



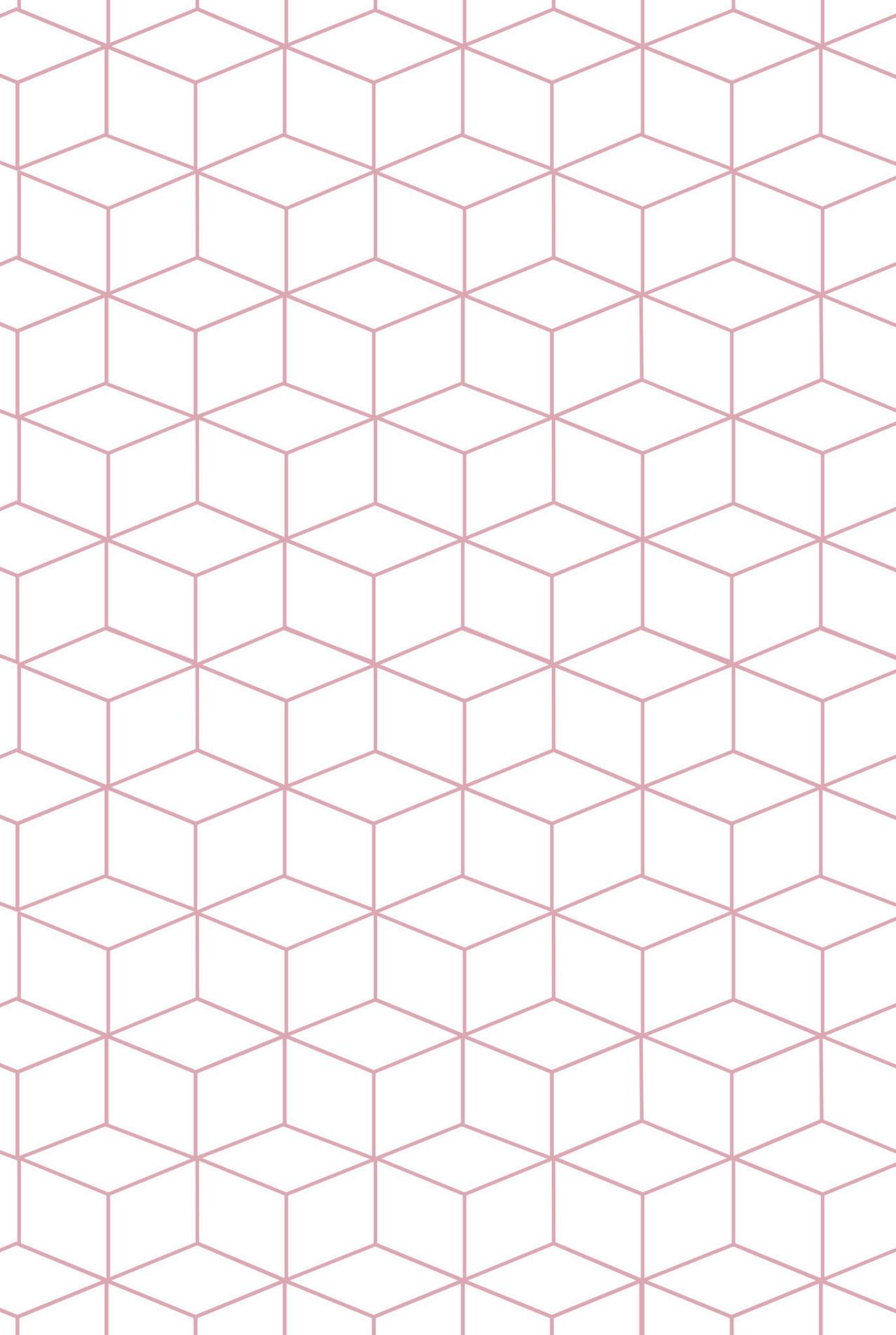
**PONER AL CENTRO
LA IGUALDAD**
MEMORIA DE GESTIÓN 2015-2019



**GOBIERNO DE
MÉXICO**

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

 **CONAPRED**
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN





**GOBIERNO DE
MÉXICO**

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

 **CONAPRED**
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN

Coordinación editorial:

Alejandra Isibasi y Mario Alfredo Hernández Sánchez

Compilación de textos y vinculación:

Marcela Azuela Gómez

Contenidos:

Liliana Padilla y David Santa Cruz Negrete

Corrección de estilo:

Liliana Padilla Villagómez

Diseño editorial y formación:

Génesis Ruiz Cota y Karla María Estrada

Fotografías:

Archivo fotográfico de Conapred e
Instituciones colaboradoras

Agradecemos a Tania Ramírez Hernández, Paula Leite y César Flores, DGA de Conapred, por su disposición y comentarios, así como a todas aquellas personas que colaboraron en la elaboración del presente documento, en especial a Damián Vallejo y Mariana Peralta.

Primera edición: noviembre de 2019

© 2019. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante 14, colonia Anzures,

alcaldía Miguel Hidalgo,

11590, Ciudad de México

www.conapred.org.mx

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.*

PONER AL CENTRO LA IGUALDAD

MEMORIA DE GESTIÓN 2015-2019



**GOBIERNO DE
MÉXICO**

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

 **CONAPRED**
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN

PRESENTACIONES

No dejar a nadie afuera, no dejar a nadie atrás Olga Sánchez Cordero.....	9
La brújula de la igualdad Alejandro Encinas Rodríguez.....	13
La igualdad en el centro de la agenda pública Alexandra Haas Paciuc	17

1. MEDIR LA IGUALDAD

Indicadores, prácticas y ámbitos de la discriminación20

1. La Enadis 2017 y la medición de la desigualdad y la exclusión	23
2. Colaboración con INEGI.....	35
3. El papel de la academia: crear y socializar saberes sobre desigualdad	39
4. Encuestas especializadas sobre diversidad sexual, de género y de características sexuales.....	43
5. Sistema Nacional de Información sobre Discriminación	47
6. Red de Investigación sobre Discriminación.....	49
7. Cooperación México-Uruguay para el intercambio de buenas prácticas e indicadores sobre no discriminación.....	53
8. Colección Fundamentos	57

2. CONSTRUIR LA IGUALDAD

Soluciones al problema público de la discriminación adoptadas en los tres poderes y órdenes de gobierno.....60

1. Construcción de las bases para una política transversal de igualdad y no discriminación	63
2. Seminario Internacional “Discriminación, desigualdad y cultura del privilegio”	69
3. Protocolo de Actuación de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés en la Atención de Presuntos Actos de Discriminación	73
4. Hacia una seguridad social sin discriminación	75

5. La igualdad en la atención a la salud.....	79
6. Protección civil y no discriminación.....	83
7. El Conapred y los derechos de las personas con discapacidad	87
8. Criterios de accesibilidad para inmuebles públicos.....	91
9. Acompañamiento para la creación de institucionalidad estatal y municipal antidiscriminatoria	93
10. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	97
11. Rendición de cuentas sobre el combate al racismo ante la comunidad internacional	99
12. Ratificación de las Convenciones Interamericanas en materia de discriminación, intolerancia y racismo.....	101
13. Casos y sentencias: atender la discriminación estructural por vía de los casos particulares.....	105
14. El Tribunal Superior de Justicia Administrativa y la agenda antidiscriminatoria.....	125
15. Elecciones incluyentes	129
16. Protocolo de actuación para el personal de las instancias de procuración de justicia del país, en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género	133

3. TRANSFORMAR CON IGUALDAD

Cuando la igualdad subvierte el <i>status quo</i>	136
1. La madre de las batallas: la dignificación del trabajo del hogar	139
2. Impulsar el reconocimiento de derechos de las trabajadoras del hogar	151
3. Igualdad, identidad intercultural y reconocimiento afromexicano	155
4. Migración y xenofobia: verse al espejo de la discriminación.....	167
5. La Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación	171
6. Por el derecho a ser y amar sin temor. Políticas contra la discriminación por orientación sexual, identidad de género y características sexuales.....	175
7. Conocer para proteger los derechos de las personas intersex.....	185

8. Hacia la inclusión plena de la niñez trans y sus familias	189
9. Ser persona trans.....	191
10. Citlali tiene tres abuelas y la cultura de inclusión para niñas y niños.....	193
11. Detrás de la agenda antiderechos humanos.....	195
12. Colores de libertad y la procuración de justicia con igualdad.....	199
13. Religiones por la inclusión	203
4. CULTIVAR LA IGUALDAD	
El cambio cultural como objetivo estratégico	206
1. Educación incluyente: el verdadero viaje al centro de la tierra	209
2. Educación para la no discriminación.....	223
3. El Conapred, la libre expresión y la no discriminación.....	227
4. El México que debemos ver.....	231
5. Deporte para todas y todos	233
6. Publicidad y comunicación incluyentes.....	237
7. 15 años de lucha contra la discriminación en México.....	241
8. Sobre la versión en lectura fácil de la LFPED	243
9. La discapacidad y la creación de sinergias civiles.....	247
10. Construcción de estándares de igualdad en redes sociales.....	249
11. Premio Nacional Rostros de la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”	253
12. Reconocimientos por la Igualdad y No Discriminación.....	255
13. Concurso sobre personas refugiadas.....	259
14. Conapred en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara	261
15. Exposiciones museográficas	263
ASAMBLEA CONSULTIVA	265
INDÍCE TEMÁTICO	269
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	271

NO DEJAR A NADIE AFUERA, NO DEJAR A NADIE ATRÁS

Olga Sánchez Cordero
Secretaría de Gobernación

Hemos aprendido que México es el país de la “raza cósmica”; una nación creada por la fusión afortunada entre las culturas indígenas y española, un pueblo hermanado por su rica cultura, tradiciones y herencia religiosa. Así nos gusta vernos y pensarnos. Sin embargo, de este gran marcador de nuestra identidad nacional, se olvida, o se prefiere ignorar, que México es un país megadiverso. Lo es en sus ecosistemas y culturas; en sus pueblos indígenas y afroamericanos; en sus lenguas originarias y religiones; en sus habitantes nacidos en el exterior y en sus mexicanos que viven fuera de su territorio y en todas sus regiones y litorales.

Nuestra diversidad es tratada con frecuencia como un problema más para el país, si no es que como una seria amenaza. Así lo muestra la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017: casi la mitad de las personas cree que mientras más religiones se permitan en el país, habrá más conflictos sociales; y que cuando hay conflictos entre la gente de una misma colonia o localidad, la causa son las diferencias en las costumbres y tradiciones (45%).

Al mismo tiempo, la diversidad es vista como el origen de problemas serios como la pobreza y la desigualdad: de acuerdo con la Enadis 2017, una de cada tres personas cree que la situación de pobreza que enfrentan las personas indígenas se debe a su cultura (34.1%); y una de cada cinco creen que las personas con discapacidad son de poca ayuda en el trabajo (24.5%). En otras palabras, si estas poblaciones son pobres o no tienen empleo es por su culpa.

Estas ideas no son inofensivas. Detrás del rechazo a la diversidad se encuentra el germen de la discriminación. Como lo ha descrito con claridad el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) durante su actual gestión, los prejuicios se convierten con facilidad en prácticas discriminatorias que restringen el goce efectivo de derechos a quienes no se ajustan a la “normalidad” esperada. A las mujeres, a las personas mayores, a las niñas, niños y jóvenes, a los pueblos indígenas y afrodescendientes o a las personas de la diversidad sexual y de género. Las prácticas discriminatorias se convierten, con el paso del

tiempo, en brechas de desigualdad en el goce efectivo de derechos y libertades, y en consecuencia, la educación, salud, trabajo, seguridad social y el acceso a la justicia se vuelve el privilegio de unos cuantos.

Cuando las diferencias se omiten o se tratan como amenazas, el resultado inevitable es la desconfianza y la destrucción del tejido social. No es casualidad que los grupos más discriminados también sean quienes viven las peores condiciones de desigualdad, pobreza y violencia. Y no es casualidad porque la discriminación contribuye a crear esas condiciones y a profundizarlas. Por eso, como Secretaria de Gobernación, afirmo que la solución a los grandes problemas nacionales tiene que incluir el combate a la discriminación estructural. El Gobierno de México así lo ha establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024: no se va a dejar a nadie atrás y a nadie afuera en la Cuarta Transformación de la vida pública de nuestro país.

Luchar contra la discriminación es mucho más que pronunciamientos, exhortos y declaraciones de buenas intenciones. Implica acabar con los privilegios y la opresión basados en el tono de piel, el género, el origen étnico o cualquier otro motivo igual de arbitrario; pero también implica emparejar el piso para quienes acumulan desventaja tras desventaja por las mismas razones injustificadas.

Es por eso que desde la Secretaría de Gobernación (SEGOB) impulsaremos, en compañía del Conapred, la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación, que materializa la lucha por la igualdad en políticas públicas concretas, viables y basadas en la información rigurosa que el propio Consejo ha desarrollado durante la gestión de Alexandra Haas. La impulsaremos con firmeza en el gobierno federal y en las entidades federativas; en los municipios y los otros poderes de la Unión; entre los órganos autónomos, el sector privado y la sociedad civil. El Conapred ha demostrado durante estos años que se puede lograr mucho cuando se tienen las capacidades y la voluntad para luchar por la igualdad de todas las personas. Durante este gobierno, el combate a la discriminación tendrá el lugar que corresponde a su importancia para transformar el país: será uno de los pilares centrales de nuestro trabajo.

