelman Javnozón**  
**Juan Martín Pérez García**  
**Francisco Javier Rangel González**  
**Ricardo Raphael de la Madrid**  
**Martha Sánchez Néstor**  
**Regina Tamés Noriega**  
**Fabienne Venet Rebiffé**

**Ponentes**

**Carlos Acevedo Rodríguez**  
**Rosío Arroyo Casanova**  
**León Bendesky Bronstein**  
**Graciela Bensunsán Areous**  
**Lorenzo Córdova Vianello**  
**David Gómez Álvarez**

Mónica González Contró  
Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara  
Sandra Lorenzano  
Ciro Murayama Rendón  
Lina Ornelas Núñez  
Catalina Pérez Correa  
Jaqueline Peschard Mariscal  
Antonio Purón  
Jesús Rodríguez Zepeda  
Mario Ramón Silva Rodríguez  
Paula Sofía Vásquez Sánchez

#### **Personas entrevistadas**

Emilio Álvarez Icaza Longoria  
Ana Amuchástegui Herrera  
Salvador Beltrán del Río Madrid  
Roberto J. Blancarte Pimentel  
Ricardo A. Bucio Mújica  
David Calderón  
Sergio Chedraui Eguía †  
Salomón Chertorivski Woldenberg  
Patricia Colchero Aragonés  
Enrique De la Madrid Cordero  
Ernesto Díaz Iturbe Diego  
Janitzio Enrique Durán Ortegón  
Mario Luis Fuentes Alcalá  
Daniel Gershenson  
Luis Emilio Giménez Cacho  
Juan Luis González Alcántara  
Gonzalo Hernández Licona  
Clara Jusidman Rapoport  
Andrés Lajous  
Ernesto López Portillo  
Anuar Luna Cadena  
Mauricio Merino Huerta

Mara Sofía Mondragón  
Lina Ornelas Núñez  
Enrique Ortiz Flores  
Juan E. Pardinás  
Juan Martín Pérez García  
Nashieli Ramírez Hernández  
Francisco Javier Rangel González  
Carlos Ríos Espinosa  
Ernesto Rodríguez Chávez  
Jesús Rodríguez Zepeda  
Carlos E. Sánchez Carrillo  
Alejandro Solalinde Guerra  
Fernando Sosa Pastrana  
Regina Tamés Noriega  
Rodolfo Tuirán Gutiérrez  
Estefanía Vela Barba  
Rosalinda Vélez Juárez

#### **Participantes de las mesas**

##### *Migrantes*

Edoardo Bazzaco (i[dh]jeas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A. C.)  
Luis F. Fernández (Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación)  
Rodolfo Franco Franco (Organización Internacional para las Migraciones)  
Beatriz Manzur Macías (Comunitec y Asociados, S. A. de C. V.)  
Paula Cristina Nogueira Leite (Consultora)  
Tania Ramírez Hernández (Colegio de Derechos Humanos y Gestión de Paz de la Universidad del Claustro de Sor Juana)

**Luis Miguel Sánchez López** (Instituto Nacional de Migración [INM])  
**Fabián Sánchez Matus** (i[dh]eas)  
**Hildilberto Soto Nájera** (INM)  
**Renata Terrazas Tapia** (Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.)  
**Fabienne Venet Rebiffé** (Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A. C.)

*Niñas, niños y adolescentes*

**Elizabeth Aguirre** (Centro de Investigación Familiar A. C.)  
**Severine Durín** (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social [CIESAS]-Programa Noreste)  
**Angélica María Elizondo Riojas** (Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Nuevo León [DIF Nuevo León])  
**Armando Estrada Zobía** (Vía Educación, A. C.)  
**Carmen Farías Campero** (Zihuame Mochilla, A. C.)  
**Fernando Flores Vicencio** (H. Congreso del Estado de Nuevo León)  
**Ana Bertha Garza Guerra** (Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del DIF Nuevo León)  
**María Agustina Garza Morales** (DIF Nuevo León)  
**Deisy Hernández** (Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey [EGAP])  
**Fabiola Nahas Sánchez** (CreeSer, Educación para la Paz, A. B. P.)