La nuestra es una apuesta de transformación cultural; un cambio de lentes que nos permita ver a la diversidad ya no como un problema, sino como una fuente inagotable de riqueza material, lingüística, cultural. Que nos recuerde que existen múltiples maneras de ser y de vivir en sociedad. Que gracias a esa diversidad podemos encontrarnos en el otro y gracias al otro.

La transformación por la igualdad ya inició. Además de cambios constitucionales relevantes sobre los pueblos y comunidades afro-mexicanas, y en educación inclusiva, así como reformas a la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social que reconocen los derechos de las trabajadoras del hogar, hemos impulsado políticas concretas para garantizar los derechos de quienes enfrentan violencia y discriminación por su género, orientación sexual, identidad y expresión de género o características sexuales. He afirmado y sostengo que no podemos tolerar este tipo de violencia de nadie y por ninguna razón, y esto incluye el no aceptar la criminalización injusta de las mujeres por decidir sobre su propio cuerpo. El nuestro es un estado democrático de derechos y laico; este doble carácter debe ser respetado y fortalecido hoy más que nunca.

Trabajar por la igualdad implica enfrentar resistencias de todo tipo, como ocurre siempre que se busca terminar con los privilegios asumidos como derechos. Pero trabajar por la igualdad también significa estar en el lado correcto de la historia. Desde la Secretaría de Gobernación y el Conapred tenemos la seguridad de que el futuro no se va a construir sobre la violencia y la exclusión de las diferencias, sino sobre el consenso y la inclusión de todas y todos los que vivimos en este gran país.

LA BRÚJULA DE LA IGUALDAD

Alejandro Encinas Rodríguez
Subsecretario de Derechos Humanos,
Población y Migración

Bajo el patriotismo que envuelve las fiestas patrias, o del que surge al ponerse “la verde”, con la ilusión futbolera, donde abundan aficionados dispuestos a inmolarsse envueltos en la bandera nacional; en el orgullo de ser mexicano y de nuestras culturas, en mucho reducidas a folclore, se cobija, de manera vergonzante, una profunda veta de racismo y discriminación en amplios sectores de nuestra población.

La Enadis 2017, da cuenta del panorama nacional, con el que es posible identificar el vínculo intrínseco entre discriminación, desigualdad y negación de derechos para los grupos discriminados en nuestro país.

Para la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017, en el México del siglo XXI tener tonos de piel más oscuros predispone socialmente a que las personas ocupen las posiciones de menor calificación en el trabajo. Las personas blancas son más propensas a tener empleos con mayor remuneración económica y tienen mejor acogida en las esferas económicas y laborales, mientras que las personas con discapacidad y las personas hablantes de lenguas indígenas registran las tasas más altas de analfabetismo. De cada 100 mujeres hablantes de lengua indígena solo tres cursan estudios superiores.

La nuestra es una sociedad profundamente discriminatoria y la pertenencia a ciertos grupos equivale a una vida en desventaja desde el origen. Somos una sociedad fragmentada en grupos dispares, donde la presencia y persistencia de la discriminación se asocia a elementos de orden simbólico, cultural e histórico. Por ejemplo, en México, seis de cada diez personas mayores de 18 años consideran que la mayoría de las y los jóvenes son irresponsables (60.3%), casi la mitad piensa que mientras más religiones se permitan en el país, habrá más conflictos sociales (44.7%), cuatro de cada diez coincide con que los pobres se esfuerzan poco por salir de su pobreza (39.1%), una de cada tres personas piensa que convivir con personas con VIH y el Sida es un riesgo (35.2%). Una proporción similar opina que la pobreza de las personas indígenas se debe a su cultura (34.1%), y una de cada cuatro personas considera que las personas con discapacidad son de poca ayuda en el trabajo (24.5%).

Cerca de 15% de la población está de acuerdo con que algunas mujeres son violadas porque provocan a los hombres. Opinión que comparte 12.3% de las mujeres encuestadas.

Resultados similares muestra la Encuesta sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género, donde una de cada cuatro personas reportó rechazo por parte de su padre y madre, porcentaje mayor cuando se trata de la identidad de género (39.4% para el padre y 38.9% para la madre).

En la sociedad mexicana existe un ambiente de discriminación, hostilidad, acoso y violencia en contra de las personas con una orientación sexual y/o identidad de género no normativas: 86.4% de las personas encuestadas considera que en México no se respetan los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género.

Estas actitudes discriminatorias y racistas hoy se expresan en una violencia xenofóbica contra grupos de personas migrantes, que huyendo de la miseria o de la violencia en su país arriban a México. Reconocer y cobrar conciencia de esta veta discriminatoria, tolerada de manera vergonzante en nuestra sociedad, es condición indispensable para dar un paso firme hacia la construcción de un país incluyente.

Sin embargo, no sólo basta con reconocer. En poco menos de un año, el Gobierno de México ha dado una serie de pasos históricos hacia la construcción de una sociedad más igualitaria.

Se incorporó al Plan Nacional de Desarrollo el Eje Rector de “No dejar a nadie atrás y no dejar a nadie fuera” y se trabaja coordinadamente para construir la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación, sobre los ámbitos prioritarios de educación, salud, trabajo, seguridad social y acceso a la justicia.

Se reformó el marco normativo que se refiere al trabajo y a la seguridad social y se inició un programa piloto para afiliar a las trabajadoras del hogar al Instituto Mexicano del Seguro Social, revirtiendo la situación de explotación laboral institucionalizada a la que estaban sometidas 2.4 millones de mujeres.

Se incorporó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el reconocimiento a los pueblos y comunidades afromexicanas, en respuesta a una deuda histórica y una reivindicación legítima de estos pueblos, cuyas contribuciones a la Nación han sido ignoradas por siglos.

Se reformó la Constitución para incorporar la educación inclusiva como un derecho y un proyecto hacia el futuro, uno de los más ambiciosos que nos hemos planteado en la Cuarta Transformación.

Además, se ratificaron dos tratados internacionales de la mayor trascendencia: la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, y la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, suscritas durante el 43° período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en Antigua, Guatemala, el 5 de junio de 2013.

Ambas convenciones constituyen instrumentos jurídicos vinculantes para combatir la discriminación en los países de la región, en momentos en ésta representa un problema estructural, que se expresa de diferentes formas ante el aumento de los delitos de odio, cometidos por motivos de origen nacional, religión, pertenencia étnica, orientación sexual, identidad o expresión de género.

Las convenciones asumen definiciones claras respecto a la discriminación indirecta; la discriminación múltiple o agravada; la intolerancia, y medidas especiales o acciones afirmativas. En particular la definición de racismo, desmonta toda pretensión legitimadora del concepto de raza aplicado a la especie humana, y reitera el carácter científicamente falso, moralmente censurable y socialmente injusto de algún tipo de supremacía racial, incorporando, por primera vez en un instrumento internacional, categorías como la condición de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno de las personas migrantes.

La ratificación de ambas convenciones debe permitir consolidar los estándares nacionales en materia del derecho a la igualdad, y abre una oportunidad para contar con instrumentos jurídicamente vinculantes contra la discriminación, reafirmando el compromiso del Estado mexicano con la eliminación del racismo, la discriminación y la intolerancia.

En cada uno de estos avances, ha estado presente el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), con conocimiento técnico, claridad de propósito y ánimo de impulsar. Esta institución, pequeña en presupuesto y grande en atribuciones, marca la pauta de hacia dónde tenemos que caminar para construir una sociedad de iguales. Tiene un plan claro, metas concretas e instrumentos pertinentes para que todos los Poderes y órdenes de gobierno, y la sociedad en su conjunto, asumamos con compromiso nuestra obligación compartida de crear condiciones de igualdad.

LA IGUALDAD EN EL CENTRO DE LA AGENDA PÚBLICA

Alexandra Haas Paciuc

**Presidenta del Consejo Nacional para
Prevenir la Discriminación**

Hace tres años se publicó un libro sobre doce de las mexicanas y mexicanos más pobres.¹ Personas como Angelina, mujer indígena monolingüe de Oaxaca, quien toma agua hervida para aliviar los dolores de estómago que le dan por tener hambre; o Rosendo, quien vive en Veracruz y no ha visto a un médico en 15 años porque no puede pagar una consulta en su cabecera municipal, y cuyo hijo vive con una discapacidad.

Angelina y Rosendo no estaban en esas condiciones porque quisieran o porque “no le echaran ganas”. Ambos tenían actividades productivas, pero lo que ganaban no era suficiente para dejar de vivir en pobreza, y porque no tenían más alternativas. Si millones de mexicanas y mexicanos no tienen alternativas es porque en México las instituciones sociales no fueron diseñadas con un enfoque de inclusión.

En las escuelas, los centros de trabajo o de salud, e incluso en los propios hogares, hay prácticas de discriminación que impiden a las personas ejercer sus derechos. La discriminación puede explicarse, en términos sencillos, como un proceso en el que los estereotipos y prejuicios dan origen, normalizan y facilitan la reproducción de actitudes y prácticas discriminatorias, que resultan en brechas medibles y concretas de desigualdad en el ejercicio de derechos, exclusión y pobreza, que, a su vez, legitiman estigmas sociales y mantienen el ciclo de la discriminación. Este ciclo es el fundamento de relaciones sociales desiguales y de un ejercicio de dominio de unos grupos sociales sobre otros, inferiorizados, marginados y excluidos de manera injusta. Angelina, por ejemplo, no tuvo acceso a la educación en su lengua, y a la comunidad de Rosendo no llegaron los servicios de salud; sin embargo, es muy probable que algunas personas piensen que son pobres “porque quieren” o “por su cultura”.

¹ Salvador Fausto (coord.), *Los doce mexicanos más pobres*, México, Planeta, 2016.

Mientras se siga obstaculizando el ejercicio pleno de los derechos de las personas debido a lo que son, el Estado mexicano no podrá cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, persistirán las desigualdades y las injusticias, seguiremos desperdiciando los talentos y capacidades de la gran mayoría de la gente, y condenaremos a las siguientes generaciones a reproducir el absurdo estado de cosas que implica la discriminación.

Ante esta situación, las políticas públicas deben ayudar a cerrar las brechas, no a hacerlas más grandes. Como lo indica el mandato de igualdad y no discriminación, deben eliminar los obstáculos o crear medidas para que nadie siga en desventaja. Por desgracia, durante muchas décadas, se diseñaron políticas públicas que profundizaron las diferencias y dejaron fuera a muchas personas, millones de ellas.

Ni Angelina, ni Rosendo, ni su hijo estaban en el padrón de algún programa social, estatal o federal. Y no lo estaban porque quienes debían identificarlos no hablaban su lengua indígena o porque la información de los programas simplemente quedaba fuera de su alcance. Por eso, la incorporación del eje rector 7 del Plan Nacional de Desarrollo “No dejar a nadie atrás ni dejar a nadie afuera” es histórica. Porque recupera la función social del Estado: igualar las condiciones de vida de todas las personas. Ese enfoque refleja el compromiso de mirar a las personas con sus distintas identidades y pertenencias: si son mujeres, si hablan una lengua indígena o si tienen alguna discapacidad; consideramos su edad, condición de salud, orientación sexual o cualquier otra característica, porque cada una de estas pertenencias e identidades son relevantes para las políticas.

Para diseñar estas políticas y revertir décadas de privilegios, hemos diseñado la Política Nacional de Igualdad y No Discriminación que es resultado de cuatro años de trabajo. Hoy tenemos una línea de base para saber de dónde partimos y poder medir nuestros resultados con la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017; sabemos ahora la magnitud de las prácticas discriminatorias, a quiénes y de qué forma afecta y las consecuencias sociales que tiene para el país; tenemos una serie de estrategias para eliminar prácticas discriminatorias en la salud, en el trabajo, en la educación, en la seguridad social y en el acceso a la justicia; en los demás órdenes de gobierno, poderes de la Unión, y en los sectores privado y social. Tenemos, en síntesis, una hoja de ruta para dismantlar el Estado de privilegios y exclusiones, y convertirlo en un Estado de ciudadanas y ciudadanos titulares de derechos.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) hace su parte del trabajo como entidad rectora en materia de no discriminación. El compromiso del Estado mexicano a combatir la discriminación se debe expresar con políticas públicas concretas en sus respectivos ámbitos de competencia, y requiere que el sector privado y sociedad civil hagan lo propio desde sus trincheras.

Necesitamos construir, todas y todos, una sociedad en la que cuidemos el interés general y consideremos las particularidades de quienes más están expuestas a la pobreza y a la violencia. De no hacerlo, nos condenamos al deterioro de la cohesión social y al predominio del conflicto y la desconfianza.

Sólo alcanzaremos la paz que anhelamos cuando desterremos las prácticas discriminatorias y hagamos realidad el viejo anhelo que está detrás de la existencia del Conapred: lograr que todos los derechos sean para todas las personas.



1 MEDIR LA IGUALDAD

**Indicadores, prácticas
y ámbitos**

En México, la discriminación existe, tiene modalidades específicas definidas por las prácticas excluyentes y las brechas de desigualdad, así como contornos precisos que son los de las poblaciones sobre las que históricamente se ha depositado. Hasta hace no mucho tiempo esta afirmación podría haber sido cuestionada y hasta negada. Así, ha costado mucho trabajo como sociedad visibilizar una problemática que, aunque omnipresente, contradice una mirada complaciente sobre nosotras y nosotros como país orgulloso de su diversidad e incluyente de aquellas formas de existir en principio ajenas. En este sentido, la Enadis 2017 es depositaria de muchos años de discusiones, acumulación de saberes y revisiones de los mismos para poder medir cada vez con mayor precisión las desigualdades que nos atraviesan y, en consecuencia, la igualdad que todavía nos hace falta. Medir la igualdad ha requerido este tipo de desarrollos científicos, pero también la capacidad de tejer institucionalmente con otras y otros para aprender de sus saberes y compartirles los nuestros; también, ha necesitado de la habilidad para transitar con certezas y colectivamente hacia la construcción de la discriminación como problema público y su acreditación como una agenda de investigación por derecho propio.

Índice

1. La Enadis 2017 y la medición de la desigualdad y la exclusión
2. Colaboración con INEGI
3. El papel de la academia: crear y socializar saberes sobre desigualdad
4. Encuestas especializadas sobre diversidad sexual, de género y de características sexuales
5. Sistema Nacional de Información sobre Discriminación
6. Red de Investigación sobre Discriminación
7. Cooperación México-Uruguay para el intercambio de buenas prácticas e indicadores sobre discriminación
8. Colección Fundamentos

ENADIS 2017

ENCUESTA NACIONAL SOBRE DISCRIMINACIÓN

1. LA ENADIS 2017 Y LA MEDICIÓN DE LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN¹

Paula Leite*

Cuando inició el proyecto de lucha contra la discriminación en México, en el umbral del siglo XXI, se percibía ya con claridad que sus consecuencias se manifestaban en múltiples espacios sociales y contra diversos grupos de la población, pero no tanto su magnitud ni consecuencias precisas. En aquellos años frecuentemente se identificaba a la discriminación con la pobreza, con la violencia o con la impunidad en torno a la violación de ciertos derechos sociales específicos –el derecho al trabajo, a la salud, a la vivienda, por ejemplo–. No obstante, tuvieron que construirse paulatinamente las definiciones que articularon la normatividad que hoy está vigente, y tuvo que acreditarse académicamente este campo de estudio de las ciencias sociales, para que se empezaran a unificar criterios de acción pública y, en consecuencia, se contara con el entramado institucional para empezar a medir la discriminación y sus efectos.

Así, en esta ruta de trabajo se pueden identificar varios hitos. En un primer momento, el volumen colectivo *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*, publicado en 2001 por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, en el que se reunían los resultados pioneros de la investigación cualitativa y cuantitativa especialistas en estos campos, sin que existiera aún un vocabulario o variables de medición comunes para aprehender el carácter estructural de la exclusión. Posteriormente, y ya establecida la institucionalidad antidiscriminatoria, el Conapred y la Secretaría de Desarrollo Social produjeron de manera conjunta, en 2005, la Primera Enadis. Su segunda edición, en 2010, y con la colaboración del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de

¹ Una versión ampliada de estas reflexiones aparecerá próximamente como artículo de investigación en un libro colectivo de la Red de Investigación sobre Discriminación (RINDIS).

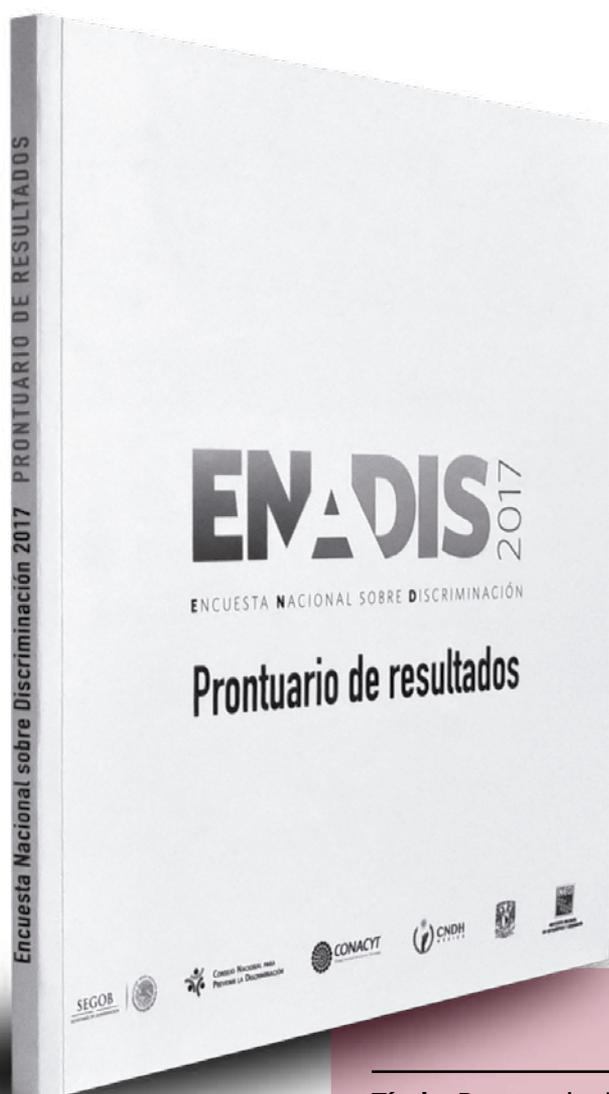
* Directora General Adjunta de Estudios Legislativos y Política Pública del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).

México (UNAM), dio continuidad al esfuerzo, reforzó sus fundamentos conceptuales y profundizó la visión de las poblaciones históricamente discriminadas. Fue en 2017 que se realizó la tercera edición de la Encuesta, en una alianza inédita entre el Conapred y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la UNAM, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). En este texto me ocuparé de lo distintivo de esta última edición de la Enadis y señalaré algunas vías metodológicas y teóricas para la medición de la discriminación en el futuro.

La Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017 es resultado de una conceptualización de la discriminación como fenómeno estructural: no se la observa como un conjunto de actos aislados que derivan en una desigualdad de trato experimentada en momentos y lugares determinados, sino como una vulneración sistemática y permanente de derechos. El fundamento de dicha vulneración son los prejuicios y estereotipos que tienen un efecto agregado en el desarrollo cultural, democrático y socioeconómico del país. Así, la conceptualización de la discriminación como fenómeno estructural identifica sus manifestaciones en tres niveles. Primero está el de los prejuicios y estereotipos que se refieren a una serie de creencias e ideas difundidas en la sociedad, transmitidas de generación en generación y reproducidas en ámbitos diversos. Después está el nivel de las conductas, prácticas y normas –formales e informales– mediante las que se concreta la discriminación de manera cotidiana en contra de personas y grupos de población particulares. Por último, se localiza el nivel de las brechas específicas de desigualdad que son consecuencia de la discriminación.

De esta manera, la Encuesta formula preguntas sobre opiniones relacionadas con el respeto a derechos, el grado de acuerdo con prejuicios y estereotipos y la propensión hacia actitudes discriminatorias (el primer nivel identificado); también indaga acerca de experiencias de discriminación reconocidas y declaradas por la población (el segundo nivel); e incluye variables a propósito de los efectos de la discriminación estructural en términos de indicadores de oportunidades y resultados concretos en ámbitos específicos como los que definen el derecho a la salud, a la educación, al trabajo o a la seguridad social.

Debe señalarse que el diseño de la Enadis 2017 convocó a una diversidad de especialistas de la academia, las organizaciones civiles y la administración pública. Por ello el instrumento refleja innovaciones metodológicas importantes que, junto con la capacidad operativa del INEGI en la recolección de datos, lo dotan de altos estándares de ca-



Título: Prontuario de resultados
Colección: Encuesta Nacional sobre discriminación, ENADIS 2017

Con los resultados de esta ENADIS es posible observar claramente el nexo entre la discriminación y las desigualdades. Las preguntas no solo permitieron documentar prejuicios, actitudes y percepciones, también ahondaron sobre la manera en que estos fenómenos se han traducido en la negación de derechos, así como en brechas medibles y concretas.

lidad incluso a nivel internacional. En cuanto al diseño muestral, se obtuvo una encuesta verdaderamente nacional, al ampliar la muestra sustancialmente a 150 mil casos en un poco más de 39 mil viviendas.² La muestra de la Enadis 2017, derivada del marco muestral nacional del INEGI, permite contar con resultados representativos a nivel nacional, según ámbito de residencia (rural y urbano) y a escala estatal. En cuanto a la selección de informantes, el procedimiento fue completamente aleatorio para los cuestionarios sociodemográfico y de opinión. En el caso de los módulos para poblaciones discriminadas se aplicó a todas las personas del hogar pertenecientes a uno o más de los siete grupos seleccionados. Estas innovaciones permitieron, por ejemplo, contar con un mayor nivel de desagregación de la información para medir la discriminación múltiple.

El instrumento de recolección de datos se estructura en tres cuestionarios: el general, el Cuestionario de Opinión y Experiencias (COE) y el cuadernillo de módulos (que a su vez consta de ocho cuestionarios). En comparación con la edición de 2010, el instrumento es más corto (pasó de 232 preguntas y 629 variables a 113 preguntas y 326 variables) para asegurar la calidad de información, es más concreto (se eliminaron baterías y reactivos sobre temáticas adyacentes a la discriminación) y con un tiempo de respuesta más breve (menos de 60 minutos, incluso si la persona informante responde el cuestionario general, el COE y tres módulos).

El cuestionario general contiene todas las variables sobre las viviendas, la identificación de hogares y las características sociodemográficas e identitarias de cada persona integrante del hogar. Este cuestionario permite análisis robustos desde la perspectiva socioeconómica en términos de las interrelaciones de la discriminación con la desigualdad social. Por medio de un mayor nivel de desagregación, se buscó una aproximación a indicadores de discriminación múltiple o interseccional, ya que con la información del cuestionario general es posible identificar a personas que pertenecen simultáneamente a diversos grupos discriminados. Los resultados confirman que las desventajas socioeconómicas se agravan directamente con la acumulación de características personales vulnerables a la discriminación. En el cuestionario también se fortaleció la batería sociodemográfica con preguntas

² La Enadis 2005 tuvo una muestra de 1,482 viviendas y la Enadis 2010, de 13,751 viviendas.

que permiten obtener más datos acerca de las viviendas (materiales, bienes y servicios), los hogares y sobre el acceso a servicios de salud y educación; también se indaga sobre las características del empleo, así como otros elementos personales e identitarios que derivan en una elevada propensión a experimentar discriminación.

En los cuestionarios de la Enadis 2017 los grupos considerados fueron los siguientes: mujeres, niñas y niños, adolescentes y jóvenes, personas mayores, personas indígenas, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, personas de la diversidad religiosa, trabajadoras del hogar remuneradas, personas de la diversidad sexual y personas nacidas en el extranjero. De hecho, la Enadis 2017 es la segunda encuesta nacional que capta información sobre la afrodescendencia desde su incorporación en la Encuesta Intercensal 2015. A partir de este andamiaje conceptual y operativo se facilita el análisis de la discriminación estructural, institucionalizada, que condiciona el ejercicio de derechos fundamentales y el acceso a oportunidades y bienestar de determinados grupos.

Los prejuicios más comunes se enuncian y hacen alusión a situaciones negativas (por ejemplo, “los pobres son pobres porque quieren”). Si las preguntas se redactaran en un lenguaje neutro, y si se incluyeran elementos que ofrecieran pistas sobre las “respuestas correctas”, entonces podría haber un riesgo más amplio de obtener resultados sesgados por deseabilidad social y que se minimizara la prevalencia social de las actitudes y prejuicios.

determinados grupos.

El COE es el que tuvo mayores cambios en contenido y estructura respecto de ediciones anteriores, aunque se mantuvo la mayoría de los temas centrales incluidos en la edición 2010 con fines de comparabilidad: el acuerdo con prejuicios y estereotipos, la permisividad de actitudes

discriminatorias, la percepción del respeto a derechos y el registro de discriminación percibida. Si bien el COE está centrado, como en la edición 2010, en las opiniones y actitudes de la población, en muchos casos se modificó la estructura de las variables de respuesta, con preferencia por escalas para captar el grado de acuerdo con estereotipos, prejuicios y actitudes discriminatorios. Somos conscientes de la crítica

en el sentido de que el tipo de preguntas mediante las que se busca medir este componente cognitivo de la discriminación (a través del grado de acuerdo con frases concretas) puede no ser la forma óptima de captar prejuicios y estereotipos. En este sentido, una de las premisas conceptuales de la Enadis que se ha mantenido con el tiempo es que los prejuicios y estereotipos discriminatorios tienen como elemento básico una percepción o noción negativa hacia personas o poblaciones específicas. Por tanto, los prejuicios más comunes se enuncian y hacen alusión a situaciones negativas (por ejemplo, “los pobres son pobres porque quieren”). Si las preguntas se redactaran en un lenguaje neutro, y si se incluyeran elementos que ofrecieran pistas sobre las “respuestas correctas”, entonces podría haber un riesgo más amplio de obtener resultados sesgados por deseabilidad social y que se minimizara la prevalencia social de las actitudes y prejuicios.