**Irma Alma Ochoa Treviño** (Arthemisas por la Equidad, A. C.)  
**Juan Martín Pérez García** (Red por los Derechos de la Infancia en México [Redim])  
**Sylvia Guadalupe Puente Aguilar** (Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León)  
**Uriel Reyes Torres** (DIF Nuevo León)  
**Josefina Rodríguez C.** (Niñez Siglo XXI, A. C.)  
**José A. Sánchez Gutiérrez** (Secretaría de Educación Pública [SEP])  
**Liz Sánchez Reyna** (Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C. [CADHAC])  
**Alejandra Vela Garza** (Alternativas Pacíficas, A. C.)

*Jóvenes*

**Olga Aguilar** (SEP)  
**María Guadalupe Balderas Alanís** (Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal)  
**Verónica Barba Romero** (Unidos Somos Iguales, A. B. P.)  
**Nelly Contreras Rosa** (DIF Nuevo León)  
**Carlos Cruz S.** (Cauce Ciudadano, A. C.)  
**Gloria Hazel Davenport Fentanes** (Género, Ética y Salud Sexual, A. C.)  
**Severine Durín** (CIESAS-Programa Noreste)  
**Carmen Farías Campero** (Zihuame Mochilla, A. C.)  
**María Agustina Garza Morales** (DIF Nuevo León)  
**Abel Garza Ramírez** (Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León [UANL])

**Deisy Hernández** (EGAP)  
**Wendy Matilde Hernández Juárez** (DIF Nuevo León)  
**Consuelo Morales** (CADHAC)  
**Ximena Peredo** (Movimientos Ambientalistas y de Participación de Jóvenes)  
**Juan Martín Pérez García** (Redim)  
**Alfonso Robledo Leal** (H. Congreso del Estado de Nuevo León)  
**José A. Sánchez Gutiérrez** (SEP)  
**Ana Bertha Tamez Salas** (Universidad Tecnológica de Santa Catarina [UTSC])  
**Alejandra Vela Garza** (Alternativas Pacíficas, A. C.)  
**Giovanni Xochipa** (Cauce Ciudadano, A. C.)

*Personas adultas mayores*

**Wendy Arrieta Camacho** (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO])  
**Fidel F. Astorga Ortiz** (Instituto Federal de Acceso a la Información)  
**Rosaura Ávalos Pérez** (Escuela Nacional de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM])  
**José Díaz Reyes** (Asociación Mexicana de Gerontología y Geriátría, A. C.)  
**Ana Gamble Sánchez Gavito** (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal)  
**Verónica Z. Montes de Oca Zavala** (Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM)  
**Rocío Angélica Quintana Rivera** (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal)

**Diego Sánchez González** (Facultad de Arquitectura-UANL)  
**Ricardo Tinajero Ramírez** (Secretaría del Trabajo y Previsión Social [STYPS])  
**María Alejandra Vázquez Rodríguez** (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia)

*Personas con discapacidad*

**Claudia Edith Anaya Mota** (Comisión Especial sobre la No Discriminación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión)  
**Laura Lizbeth Bermejo Molina** (Libre Acceso, A. C.)  
**Atenea Caballero** (Disability Rights International)  
**Humberto Cruz Mancilla** (Comisión de Fomento a Empresas de Personas con Discapacidad de la Canacintra)  
**Agustín De Pavia Frías** (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.)  
**Sofía Galván Puente** (Disability Rights International)  
**Guillermo Hernández Martínez** (Coalición México por los Derechos de las Personas con Discapacidad)  
**Ofelia Landa Fuentes** (Instituto Down Xalapa, A. C.)  
**Patricia López Arciniega Gómez** (Asociación Tutelar, I. A. P.)  
**Alicia Angélica López Campos** (Comité de Atención a la Discapacidad-UNAM)  
**Teresa Morán Romero** (Asociación Tutelar, I. A. P.)