El COE de la Enadis 2017 incluye nuevas variables que buscan estudiar con mayor precisión la presencia de prejuicios, estereotipos y actitudes discriminatorias respecto a grupos sociales, así como registrar prácticas discriminatorias percibidas por la población. En este sentido, se buscó una estructura que permitiera la ubicación de los grupos históricamente discriminados en el imaginario colectivo, respecto a cómo son percibidos y cómo son tratados, tanto en la esfera pública como en la privada (apertura a la diversidad en el hogar y la familia y la política, inclusión en las decisiones públicas). También se incluyó una batería que mide la aceptación de avances legislativos y medidas para la igualdad (matrimonio y adopción para parejas del mismo sexo, paridad de género, licencias de paternidad, entre otras).

Con esta información se puede hacer una descripción coherente de las modalidades de discriminación presentes en la sociedad mexicana. Así, por ejemplo, se puede señalar sin lugar a dudas que el rechazo hacia las personas de la diversidad sexual y el rechazo a las personas migrantes son los más generalizados en términos de la expresión de estereotipos, prejuicios y actitudes. Por tanto, en la Encuesta se formulan las preguntas que miden los prejuicios más comunes y arraigados en la sociedad mexicana hacia grupos discriminados, tal como normalmente se plantean en el lenguaje cotidiano, tanto para hacer referencia clara a los elementos cognitivos, axiológicos y conductuales de la discriminación de manera culturalmente relevante para la población mexicana, como para comparar con las encuestas previas.

La aproximación de la Enadis 2017 a las prácticas discriminatorias se hace a través de la medición de los actos discriminatorios experi-

Al comparar por región geográfica o grupo social, no siempre resulta obvio si una mayor frecuencia de declaración de experiencias de discriminación significa una mayor incidencia del fenómeno o bien un mayor grado de conciencia sobre este y mayor capacidad para identificarlo. Esto plantea la necesidad de incluir en ejercicios futuros preguntas que permitan detectar este tipo de variaciones.

mentados en el último año y del registro de la negación injustificada de un derecho en los últimos cinco años. Se trata de periodos estandarizados para informar sobre el cumplimiento de metas de compromisos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo, y se basan en una síntesis de las conductas que prohíbe expresamente la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) en su Artículo 7°. Aquí se consideraron las prácticas que

más impacto tienen para las personas, en especial para las poblaciones históricamente discriminadas, tales como las que ocurren en los ámbitos del trabajo, la educación y la salud. En este caso se trata también de declaraciones de las personas informantes que están sujetas a factores como la capacidad de identificar un acto o práctica discriminatoria, así como de reconocerlo (superando el estigma que ello implica) y declararlo en la entrevista. Esta cuestión supone que la persona entrevistada cuenta con algunas herramientas y conocimientos, al tiempo que introduce un elemento de incertidumbre en la medición: al comparar por región geográfica o grupo social, no siempre resulta obvio si una mayor frecuencia de declaración de experiencias de discriminación significa una mayor incidencia del fenómeno o bien un mayor grado de conciencia sobre este y de mayor capacidad para identificarlo. Esto plantea la necesidad de incluir en ejercicios futuros preguntas que permitan detectar este tipo de variaciones.

En el cuestionario de la Enadis 2017 se conservó también el registro del tono de piel mediante autoidentificación de las personas informantes, de acuerdo con una tarjeta con la escala PERLA (*Project on Ethnicity and Race in Latin America*, desarrollado por un grupo interdisciplinario de investigadoras e investigadores en Brasil, Colombia, México y Perú) y sin verificación de la persona entrevistadora. Se re-

Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS 2017 Cuadernillo de Módulos

1. CONTROL DE LA VIVIENDA
 NÚMERO DE UPIA _____
 NÚMERO DE VIVIENDA SELECCIONADA _____

2. IDENTIFICACIÓN DE LA PERSONA DE ESTUDIO
 NÚMERO DE HOGAR _____
 NÚMERO DE RENDÓN _____
 NOMBRE DE LA PERSONA DE ESTUDIO _____

3. RESULTADO POR MÓDULO Y CUADERNILLO

Tipo de módulo	Visitas / Códigos			Tipo de módulo	Visitas / Códigos								
	1a	2a	3a		1a	2a	3a	4a	5a	6a	7a		
1				5									
2				6									
3				7									
4				8									

TIPOS DE MÓDULO
 1. Persona indígena
 2. Persona con discapacidad
 3. Persona con diversidad religiosa
 4. Adulto mayor
 5. Niña o niño
 6. Adolescente o joven
 7. Mujer
 8. Experiencias de discriminación

CÓDIGOS DE MÓDULO
 a. Entrevista completa
 b. Entrevista concluida por lineamiento o verificación
 c. Entrevista concluida en verificación
 d. Entrevista incompleta
 e. Entrevista aplazada
 f. Ausencia
 g. Negativa
 h. Otra situación

CÓDIGOS DE CUADERNILLO
 A. Entrevista completa
 B. Entrevista concluida por lineamiento o verificación
 C. Entrevista incompleta
 D. Entrevista aplazada
 E. Ausencia
 F. Negativa
 G. Otra situación
 *Para CDE, sólo aplica por lineamiento.

4. RESPONSABLES
 ENTREVISTADOR(A) _____
 JEFE(A) DE ENTREVISTADORES(AS) _____

5. CONTROL DE PAQUETE
 FOLIO DE PAQUETE _____
 CONSECUTIVO DEL IC EN EL PAQUETE _____

6. TIPO DE ENTREVISTA
 1. Directa _____
 2. Indirecta _____

Si es 1 directa:
 Persona de Estudio habla español.....1
 Entrevistador(a) hablante de lengua indígena....2

Si es 2 indirecta:
 Apoyo de intérprete.....
 Apoyo de traductor.....

CONFIDENCIALIDAD
 Conforme a las disposiciones del Artículo 37, párrafo primero, de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica en vigor: "Los datos que proporcionen para fines estadísticos los informantes del Sistema a las Unidades en términos de la presente Ley, serán estrictamente confidenciales y bajo ninguna circunstancia podrán utilizarse para otro fin que no sea el estadístico."

OBLIGATORIEDAD
 De acuerdo con el Artículo 45, párrafo 1 del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica en vigor: "Los Informantes del Sistema están obligados a proporcionar, con veracidad y oportunidad, los datos e información requeridos para fines estadísticos, y a brindar el apoyo a las mismas."

OBSERVACIONES

Muestra del cuestionario que formó parte del levantamiento de datos de la Enadis.

currió a este procedimiento para simplificar la medición utilizada en 2010, basada en una escala más amplia y que incluía elementos diversos de la apariencia personal, así como para favorecer la comparabilidad con otros ejercicios (Módulo de Movilidad Social de la Encuesta Nacional de Hogares, estudio PERLA, etcétera). Desde un inicio fuimos conscientes del carácter polémico de este tema, sobre el que no existe consenso en la academia ni en la administración pública. Sin embargo, para Conapred es evidente que el tono de piel –un rasgo directamente vinculado con el racismo y la discriminación racial– es

Los resultados confirman, primero, que existen desventajas que generan desigualdades asociadas con tener tonalidades más oscuras de piel y, segundo, que en México la tonalidad de la piel no está necesariamente vinculada con la autoadscripción étnico-cultural.

un tema que debe ser investigado. No es casual que se trate de uno de los motivos prohibidos de discriminación en nuestras leyes y que constituya un indicador de desigualdades significativas para el ejercicio de derechos. Los resultados confirman, primero, que existen desventajas que generan desigualdades asociadas con tener tonalidades más oscuras de piel y, segundo, que en México la tonalidad de la piel no está necesariamente vinculada con la autoadscripción étnico-cultural.

También se conservó en la Enadis 2017 –aunque fuera la primera vez que el INEGI encuestaba al respecto, la Enadis 2010 ya había formulado varias preguntas clave– la pregunta para registrar la autoidentificación de la orientación sexual, que se captó también mediante auto-declaración de las personas informantes de acuerdo con una tarjeta de tres opciones (hetero, bi y homosexual). Los resultados indican que las personas con una orientación sexual no normativa registran una mayor prevalencia de discriminación percibida.

Se introdujo también una variable que registra el “trato cotidiano” con personas pertenecientes a grupos históricamente discriminados. Esto permite confirmar que, de manera efectiva, los prejuicios y actitudes discriminatorias (xenofóbicas, homofóbicas, racistas, entre otras) tienden a disminuir en la medida en que las personas tienen relaciones, más allá del parentesco o afinidad, con personas extranjeras, gays o lesbianas, con discapacidad, con otra religión, etcétera.

Por su parte, en el cuadernillo de módulos dirigidos a grupos específicos se buscó una mayor homogeneidad entre ellos, al incorporar una estructura común de preguntas sobre percepciones (respeto a derechos, principales problemas y difusión de prejuicios hacia el propio grupo discriminado) y un módulo sobre experiencias. Este indaga también en los motivos percibidos y los ámbitos en los que ocurren las conductas discriminatorias, lo que permite también comparar con las percepciones de la población en general. Los módulos se aplicaron a las personas pertenecientes a los grupos de la población discrimina-

da para los cuales la Encuesta resultaba representativa: personas indígenas, personas con discapacidad, personas de la diversidad religiosa, personas mayores, niñas y niños, adolescentes y jóvenes, y mujeres, este último con un apartado específico sobre trabajadoras del hogar remuneradas. A diferencia de la edición 2010, todas las personas del hogar pertenecientes a un grupo discriminado respondieron todos los módulos pertinentes, lo que incrementó notablemente el número de casos de cada grupo y permitió visibilizar la interseccionalidad de la discriminación. En el diseño de los módulos se buscó que la información fuera representativa de cada uno de los grupos, motivo por el cual se redujo su número. En función del marco muestral y de acuerdo con la propia experiencia de la Enadis 2010, se decidió no aplicar módulos para personas extranjeras, con orientación sexual o identidad de género no normativas y afrodescendientes, ya que no garantizaban obtener información de calidad en armonía con los estándares de la propia Encuesta.

Los módulos buscaron responder también a recomendaciones conceptuales derivadas de las mejores prácticas internacionales de protección de derechos, como la eliminación de un enfoque medicalizado respecto a la discapacidad y la senectud o un enfoque folclórico de la etnicidad. Así, los módulos se centran en los temas de autopercepción, autonomía y registro de experiencias de discriminación, tales como la negación injustificada de servicios públicos, empleo o servicios privados, y los motivos atribuidos por las personas informantes. Además, en los módulos se introdujo una innovación, que resulta de interés para futuros ejercicios estadísticos, en relación con la identificación de características concretas para mejorar la identificación de ciertos grupos de la población. Se trata de una batería de filtros que buscó confirmar el autorreconocimiento indígena, de la discapacidad y de la diversidad religiosa de las personas que en el cuestionario general fueron identificadas como tales por la persona informante del hogar. En particular, se preguntó directamente a las personas que previamente habían sido identificadas en el cuestionario general (por la persona informante del hogar) si, en efecto, se consideraban a sí mismas indígenas –y por qué razón–, si tenían una discapacidad y si profesaban una religión diferente a la católica.

Además de todo lo anterior, en el módulo de mujeres se diseñó un submódulo específico para trabajadoras del hogar remuneradas. Este era un grupo que, por insuficiencia muestral, no estaba contemplado como módulo específico al inicio del proceso. Se sabe que se trata de

una ocupación que, por la propia precariedad del mercado de trabajo y la volatilidad del empleo, está sujeta a múltiples episodios de desocupación y que la mayoría de las trabajadoras no es de planta, sino de entrada por salida, en una o varias viviendas simultáneas. Así, se introdujo una variación respecto al estándar temporal de las encuestas de ocupación y empleo (la semana previa a la encuesta) y se preguntó si, a lo largo del año previo, la mujer informante había recibido un pago por desempeñar labores del hogar. Este cambio permitió ampliar la muestra y contar con un número suficiente de observaciones. Así, mientras que la cifra que se deriva de la variable sobre ocupación en el cuestionario general de la Enadis 2017 es consistente con la de otras encuestas sociodemográficas, la que resulta del módulo de mujeres más que duplica la primera: 4.8 millones de mujeres de 18 años y más realizaban o habían realizado trabajo del hogar remunerado en una vivienda particular durante el año anterior a la entrevista.³

Como puede apreciarse, la Enadis 2017 constituye un avance fundamental en la agenda de investigación acerca de la discriminación y las desigualdades sociales, así como respecto de los propios instrumentos de estudio y medición. Se trata de un campo de conocimiento que está en construcción en México y en el mundo, y que se beneficia de aportaciones de múltiples disciplinas científicas, como lo muestra la conformación de redes de especialistas, la oferta de programas de investigación y la mayor frecuencia de resultados del trabajo e iniciativas académicas. Más que en los vínculos con las desigualdades de oportunidades y resultados, las encuestas sobre discriminación suelen estar centradas en la desigualdad de trato por prejuicios y estereotipos y en las opiniones y las percepciones sobre la discriminación, sea de grupos específicos o del conjunto de la población. Desde luego, esta preocupación resulta fundamental. Cada vez resulta más claro que se trata de componentes del *continuum* discriminatorio que no solo son muy vulnerables al sesgo de deseabilidad social, sino que además pueden registrar una gran volatilidad en función de la coyuntura. En este sentido, la aproximación de la Enadis 2017 sí incluye estos aspectos convencionales de la medición de la discriminación, al aproximarse a la medida de los prejuicios, estereotipos y actitudes discriminatorias,

³ En general se establece que 2.4 millones de personas son trabajadoras del hogar; esto debido a que la medición de tiempo de las encuestas más usadas, como ENOE, es de una semana previa al cuestionario.

La Enadis 2017 confirma que la discriminación es real, que puede expresarse con cifras y perfiles poblacionales precisos y que, por tanto, existen grupos de población y ámbitos de exclusión sobre los que el Estado debe de actuar de manera prioritaria.

incluso los que están internalizados entre los propios grupos históricamente discriminados, y permite relacionarlos con otras variables de tipo socioeconómico, con lo que es posible conocer también quiénes tienen una mayor propensión a discriminar. Será necesario, por supuesto, dar seguimiento a los avances en este campo de conocimiento para futuros ejercicios de medición de la exclusión y la desigualdad.

A doce años de su primera edición, la importancia de un ejercicio estadístico como la Enadis sigue siendo evidente: dotarnos de un diagnóstico preciso acerca de las modalidades recurrentes de discriminación, las poblaciones en que se concentra y sus efectos nocivos para los derechos y calidad de vida de las personas. Esto nos permite continuar afinando nuestros dispositivos institucionales de lucha contra la discriminación y no sólo realizar una condena moral y colectiva de la exclusión, como ocurría a finales del siglo XX. Como se ha señalado de manera recurrente, la pérdida de privilegios arbitrarios –precisamente los que detecta la Enadis por contraste con las brechas de desigualdad– y el desmantelamiento de las subordinaciones estructurales e inerciales son tareas que trastocan el imaginario y la cohesión sociales.

La Enadis 2017 confirma que la discriminación es real, que puede expresarse con cifras y perfiles poblacionales precisos y que, por tanto, existen grupos de población y ámbitos de exclusión sobre los que el Estado debe de actuar de manera prioritaria. En los inicios de la lucha contra la discriminación, Gilberto Rincón Gallardo señalaba que la población mexicana se dividía entre quienes ya habían sido objeto de discriminación y quienes lo serían en el futuro próximo. Hoy, con la Enadis 2017, podemos dotar de densidad a dicha afirmación y confirmar que la discriminación no es un problema de minorías, o uno más entre los grandes problemas nacionales, sino más bien la variable que definirá nuestro futuro como país.

2. COLABORACIÓN CON INEGI

Julio Santaella*



INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

Si bien la relación entre el Conapred y el INEGI es bastante reciente, en los poco más de tres años en los que hemos colaborado hemos obtenido avances importantes. El primer acercamiento entre ambas instituciones se dio en agosto de 2014, cuando personal del Consejo impartió una plática de sensibilización sobre la población afrodescendiente a personal de la Dirección de Diseño Conceptual del INEGI, además de poner a su disposición el material relacionado con la conferencia sobre población afrodescendiente. Pocos años más tarde, en julio de 2016, comenzaría la relación de colaboración, cuando Conapred solicitó a la Dirección General de Estadísticas Sociodemográficas del INEGI apoyo para el levantamiento de la tercera edición de la Enadis. Esta solicitud daría pauta para celebrar un Convenio General de Colaboración para proyectos conjuntos de investigación, estudios y encuestas, el cual fue suscrito por los titulares de ambas instituciones en septiembre del 2016.

* Presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Lo que diferenció a esta tercera encuesta de su primera y segunda entregas fue que, al ser levantada por la oficina nacional de estadística, puso el tema de discriminación en el centro de la estadística oficial del país. Además, la alianza permitió ampliar la muestra de entrevistados significativamente, brindándole una mayor solidez metodológica. A lo largo del proceso de colaboración, se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo técnico, en las que se plantearon las necesidades de información y las principales características que tendría la encuesta, generándose una importante interacción técnico-conceptual entre ambas instituciones, definiéndose la necesidad de una prueba de campo realizada en diciembre de ese mismo año con una muestra de 1,000 viviendas a nivel nacional en las 32 entidades federativas del país. Rumbo al levantamiento de la Enadis 2017, el Conapred y el INEGI firmaron un nuevo convenio de colaboración específico en mayo de 2017, llevándose a cabo la recolección de información en campo durante agosto y septiembre de ese mismo año, para llegar a la publicación de los resultados en agosto de 2018. Durante el diseño de la Enadis 2017, se discutieron propuestas específicas para temas como población indígena, para la cual se incorporó una batería especial de preguntas para la medición de la autoadscripción indígena; se diseñó una pregunta para la adscripción de la población afrodescendiente y se realizó un primer acercamiento para captar el volumen de población con orientación sexual no normativa. Además, la retroalimentación constante entre los diversos socios de la encuesta –incluyendo a la UNAM y a la CNDH– expertos y académicos, fue clave para el diseño de instrumentos, la mejora metodológica, el análisis de la información y una excelente presentación de resultados.

Más allá de la Enadis 2017, el Conapred ha participado en el proceso de incorporación y aprobación de la pregunta de afrodescendencia para identificar a dicha población como parte del diseño de la Encuesta Intercensal 2015, cuyos resultados se compartieron en la publicación del *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México* en marzo de 2017. Además, las observaciones del Conapred han sido tomadas en cuenta para el diseño de la pregunta de afrodescendencia para el Censo de Población y Vivienda 2020. Sobre esta temática, Conapred e INEGI han colaborado en promover el curso en línea: *El derecho a la igualdad y la no discriminación de la población afrodescendiente*.

Por otra parte, el Conapred juega un papel relevante en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica del país, al fungir como vocal de los Comités Técnicos Especializados de Población y Di-

námica Demográfica, Información con Perspectiva de Género y como invitado en el Comité de Discapacidad. Más recientemente, en abril del 2019 se inició un nuevo intercambio entre ambas instituciones sobre el tema de diversidad sexual y de género, y se trabaja sobre una propuesta de cuestionario para realizar una encuesta especializada al respecto, la cual actualmente se encuentra en fase de revisión.

Con respecto a las áreas de oportunidad relativas a los censos con perspectiva de igualdad y no discriminación, si bien se ha dado un importante intercambio conceptual y técnico en lo referente a la realización de encuestas especiales, siempre existen diferencias entre las necesidades específicas de los usuarios de la información y lo que es factible recopilar en campo, como consecuencia de las reacciones de la población y los distintos ámbitos sociales y geográficos. Estos son elementos técnicos en los que debe buscarse una conciliación conceptual para lograr un intercambio más preciso con todas las instancias gubernamentales, y en particular con el Conapred, para que se tenga mayor claridad respecto de lo que es factible captar en encuestas o censos, así la mejor forma para operacionalizar conceptos que permitan su captación de forma precisa y clara. También, se requiere profundizar en la recopilación de información sobre las víctimas, responsables y los delitos por discriminación, así como los hechos presuntamente violatorios al principio de igualdad y no discriminación registrados en los expedientes de queja en los Organismos de Protección de Derechos Humanos estatales. Este es un ámbito en el cual el INEGI y el Conapred deberán seguir interactuando para los distintos proyectos que se tengan conjuntamente, o bien, que sirvan como insumo de información para la elaboración e implementación del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación, incluso considerando lo sensible que son algunas temáticas del Conapred.

A corto plazo, también es necesario que se realicen campañas informativas a nivel nacional, para grupos específicos de población, (afrodescendientes, LGBTI, adolescentes, niñas, niños y personas mayores, entre otras) que abonen en el conocimiento de la importancia de la generación de información estadística.

El Conapred, durante la administración de Alexandra Haas, ha tenido una gran disponibilidad para

Al ser levantada por la oficina nacional de estadística, puso el tema de discriminación en el centro de la estadística oficial del país.

realizar trabajos interinstitucionales, y respeto por la experiencia técnica y metodológica de nuestra institución, además que se ha distinguido como una institución comprometida, abierta a la innovación, con amplio interés por la investigación en temas poco explorados, y ello ha redituado en una sinergia sumamente interesante para ambas instituciones.

3. EL PAPEL DE LA ACADEMIA: CREAR Y SOCIALIZAR SABERES SOBRE DESIGUALDAD

Patricio Solís Gutiérrez*

Mi primer acercamiento con el Conapred consistió en la elaboración del estudio *Discriminación estructural y desigualdad social*, que posteriormente fue publicado como parte de la colección “Fundamentos” por el propio Consejo en coedición con la CEPAL. A partir de esa primera experiencia hemos seguido colaborando. Hemos coorganizado una serie de eventos con El Colegio de México, relacionados con las prácticas de discriminación y, más específicamente, con la discriminación étnico racial en México. También participé en las discusiones para la elaboración del cuestionario de la Enadis 2017. A partir de este instrumento se ha levantado información actualizada sobre la discriminación en distintos ámbitos y sus correlatos. Recientemente fui nombrado miembro de la Asamblea Consultiva, en donde espero colaborar con el impulso de las tareas de investigación en el Consejo y fortalecer lazos de colaboración con otras instituciones académicas.

Debo señalar que en estos últimos años, Conapred ha emprendido un esfuerzo por desarrollar un marco analítico más elaborado para entender la discriminación, el cual la ubica en el ámbito específico de las prácticas. Esto ha permitido construir observables (prácticas de discriminación en distintas esferas o ámbitos institucionales) no sólo para la investigación, sino también para el desarrollo de políticas de prevención y erradicación de la exclusión.

Es mi convicción que Conapred debe fortalecer su relación de trabajo con investigadores e investigadoras empíricos, es decir, con quienes se dedican a recabar datos (cuantitativos y cualitativos) que permitan entender mejor cómo opera la discriminación, en términos de las prácticas más frecuentes, los ámbitos en los que éstas ocurren, los factores que detonan estas prácticas, y sus consecuencias en el menoscabo

* Profesor-Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Es integrante de la Asamblea Consultiva de Conapred.

del acceso a derechos y en la reproducción de la desigualdad social. A este respecto, considero que Conapred tendría que fortalecer dos tareas en su vinculación con la academia: por una parte, desarrollar más estudios sobre las prácticas de discriminación dirigidas a ciertos grupos específicos en ámbitos particulares (por ejemplo, contra personas pertenecientes a pueblos indígenas en el ámbito educativo, contra personas con discapacidad en los servicios gubernamentales, etcétera); y, por la otra, explotar aún más la información generada por la misma institución, de manera particular la propia Enadis 2017 y los registros administrativos obtenidos en las denuncias presentadas ante Conapred.

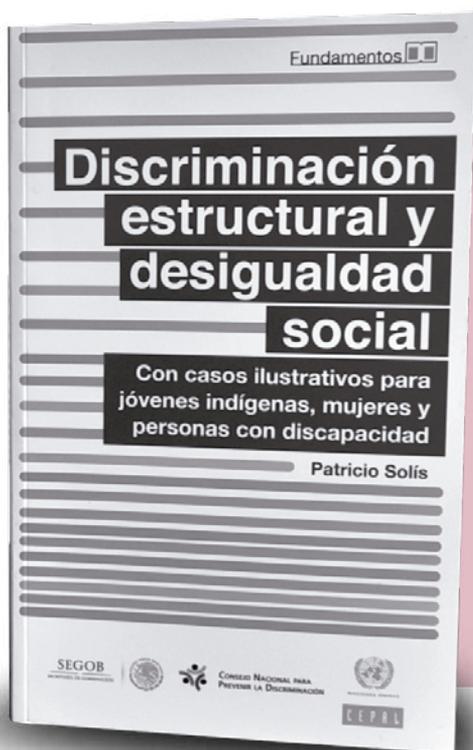
Es importante que la academia continúe realizando investigación básica sobre desigualdad y discriminación, es decir, que desarrolle una agenda propia de generación de conocimiento sobre ambos temas y



Patricio Solís durante la presentación de su libro *Discriminación estructural y desigualdad social*.



Integrantes del presidium en la presentación del libro *Discriminación estructural y desigualdad social*. De izquierda a derecha: Hugo Eduardo Beteta, Jesús Rodríguez Zepeda, Alexandra Haas Paciuc, Patricio Solís, Gonzalo Hernández Licona.



Título: Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad.