**Carmen Robles** (Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad [Conadis])

**Jacqueline Marilú Rodríguez Gallegos** (Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad [Indepedi])

**Ernesto Rosas Barrientos** (Conadis)

**Juan Armando Ruiz Hernández** (Indepedi)

**Hermilo Salas Espíndola** (Facultad de Arquitectura-UNAM)

**Raúl Santamaría Montoya** (Colectivo Chuhcan, A. C.)

**Ofelía Torres Acosta** (UTSC)

**Martha Zarate Tinoco** (STYPS)

#### *Diversidad religiosa*

**Jesús Rogelio Alcántara Méndez** (Segob)

**Neftalí Álvarez** (Foro Intereclesiástico Mexicano, A. C. [FIM])

**Nayeli De León Ramírez** (Escuela Nacional de Antropología e Historia [ENAH])

**Hortensia Granillo Rodríguez** (Instituto Nacional de Estadística y Geografía)

**Gabriela Juárez Palacio** (Observatorio Eclesial)

**José Luis López González** (FIM)

**Brenda Mandujano Alanuza** (Segob)

**Elio Masferrer Kan** (ENAH)

**Ilse Mayer** (Conferencia de Superiores Mayores de Religiosos de México, A. R.)

**Luis Perelman Javnozón** (Tribuna Israelita)

**Ittai Pérez Márquez** (FIM)

**Isabel Resano González** (Casa Tibet México)

**Isa Rojas** (Centro Educativo de la Comunidad Musulmana)

**Rubén Ruiz Guerra** (UNAM)

#### *Diversidad sexual*

**Ana Amuchastegui** (Universidad Autónoma Metropolitana [UAM] Xochimilco)

**Lourdes Angulo Salazar** (Universidad Pedagógica Nacional-Guadalajara)

**Patricia A. Becerril** (Colegio Mexicano de Sexología y Educación Sexual, A. C.)

**Myriam Brito Domínguez** (UAM Azcapotzalco)

**Alejandro Brito Lemus** (Letra S. VIH/Sida, Sexualidad, Salud)

Gloria Careaga (UNAM)

**Lol Kin Castañeda Badillo** (Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal)

**Misael Del Olmo Delgado** (Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres])

**Juan Ángel Gallardo** (Instituto Mexicano del Seguro Social [IMSS])

**Cecilia Garibi González** (Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/Sida)

**Teresa González Luna** (Cátedra UNESCO sede Universidad de Guadalajara [U. de G.])

**María de los Ángeles González Ramírez** (Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades [CUCSH] de la U. de G.)

**Alberto Herrera**

**Guadalupe López García** (Lesbianas en Patlatonalli, A. C.)

**Ignacio Lozano**  
**Anuar Luna Cadena**  
**Javier Marmolejo**  
**José Merino** (Instituto Tecnológico  
Autónomo de México)  
**Lydia Miranda** (Segob)  
**Mara Sofía Mondragón** (Centro de Apoyo  
a las Identidades Trans, A. C.)  
**Sayani Moska Estrada** (Instituto de  
Investigaciones en Innovación  
y Gobernanza de la U. de G.)  
**Luis Perelman Javnozón** (Tribuna  
Israelita)  
**Luis Adrián Quiroz** (Derechohabientes  
Viviendo con VIH/Sida del IMSS)  
**María Guadalupe Ramos Ponce** (Comité  
de América Latina y el Caribe para la  
Defensa de los Derechos de la Mujer)  
**Trilce Rangel Lara** (CUCSH-U. de G.)  
**Yuriria A. Rodríguez Martínez** (Secretaría  
de Salud)  
**José Eduardo Rodríguez Pérez** (Red  
Universitaria de la Diversidad Sexual)  
**Angie Rueda Castillo** (Instituto de  
Seguridad y Servicios Sociales de los  
Trabajadores del Estado)  
**Jorge Saavedra López** (AIDS Healthcare  
Foundation)  
**Ricardo Salazar** (U. de G.-TV)  
**Raymundo Sandoval**  
**Yamileth Ugalde**  
**Judith Minerva Vázquez Arreola**  
(Acciona, Transformando Caminos para  
Ser y Hacer, A. C.)  
**Estefanía Vela Barba** (Centro de  
Investigación y Docencia Económicas)  
**Martha Villaseñor Farías** (CUCSH-U. de G.)