Colección: Fundamentos

Este estudio ilustra la dimensión de las dificultades que ciertos grupos sociales enfrentan para ejercer sus derechos sociales en México. Con base en un análisis de las desigualdades sociales en el trabajo y la educación, el principal objetivo de la investigación: media las consecuencias que derivan de la discriminación

Es importante que la academia continúe realizando investigación básica sobre desigualdad y discriminación, es decir, que desarrolle una agenda propia de generación de conocimiento sobre ambos temas y sus interrelaciones. El Estado, tanto a través del CONACYT como del Conapred y otras instituciones interesadas, debe fomentar el desarrollo de esta agenda

sus interrelaciones. El Estado, tanto a través del CONACYT como del Conapred y otras instituciones interesadas, debe fomentar el desarrollo de esta agenda, pues a partir de ella puede surgir conocimiento útil para el desarrollo de políticas públicas. Considero que es en este ámbito, es decir, en el del desarrollo de investigación básica sobre la forma en que opera la relación discriminación-desigualdad, donde puede darse la mejor colaboración Estado-academia.

ENDOSIG

Encuesta sobre Discriminación por motivos de
Orientación Sexual e Identidad de Género **2018**



ENCUESTA
intersex

DIRIGIDA A PERSONAS CON VARIACIONES CORPORALES
CONGÉNITAS EN SUS CARACTERÍSTICAS SEXUALES

4. ENCUESTAS ESPECIALIZADAS SOBRE DIVERSIDAD SEXUAL, DE GÉNERO Y DE CARACTERÍSTICAS SEXUALES

La generación de información, a través investigaciones e instrumentos de medición que permitan conocer, analizar y explicar el fenómeno de la discriminación en México, es un quehacer central del Conapred. En 2018 se llevó a cabo la Encuesta sobre Discriminación por Motivos y Orientación Sexual e Identidad de Género (Endosig) y, en 2019, la Encuesta Intersex 2019, y el diseño con el INEGI de la prueba piloto de la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género.

Con la Endosig se buscó obtener información sobre las condiciones y experiencias de discriminación de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas. La producción de este tipo de herramientas hace posible conocer no solo esas experiencias, sino generar diagnósticos que contribuyan al diseño de políticas públicas desde el enfoque de la no discriminación y con el objetivo de construir un país y una sociedad más igualitaria.

El objetivo general de la Endosig, realizada con el esfuerzo conjunto del Conapred y la CNDH, es conocer las opiniones, expresiones, prácticas y experiencias de discriminación, exclusión y violencia que enfrentan las personas por su orientación sexual e identidad y expresión de género en México. La encuesta permite dar cuenta de los ámbitos sociales en los que se manifiestan las prácticas discriminatorias, así como los factores sociodemográficos y culturales que se relacionan con ellas.

La encuesta se levantó en línea y estuvo dirigida a personas que se autoidentifican como gays, lesbianas, bisexuales, transgénero, travestis, transexuales y de otras orientaciones sexuales y/o identidades de género no normativas, residentes en el territorio nacional y con 16 años de edad o más. Por el procedimiento de levantamiento de la encuesta, se trata de un ejercicio no probabilístico, que en estricto sentido, solo es representativo para las 12,331 personas que contestaron la encuesta.

Para el diseño de la Endosig, el Conapred y la CNDH mantuvieron un diálogo y consulta permanente con personas de la academia es-

pecializadas en el tema, organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y la Asamblea Consultiva del Conapred. El cuestionario se compone de 49 preguntas integradas en seis secciones que estudian el perfil sociodemográfico, la orientación sexual e identidad de género, Las opiniones y percepciones sobre discriminación en México, las experiencias de discriminación, la denuncia por actos discriminatorios, la satisfacción personal y salud mental y un módulo sobre identidad de género no normativa.

De la muestra de la Endosig, 46 por ciento corresponde a hombres gays, 16 por ciento a mujeres lesbianas, 15 por ciento a mujeres bisexuales y el restante 23 por ciento a otras orientaciones e identidades no normativas. Los resultados revelan, entre otros, que 86 por ciento de las personas que contestaron considera que en México se respetan poco o nada los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género. Así, a través de los resultados de la Endosig se concluye que en la sociedad mexicana “existe un ambiente de gran discriminación, hostilidad, acoso y violencia en contra de las personas con una orientación sexual o identidad de género no normativa. Es una hostilidad generalizada presente en todos los ámbitos de socialización como la familia, la escuela, el trabajo y espacios públicos.”

Ahora bien, la inclusión de las temáticas de la diversidad sexual y de género en las actividades estadísticas nacionales tiene todavía un largo camino por recorrer, por lo que el Consejo ha promovido una agenda interinstitucional en esta materia.

En 2019, en colaboración con Brújula Intersexual, se trabaja en el diseño y levantamiento de la Encuesta Intersex, dirigida a personas con variaciones congénitas en sus características sexuales. Se trata, como

La producción de este tipo de herramientas hace posible conocer no solo esas experiencias, sino generar diagnósticos que contribuyan al diseño de políticas públicas desde el enfoque de la no discriminación y con el objetivo de construir un país y una sociedad más igualitaria.

la Endosig, de un ejercicio no probabilístico, con un cuestionario auto administrado en línea, que busca conocer las principales problemáticas, experiencias de discriminación y características demográficas de la población de 15 años y más que se identifiquen como personas intersexuales. Entre las temáticas del

La inclusión de las temáticas de la diversidad sexual y de género en las actividades estadísticas nacionales tiene todavía un largo camino por recorrer.

cuestionario están el proceso de autodescubrimiento del cuerpo y las características sexuales; las experiencias en los servicios de salud, intervenciones quirúrgicas

y consentimiento informado; la salud física, sexual y reproductiva; las experiencias de discriminación y el bienestar emocional.

De manera paralela, se trabaja con el INEGI en el diseño de la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (Endiseg), que es una encuesta de hogares para conocer la magnitud, las características y experiencias de discriminación de la población con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas. Se trata de un esfuerzo que, al concretarse, colocará a México a la vanguardia en materia de visibilidad estadística de la población con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas y en la medición de la discriminación. La prueba piloto de la encuesta se llevará a cabo en 2019 y el levantamiento está programado para el 2020.

S*i*NDIS

**SISTEMA NACIONAL DE
INFORMACIÓN SOBRE DISCRIMINACIÓN**

5. SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN SOBRE DISCRIMINACIÓN

Ruth Dávila Figueroa*

En su trayectoria de poco más de 15 años, el Conapred ha generado insumos para entender y explicar la discriminación. Al mismo tiempo, estos han servido para generar acciones que contribuyan al cambio necesario para lograr una sociedad más igualitaria e incluyente.

Entre esos insumos se encuentran estudios académicos y herramientas de medición del fenómeno discriminatorio como la Enadis, en 2005, 2010 y 2017, que a lo largo del tiempo se ha perfeccionado. Con el fin de sistematizar toda esta información y ponerla al alcance de organizaciones de la sociedad civil, academia, instituciones de gobierno, personas funcionarias públicas, periodistas y la sociedad en su conjunto, se creó en 2019 el Sistema Nacional de Información sobre Discriminación (Sindis).

En la plataforma del Sindis es posible, de manera interactiva y accesible, consultar los indicadores de la Enadis 2017 para las siguientes poblaciones: personas mayores, jóvenes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, trabajadoras del hogar, personas con discapacidad, personas indígenas y personas afrodescendientes.

En esta plataforma se puede consultar información estadística y estudios e investigaciones sobre discriminación que ha generado el propio Conapred en alianza con instituciones y universidades. En el Sindis se encuentra el prontuario de resultados de la Enadis 2017 y es posible hacer una comparación entre la Enadis 2010 y la de 2017, así como consultar los resultados de la Enadis 2005.

El prontuario de la Enadis 2017 muestra los datos más

* Doctora en Ciencias Políticas por la UNAM e integrante del equipo de Comunicación Social de Conapred.

destacados sobre ámbitos y prácticas de discriminación, así como la permisividad hacia la discriminación y los estereotipos y prejuicios sobre la población históricamente discriminada. En la plataforma del Sindis es posible, de manera interactiva y accesible, consultar los indicadores de la Enadis 2017 para las siguientes poblaciones: personas mayores, jóvenes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, trabajadoras del hogar, personas con discapacidad, personas indígenas y personas afrodescendientes.

A través del Sindis se puede hacer un procesamiento de datos, realizar filtros y hacer cruces de información cuantitativa para observar las discriminaciones múltiples. También es posible hacer la comparación entre poblaciones como en el caso del 29.6 por ciento de las mujeres encuestadas que declaro haber sido discriminado o menospreciado por ser mujer frente a 4.9 por ciento de hombres que señala que se le discriminó por ser hombre.

En esta plataforma, que esta en permanente proceso de enriquecimiento informativo, se encuentra también la Encuesta sobre Discriminación por Motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género, (Endosig) 2018, y se espera generar el Sistema Integral de Quejas sobre Discriminación del Conapred, indicadores de políticas públicas y compromisos internacionales, registro de acciones afirmativas y medidas para la igualdad.

6. RED DE INVESTIGACIÓN SOBRE DISCRIMINACIÓN



La RINDIS surge en el año 2012 a iniciativa de Jesús Rodríguez Zepeda (académico de la UAM-Iztapalapa) y Teresa González Luna Corvera (de la Universidad de Guadalajara), en el marco de la Cátedra UNESCO sobre “Igualdad y No Discriminación” y por impulso del Conapred. El objeti-

El objetivo principal de la Red es profundizar, socializar y realizar aportaciones a la institucionalidad que se ocupa de la no discriminación como un derecho que vincula la construcción simbólica de las identidades y adscripciones grupales con sus consecuencias materiales para el acceso a derechos y la calidad de vida de las personas.

vo principal, en aquel momento, era visibilizar y articular los esfuerzos que, desde diversas universidades públicas y privadas, realizaban investigadoras e investigadores en torno a la comprensión, medición y propuestas institucionales sobre la discriminación como un problema teórico en proceso de acreditación académica. Hoy, a 7 años de su creación, el propósito se ha complejizado frente a los avances en la construcción de la discriminación como problema público y el surgimiento de una auténtica *razón antidiscriminatoria*. Ahora, el objetivo principal de

la Red es profundizar, socializar y realizar aportaciones a la institucionalidad que se ocupa de la no discriminación como un derecho que vincula la construcción simbólica de las identidades y adscripciones grupales con sus consecuencias materiales para el acceso a derechos y la calidad de vida de las personas.

Cuando nace la Red, agrupaba a una docena de integrantes de las principales ciudades del país; hoy articula a más de 60 investigadoras e investigadores procedentes de casi 30 instituciones educativas públicas y privadas, a lo largo de todo el territorio nacional. Con el paso del tiempo, la RINDIS se ha convertido en un espacio permanente de encuentro, a través de seminarios, congresos, la integración de cuerpos académicos, proyectos de investigación, redes para la formación y el fortalecimiento de capital humano, así como la incidencia en instituciones públicas. Cabe señalar que quienes hoy integran la Red poseen las más altas certificaciones de perfil académico por parte de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el CONACYT. Asimismo, sus investigadoras e investigadores forman parte de núcleos académicos adscritos al Programa Nacional de Posgrados de Calidad de CONACYT.

A partir del año 2015, la RINDIS ha producido tres volúmenes colectivos: *Para discutir la acción afirmativa, vols. 1 y 2* (2017), *El prejuicio y la palabra. Los derechos a la libre expresión y a la no discriminación en contraste* (2018) y *La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación* (2019), coeditados por Conapred y distintas instituciones de educación superior. Estos libros han sido producto de seminarios específicos sobre los temas tratados y, las ponencias allí, presentadas luego convertidas en textos con los más altos estándares académicos, fueron sometidas a dictamen por pares. Por ello, estos hallazgos de investigación están siendo utilizados en los espacios académicos para profundizar el estudio de la discriminación.

A 7 años de su surgimiento, la Red ha producido una masa crítica de estudios en materia de discriminación que está siendo revisada y discutida en México y otros países. Los hallazgos de la RINDIS se han incorporado, a través de las intervenciones de quienes la integran, en procesos como el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) 2014-2018, la Enadis 2017 y el Seminario para la Construcción Pública del Problema de la Discriminación 2018. El crecimiento de la Red significará en el mediano plazo la incorporación de más integrantes, el fortalecimiento del diálogo interdisciplinario, la consolidación de las representaciones en las entidades federativas, así

como incentivar la investigación especializada y la formación de recursos humanos, mostrando que el problema de la discriminación es un campo fértil y diverso para el trabajo académico. En el largo plazo, los trabajos de la RINDIS apuntan hacia su internacionalización para establecer espacios de intercambio sobre experiencias legislativas, de política pública y buenas prácticas que se han avanzado en otros países, así como a la creación de redes para la movilidad de sus investigadoras, investigadores y estudiantes asociados.



Foro RINDIS 2019. Medición y construcción de lo intangible: Métrica de la discriminación y diseños racionales de política antidiscriminatoria.