## *Mujeres*

**Ximena Andión Ibáñez** (EQUIS: Justicia  
para las Mujeres en México)  
**Arminda Balbuena Cisneros** (Centro para  
el Desarrollo Democrático del Instituto  
Federal Electoral [CDD-IFE])  
**Mercedes Barquet Montané** (El Colegio  
de México)  
**Dalia Barrera Bassols** (Grupo  
Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo  
y Pobreza, A. C.)  
**María Paula Castañeda** (EQUIS)  
**María de los Ángeles Corte Ríos** (Centro  
de Estudios para el Adelanto de las  
Mujeres y la Equidad de Género)  
**Gabriela Delgado Ballesteros** (Instituto  
de Investigaciones sobre la Universidad  
y la Educación-UNAM)  
**Mariana García** (Grupo de Información en  
Reproducción Elegida, A. C.)  
**Martha Juárez Pérez** (Consortio  
para el Diálogo Parlamentario  
y la Equidad, A. C.)  
**Alicia Leal Puerta** (Ashoka México y  
Centroamérica)  
**María Eugenia Medina Domínguez**  
(Inmujeres)  
**Alicia Mesa Bribiesca** (Centro de  
Estudios Sociales y Culturales Antonio  
de Montesinos, A. C.)  
**Lydia Miranda Eslava** (Comisión  
Nacional para Prevenir y Erradicar la  
Violencia contra las Mujeres)  
**Nashieli Ramírez Hernández** (RIRIKI,  
Intervención Social, S. C.)  
**Gabriela Revueltas Valle** (CDD-IFE)

**Genoveva Roldán Dávila** (Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM)  
**María Guadalupe Serna Pérez** (Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora)

*Apariencia y clase social*

**Pilar Barzalobre Aragón** (Comisión Estatal de la Juventud [Cejuve])  
**Alejandro P. Celis Albarrán** (Procuraduría Federal del Consumidor [Profeco])  
**Luis Enrique Cordero Aguilar** (Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca)  
**Patricia Cruz Santiago** (Consejo Estatal para la Prevención y Control del Sida)  
**Eréndira Cruzvillegas Fuentes** (Gobierno del Estado de Oaxaca)  
**Margarita Daltón Palomo** (CIESAS-Unidad Pacífico Sur, Oaxaca)  
**Sara Figueroa Armentia** (Profeco, Delegación Oaxaca)  
**Minerva Nora Martínez Lázaro** (Centro Regional de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco Briseño, A. C.)  
**Olga J. Montes García** (Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca [UABJO])  
**María de la Luz Morales Torres** (Cejuve)  
**Guadalupe Lourdes Orosco**  
**Pedro Antonio Pérez Ruiz** (Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca)  
**Isidro Ramírez López** (Socpinda-DH, A. C.)  
**Virginia Guadalupe Reyes de la Cruz** (Instituto de Investigaciones Sociológicas-UABJO)

**Carlos E. Sánchez Carrillo** (Piña Palmera, Centro de Atención Infantil, A. C.)  
**Martín Elías Santiago Merlín** (Cejuve)  
**Eduardo Zamora Vásquez** (Piña Palmera)

*Grupos étnicos*

**Judith Bautista Pérez** (Secretaría de las Culturas y Artes de Oaxaca)  
**Daniel Cardona** (Radiodifusora XEGLO)  
**Vicente Marcial Cerqueda** (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas)  
**Francisco Rodolfo Córdoba Rafael** (Procuraduría para la Defensa del Indígena)  
**Alejandro E. Cruz López** (Comisión Política-Oaxaca)  
**Marco Antonio Espinosa Rodríguez** (Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal, Pesca y Acuicultura [Sedafpa])  
**Aldo González Rojas** (Secretaría de Asuntos Indígenas)  
**Tomás López Sarabia** (Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, A. C.)  
**Ibette Irasema López Soriano** (Sedafpa)  
**Juan Carlos Martínez Martínez** (CIESAS-Unidad Pacífico Sur, Oaxaca)  
**Modesta Martínez** (Radiodifusora XEGLO)  
**Nayeli Celia Morales Reyes** (Sedafpa)  
**Nemesio J. Rodríguez Mitchell** (México Nación Multicultural, Programa Universitario UNAM, Oaxaca)  
**Maurilio Santiago Reyes** (Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C.)

*Reporte sobre la discriminación en México 2012.*  
*Introducción general* se terminó de imprimir en octubre  
de 2012 en los talleres gráficos de Corporación Mexicana  
de Impresión S. A. de C. V., General Victoriano Zepeda 22,  
col. Observatorio, 11860, México, D. F.  
Se tiraron 1 500 ejemplares.