7. COOPERACIÓN MÉXICO-URUGUAY PARA EL INTERCAMBIO DE BUENAS PRÁCTICAS E INDICADORES SOBRE NO DISCRIMINACIÓN

Entre junio de 2017 y junio de 2019 se llevó a cabo, en el marco del Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay, el proyecto “Cooperación técnica para el intercambio de buenas prácticas y generación de indicadores sobre el derecho a la igualdad y no discriminación”. A partir de reuniones de trabajo a distancia y seminarios presenciales se estableció el proceso para la sistematización de buenas prácticas relativas al ciclo de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y no discriminación, a partir de los siguientes criterios: pertinencia, innovación, proceso y resultados, sostenibilidad/sustentabilidad, asociatividad, empoderamiento y participación, eficiencia y eficacia de la gestión, adaptabilidad y replicabilidad, así como transparencia y rendición de cuentas. Esto permitió construir una matriz de componentes de derechos humanos para buenas prácticas que ha resultado de utilidad para el Consejo en materia de planeación de procesos de diagnóstico, participación, implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de acciones y programas.

A partir de desarrollos conceptuales del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (como la metodología de indicadores sobre derecho a la vivienda) y Conapred (metodología de indicadores sobre derecho a la educación), se construyó una metodología conjunta para el diseño de indicadores con perspectiva de derechos humanos y no discriminación (aplicada al derecho a la salud) que resulta de utilidad para generar diagnósticos sólidos para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la materia. La metodología propuesta constituye innovaciones conceptuales respecto a metodologías previas (en términos de enfoque transversal, definición de los contenidos de los derechos, integración del componente de las prácticas discriminatorias) y tiene el potencial para ser utilizada en documentos programáticos nacionales y en ejercicios multilaterales relativos a derechos humanos.

A partir de desarrollos conceptuales del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (como la metodología de indicadores sobre derecho a la vivienda) y Conapred (metodología de indicadores sobre derecho a la educación), se construyó una metodología conjunta para el diseño de indicadores con perspectiva de derechos humanos y no discriminación (aplicada al derecho a la salud) que resulta de utilidad para generar diagnósticos sólidos para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la materia.

El proyecto de cooperación técnica permitió que, en Uruguay, se integraran otras instancias del propio Ministerio (la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo y el Instituto Nacional de Personas Mayores) y del Estado uruguayo (la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, el Instituto Nacional de Estadística, la Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). Esto favoreció la difusión y recepción positiva de la propuesta metodológica.



Sesión de trabajo de cierre del proyecto de cooperación Conapred, México-Mides, Uruguay.

El proyecto también permitió realizar un trabajo conjunto sobre indicadores de derechos humanos en el contexto del Mercado Común del Sur (Mercosur), con representantes de Paraguay, Chile, Colombia y Argentina, cuyo impacto trasciende en la articulación de procesos a escala regional y la mayor visibilidad de los resultados del proyecto de cooperación técnica. Esto a través del trabajo con las Altas Autoridades en Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Políticas Públicas del Mercosur, expertos del Protocolo de San Salvador y organismos de la sociedad civil, que enriquecieron el trabajo de construcción de indicadores.

Por otro lado, en México, el proyecto favoreció una mayor vinculación con el Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH) de la

Durante el proyecto se fortalecieron las capacidades técnicas de las personas servidoras públicas de ambos equipos para la elaboración de políticas públicas con enfoque antidiscriminatorio y perspectiva de derechos humanos; para la implementación, seguimiento y evaluación de acciones afirmativas para poblaciones en situación de discriminación; así como para el diseño de indicadores con estas perspectivas.



Sesión de trabajo de cierre del proyecto de cooperación Conapred, México-Mides, Uruguay.

UNAM y con personas de la academia y las organizaciones sociales expertas en la metodología de indicadores del Protocolo de San Salvador. Dicha metodología resulta estratégica para impulsar el diseño de indicadores con perspectiva de derechos humanos y antidiscriminatoria con los organismos responsables (el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL] o las Secretarías de Estado relevantes en materia de salud, trabajo, seguridad social o educación) del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Cabe señalar que durante el proyecto se fortalecieron las capacidades técnicas de las personas servidoras públicas de ambos equipos para la elaboración de políticas públicas con enfoque antidiscriminatorio y perspectiva de derechos humanos; para la implementación, seguimiento y evaluación de acciones afirmativas para poblaciones en situación de discriminación; así como para el diseño de indicadores con estas perspectivas.

8. COLECCIÓN FUNDAMENTOS



Los tres primeros tomos de la Colección Fundamentos.

En 2016 se creó la colección editorial Fundamentos, cuyo propósito es ofrecer conocimientos y herramientas indispensables en temas específicos sobre discriminación, dirigidos a organizaciones de la sociedad civil, organismos defensores de derechos humanos, instituciones públicas y cualquier persona interesada en la materia. Esta colección busca colocar los productos más originales y recientes del trabajo académico al alcance de las personas que, desde distintos ámbitos de incidencia y en el encuentro con los estándares de no discriminación, necesitan conocer y comprender las dinámicas excluyentes del

Esta colección busca colocar los productos más originales y recientes del trabajo académico al alcance de las personas que, desde distintos ámbitos de incidencia y en el encuentro con los estándares de no discriminación, necesitan conocer y comprender las dinámicas excluyentes del presente desde nuevas modalidades de conceptualización y medición, con el objetivo de que sus posicionamientos y decisiones sean armónicas con los avances en la construcción de la discriminación como problema público.

Título: ¿Quién tiene acceso al crédito en México? Un experimento sobre discriminación por tono de piel

Autora: Ana Laura Martínez Gutiérrez

Colección: Fundamentos

Título: Diversidad y discriminación en las empresas del sector servicios de la Ciudad de México

Personas autoras: Alfonso Miranda Caso Luengo, Adriana Aguilar Rodríguez, Daniel Zizumbo Colunga y Jaime Sainz Santamaría

Colección: Fundamentos



presente desde nuevas modalidades de conceptualización y medición, con el objetivo de que sus posicionamientos y decisiones sean armónicas con los avances en la construcción de la discriminación como problema público. Así, al momento se han editado tres volúmenes de esta colección. En 2016, *Nada sobre nosotros sin nosotros. La Convención de Naciones Unidas sobre Discapacidad y la gestión civil de derechos humanos*, de María Teresa Fernández Vázquez y Mario Alfredo Hernández Sánchez; en 2017, y en coedición con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Hacer visible lo invisible. Formalización del trabajo del hogar remunerado en México: una propuesta de política pública*, de Marta Cebollada Gay; y, también en 2017 y en conjunto con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*, de Patricio Solís; y, en 2019 *¿Quién tiene acceso al crédito en México? Un estudio de discriminación por tonos de piel*, de Ana Laura Martínez Gutiérrez, y *Diversidad y discriminación en las empresas del sector privado de la Ciudad de México*, de Alfonso Miranda, Adriana Aguilar, Daniel Zizumbo y Jaime Sainz. Si algo tienen en común estas tres obras es tomar como punto de partida el carácter estructural de la discriminación, reflexionarlo en relación con grupos y ámbitos sociales específicos, así como proponer agendas de tematización pública de las desigualdades identificadas para el tejido de las redes institucionales y la asignación de recursos humanos, materiales y voluntades políticas suficientes para la reversión de sus efectos para la dignidad de las personas.

2

CONSTRUIR LA IGUALDAD

**Soluciones al
problema público
de la discriminación
adoptadas en los tres
poderes y órdenes
de gobierno**

Construir la igualdad requiere trabajo especializado y coordinado para volver igualitariamente transitables los caminos que conducen hacia la procuración de justicia, los procesos para la justicia bilidad y exigibilidad de derechos, el servicio público sin discriminación, las elecciones, la transparencia y rendición de cuentas nacional e internacional a propósito de la política de derechos humanos, la protección civil, la corresponsabilidad por la toma de decisiones vinculantes y, en general, hacia cada uno de los derechos que corresponden a todas y todas sin excepción.

Índice

1. Construcción de las bases para una política transversal de igualdad y no discriminación
2. Protocolo de Actuación de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés en la Atención de Presuntos Actos de Discriminación
3. Hacia una seguridad social sin discriminación
4. La igualdad en la atención a la salud
5. Protección civil y no discriminación
6. El Conapred y los derechos de las personas con discapacidad
7. Criterios de accesibilidad en inmuebles públicos
8. Acompañamiento para la creación de institucionalidad estatal y municipal antidiscriminatoria.
9. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
10. Rendición de cuentas sobre el combate al racismo ante la comunidad internacional.
11. Ratificación de las Convenciones del Sistema Interamericano en materia de discriminación, intolerancia y racismo.
12. Casos y sentencias: atender la discriminación estructural por vía de los casos particulares
13. El Tribunal Superior de Justicia Administrativa y la agenda antidiscriminatoria
14. Elecciones incluyentes
15. Protocolo de actuación para el personal de las instancias de procuración de justicia del país, en casos que involucran la orientación sexual o la identidad de género



El 5 de mayo de 2018 se llevó a cabo una de las reuniones de evaluación de los avances del Pronaind 2014-2018 con los enlaces designados por las distintas instituciones de la APF

1. CONSTRUCCIÓN DE LAS BASES PARA UNA POLÍTICA TRANSVERSAL DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Mireya Del Pino Pacheco*

El desafío de colocar en el centro de la agenda pública del país el problema público de la discriminación estructural y sistémica representó para el Conapred uno de los ejes estructurantes del trabajo realizado durante los últimos cuatro años. En un contexto favorable para concretar avances hacia una democracia basada en la igualdad en dignidad y derechos humanos, hoy vivimos un país cuyo gobierno federal está tomando en serio e impulsando la agenda antidiscriminatoria transversal.

Este gran logro ha sido posible gracias a diversos esfuerzos intersectoriales y con actores con los que el Conapred ha trabajado en un proceso que, si bien no inició hace cuatro años, sí se consolidó a partir de un arduo trabajo de promoción de diálogo social, en el terreno, con las personas y grupos sujetos de derechos; de investigación para fortalecer las decisiones de política pública, de propuestas desarrolladas en mesas de trabajo; y, sin lugar a dudas, de conjunción de voluntades políticas decididas a transformar el paradigma discriminatorio que compone las desigualdades en México.

Intersección de caminos

Avanzar en el cumplimiento del contenido sustantivo al Artículo 1º constitucional y, particularmente, de la cláusula antidiscriminatoria en el terreno de las políticas públicas, implicó para el Conapred asegurar la intersección de caminos-proyectos estratégicos que fueron definidos para recorrerse y adentrarse al mismo tiempo que se iban constru-

* Directora de Estudios y Políticas Públicas del Conapred

yendo, o bien, se iban mejorando. Como suele decir Alexandra Haas, “ir operando mientras se conduce la ambulancia”.

Se trata de un desafío mayor, dados los diseños institucionales y las modalidades de gestión pública en las que se trabaja en el servicio público, que en sí mismas son desafiantes para resolver problemas públicos complejos y multidimensionales, como el de la discriminación estructural.

De todo lo realizado en este periodo de gestión para lograr este objetivo, subrayo cuatro caminos-proyectos relevantes: i) generar un sistema de información a nivel nacional sobre discriminación; ii) incluir la perspectiva antidiscriminatoria en la planeación y programación nacional; iii) incluir la perspectiva de igualdad y no discriminación en la política social y de desarrollo productivo, y iv) crear una corriente de opinión que asocie la discriminación con la desigualdad.

Cada tramo recorrido dentro de cada camino tuvo afortunados entrecruzamientos en el terreno de lo conceptual, lo metodológico, de la interlocución y trabajos entre actores diversos, incluidos los sujetos de derechos, y de las herramientas producidas, que al mismo tiempo fueron insumos para generar nuevas herramientas, conocimientos y relaciones.

Gracias al trabajo realizado, que se sumó a otros esfuerzos democratizadores para contrarrestar las desigualdades, hoy el país ha reafirmado su compromiso con la igualdad y no discriminación, al incluir entre los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 la necesidad de “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”. Éste determina el diseño y ejecución de una política antidiscriminatoria nacional, articulada y transversal a las políticas y programas públicos.

Se trata, por lo demás, de un principio rector fundamental, ya que está entrelazado muy estrechamente con el de dar prioridad a la población en situación de pobreza y con aquellos propósitos para lograr mayor igualdad sustantiva, el reconocimiento de la diversidad social, incluir a los grupos históricamente discriminados, favorecer el ejercicio de las libertades y cumplir con las obligaciones de los derechos humanos.

En estos días como nunca, el Gobierno de México tiene clara la visión de que la igualdad en el país no será posible si no se combate la discriminación estructural a través de la intervención deliberada, integral, coordinada y efectiva por parte de sus instituciones. También, que el principio y el derecho a la igualdad y no discriminación es consus-

tancial a la dignidad humana y transversal a los derechos humanos, al bienestar social y al desarrollo del país.

Golpe de timón: el vínculo entre discriminación estructural y desigualdad social

La decisión trascendental del Conapred de colocar en el centro de la agenda pública y de las políticas la dimensión estructural de la discriminación, significó un golpe de timón determinante. Así se configuró una nueva visión del trabajo por la igualdad sustantiva en el país, que exigió concentrar esfuerzos en desarrollar instrumentos de trabajo robustos y con altos estándares para operacionalizar dicha visión, reforzar la articulación, así como la coordinación interinstitucional bajo el parámetro mayúsculo de la obligación transversal del derecho a la igualdad y no discriminación.

En ese sentido, se volvió preciso que las instancias globalizadoras y determinantes en la planeación nacional para el desarrollo y el bienestar comprendieran y asumieran la obligación antidiscriminatoria: no discriminar y avanzar de manera progresiva y sustantiva en la garantía de los derechos humanos para todas las personas. Así, las instituciones del Estado mexicano, especialmente el Gobierno de México, debían asumir el compromiso transversal y desde su ámbito de competencias, de generar políticas públicas sin discriminación e incorporar el componente de inclusión e igualdad sustantiva con un enfoque de diversidad. Para con ello lograr de manera efectiva contribuir a cerrar brechas de desigualdad discriminatoria, social y económica, con un enfoque de derechos humanos que pone al centro a las personas, en lo individual y en lo colectivo.

Se trabajó seriamente en el desarrollo de una estrategia nacional antidiscriminatoria. Ésta desplegó una serie de propuestas de acciones indispensables dentro de ámbitos estratégicos para el ejercicio de los derechos humanos

Para ello se trabajó seriamente en el desarrollo de una estrategia nacional antidiscriminatoria. Ésta desplegó una serie de propuestas de acciones indispensables dentro de ámbitos estratégicos para el ejercicio de los derechos humanos (salud, educación, trabajo,

seguridad social, justicia) y centrales para el proyecto de vida de las personas y el desarrollo social de colectivos, a partir del diagnóstico de la discriminación estructural a nivel de las prácticas discriminatorias institucionalizadas.

Componentes medulares

Para andar esos caminos-proyectos que llevarían al Consejo al destino propuesto, hubo componentes medulares que facilitaron los avances logrados en este proceso:

- » El diseño conceptual y operativo de la Enadis para concretar el modelo explicativo de la discriminación estructural a niveles de análisis a) micro, relativos a los prejuicios y estereotipos; b) meso, relacionados con las prácticas discriminatorias que afectan a las personas en lo individual y colectivo en ámbitos específicos; c) a nivel de las brechas de desigualdad de oportunidades y resultados en el ejercicio de derechos que afectan a quienes pertenecen a grupos sociales históricamente discriminados.
- » El desarrollo de herramientas para apoyar el diseño de políticas y programas públicos desde una perspectiva transversal y estructural de la discriminación: criterios, lineamientos, metodologías cuyo desarrollo conceptual y operativo estuvo encaminado a hacer factible a las dependencias y entidades la adopción del enfoque antidiscriminatorio en la planeación, programación y presupuestación, así como en su quehacer cotidiano.
- » La definición del fenómeno discriminatorio desde la perspectiva de las políticas públicas, es decir, a partir de su planteamiento como problema público complejo y multidimensional, mediante un proceso participativo que permitió construir una definición asequible, basada en sólidas teorías causales y una propuesta metodológica para organizar la intervención del Consejo desde el ámbito de la administración pública y las políticas públicas.
- » La interlocución y el trabajo coordinado con las instancias globalizadoras y transversalizadoras relevantes para la construcción de una política antidiscriminatoria, entre ellas Segob, la SHCP, la Asamblea Superior de la Federación, la Secretaría de Bienestar, Inmujeres, INPI, Imjuve, Sipinna, Conadis, la Secretaría de Economía.

- » La articulación con actores civiles y sociales, academia y organismos multilaterales con una trayectoria importante en la lucha contra la desigualdad y contra la discriminación, entre otros.

Tomar conciencia sobre la discriminación estructural, la profundidad del daño y la magnitud de sus nocivos efectos en la desigualdad social que se ve reflejada en los ámbitos estratégicos del país, es una de las primeras tareas que el actual Gobierno de México está asumiendo con responsabilidad.

El trabajo realizado por el Consejo en estos últimos cuatro años de gestión ha demostrado que cuando se habla de discriminación estructural se habla de la mayoría de la población en el país, y que cuando las discriminaciones se intersectan, sus efectos en las personas y en la sociedad, se agravan y se proyectan hacia el futuro. Hoy el Consejo está mejor preparado para, por un lado, enfrentar los desafíos de la coordinación de la política pública antidiscriminatoria y , por el otro, promover instrumentos y estrategias en el terreno de la transformación cultural de largo aliento.

Todo lo anterior no habría sido posible sin la asunción valiente de un trabajo de rectoría dirigido por la presidenta del Conapred en un contexto nacional complicado por los problemas que aquejan al país, incluyendo el descrédito de las instituciones públicas frente a la sociedad. No obstante, la legitimidad trabajada a lo largo de más de 15 años de co-construcción de una institucionalidad antidiscriminatoria que busca hacer realidad todos los derechos humanos para todas las personas, logró avances poderosos que nos acercan tantito más a ese país democrático y garantista que está dibujado en la Constitución y al que aspira la sociedad.

Por fortuna y por trabajo, la política antidiscriminatoria en México ha tomado un rumbo decisivo para lograr transformaciones relevantes que debiliten realmente las desigualdades. Hoy es claro que esa batalla no la dará una *sola-pequeña-gran* institución del Ejecutivo Federal como lo es el Conapred. Más bien tendrán que ocurrir transformaciones inteligentes para atacar la discriminación estructural con voluntad política y con una estrategia que englobe y articule los recursos del Gobierno de México para contribuir a la unidad de la acción directiva que se ha propuesto contrarrestar las prácticas discriminatorias institucionalizadas. El resultado será, en el mediano plazo, cerrar las brechas de desigualdad, para que “nadie se quede atrás, nadie se quede fuera”.



2. SEMINARIO INTERNACIONAL “DISCRIMINACIÓN, DESIGUALDAD Y CULTURA DEL PRIVILEGIO”

Alicia Bárcena Ibarra y Alexandra Haas Paciuc*

La igualdad es un valor central para las sociedades que aspiran a ser democráticas y prósperas. Además, sin ella, no hay diversidad posible. La igualdad y la diversidad se ven amenazadas cuando no se desmonta la discriminación que castiga, entre otros, la pertenencia de clase, etnia, afrodescendencia, género, orientación sexual, lugar de residencia y origen nacional.

La máxima consecuencia de la discriminación es la cultura del privilegio que naturaliza las desigualdades, las justifica moralmente impidiendo la movilidad social y el desarrollo, y envenena la convivencia social.

CEPAL y Conapred, en conjunto con el Programa de Estudios sobre el Desarrollo de la UNAM y el Colegio de México, organizamos los días 3 y 4 de septiembre de 2018 el Seminario Internacional “Discriminación, desigualdad y cultura del privilegio”.

El objetivo principal de la reunión, celebrada en el marco del quinceavo aniversario de la creación del Conapred, fue intercambiar experiencias, argumentos y buenas prácticas sobre cuatro temas centrales para la definición de la próxima agenda antidiscriminatoria del país: la relación entre la discriminación estructural y la desigualdad social, la discriminación en el mundo del trabajo, políticas antidiscriminatorias y diseño institucional, y medición de la discriminación.

Existe un consenso creciente respecto a que la desigualdad social y la discriminación, si bien constituyen fenómenos distintos, son complementarias y están interrelacionadas. Desigualdad y discriminación se alimentan y refuerzan mutuamente en un círculo perverso. Por ello es clave adoptar políticas públicas que permitan combatir las de manera simultánea.

* Alicia Bárcena es Secretaria Ejecutiva de Cepal y Alexandra Haas es Presidenta del Conapred. Este texto fue publicado originalmente el 17 de septiembre de 2018 en el diario *Milenio*.

La desigualdad social genera discriminación mediante la cultura del privilegio, el conjunto de prácticas sociales e institucionales en las que se percibe como natural que ciertos grupos disfruten de los derechos que se les niegan a otros.

Una manera de resolver el vínculo entre desigualdad y discriminación es formulando políticas públicas que ataquen sus causas de manera simultánea y estructural. En sus orígenes, el Conapred acuñó la afortunada frase “Por una nueva cultura de la igualdad”. Hoy, queremos complementarla proponiendo “Por nuevas y mejores políticas para la igualdad”.

La planificación para el desarrollo necesita incorporar de manera transversal la meta de eliminar todas las barreras de acceso a los derechos, así como las prácticas discriminatorias institucionales y sociales que tienen mayor impacto en la creación, reproducción y profundización de brechas estructurales de desigualdad.

Finalmente, sobre la medición de la discriminación, uno de los desafíos es que debe ser adecuada, lo más exhaustiva y oportuna posible, considerando múltiples dimensiones y haciendo uso de todas las herramientas disponibles.

La Enadis 2017, ejemplo de buena práctica en políticas de no discriminación, mide actualmente a partir de la lógica de identificar prejuicios y percepciones sobre grupos que fundamentan actitudes y prácticas discriminatorias, las que tienen como resultados brechas de desigualdad en dimensiones fundamentales como salud, educación y empleo.

Centrales para la medición de las políticas públicas de los siguientes años son los indicadores que se derivan de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que incorpora un mapa de ruta para las naciones en materia de igualdad. México tiene un compromiso con esta agenda y deberá rendir cuentas sobre los avances en la reducción de la desigualdad para que nadie se quede atrás.

Estas líneas son apenas un esbozo de las discusiones centrales en la agenda contra la exclusión en México. Sin embargo, tal vez la conclusión más importante es que la discriminación no es un problema que deban atender solo un grupo pequeño de instituciones. Es, por el contrario, una tarea de Estado.

Como bien dijo hace 15 años Gilberto Rincón Gallardo, con motivo de la instalación de la Junta de Gobierno del Conapred: “Solo con la participación de todos los sectores sociales podremos alcanzar esa

reforma de la cultura que nos permita a todos vernos como iguales, sin distinciones arbitrarias, sin prejuicios producto de la ignorancia, y sin abusos y exclusiones que impiden nuestra verdadera unidad como nación”.

Ubicar a la igualdad en el centro del nuevo estilo de desarrollo que requiere nuestra región, implica también colocar en el centro políticas activas y de alto alcance contra toda forma de discriminación y por el logro de la igualdad sustantiva. Así podremos, finalmente, reconocernos como iguales y diferentes, integrantes de una comunidad igualitaria y diversa.



El Seminario convocó, en El Colegio de México, a una diversidad de académicas y académicos, especialistas de organizaciones sociales, personas del servicio público y las instancias internacionales para discutir sobre la agenda pendiente en materia de igualdad y no discriminación.

Protocolo de Actuación de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés en la Atención de Presuntos Actos de Discriminación

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBIERNO



CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN



Título: Protocolo de Actuación de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés en la Atención de Presuntos Actos de Discriminación

La presente publicación contribuye a que la lucha por la inclusión sea verdaderamente transversal. Este texto, publicado en el Diario Oficial de la Federación, establece algunas adecuaciones al procedimiento general de denuncia de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de interés. El logro es relevante: los Comités son los principales órganos que, al interior de todas las instituciones de la Administración Pública Federal, promueven el comportamiento ético de las personas servidoras públicas.

3. PROTOCOLO DE ACTUACIÓN DE LOS COMITÉS DE ÉTICA Y DE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS DE INTERÉS EN LA ATENCIÓN DE PRESUNTOS ACTOS DE DISCRIMINACIÓN

En 2017, el Conapred, en coordinación con la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la Secretaría de la Función Pública y como parte de la implementación del Mecanismo de Gestión Pública sin Discriminación, integró y presentó públicamente el *Protocolo de Actuación de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés en la Atención de Presuntos Actos de Discriminación*. Este mecanismo y su Protocolo tienen el propósito de normar la atención de casos de discriminación dentro de los comités de ética, así como las acciones tendientes para su prevención.

Este instrumento crea la figura especializada de persona asesora en el Comité de Ética, cuya función principal es brindar acompañamiento durante todo el procedimiento y realizar el primer acercamiento con aquellas personas servidoras públicas o usuarias de los servicios públicos que consideren han sido víctimas de un presunto acto de discriminación, para realizar la denuncia correspondiente o, en su caso, recibir la asesoría y canalización que amerite. Por otra parte, el Protocolo reconoce a los Comités la facultad de solicitar medidas preventivas para garantizar la seguridad y dignidad de las personas, sin considerar que su aplicación no da por sentado la comisión del acto discriminatorio.



4. HACIA UNA SEGURIDAD SOCIAL SIN DISCRIMINACIÓN

Zoe Robledo*

Desde 2010, la entonces Coordinación de Atención a Quejas y Orientación al Derechohabiente, hoy Unidad de Atención al Derechohabiente del IMSS, fue designada como enlace para recibir y dar seguimiento a las quejas presentadas por derechohabientes y personal por presuntos actos discriminatorios, acumulando de 2010 a julio de 2019 697 expedientes. Pero no fue hasta 2014 que el IMSS envió por primera vez al Conapred un informe de logros y avances institucionales dentro de diversas líneas de acción del Pronaind 2014-2018.

En los últimos años, esta relación ha evolucionado y se ha fortalecido. Entre 2015 y 2019, el Conapred y el IMSS han buscado colaborar

Entre 2015 y 2019, el Conapred y el IMSS han buscado colaborar en tres vertientes fundamentales: la sensibilización y capacitación del personal al derecho a la igualdad y no discriminación; el desarrollo de proyectos especiales en el marco de las líneas de acción del Pronaind; y la colaboración en la atención a quejas y solicitudes recibidas por el Consejo sobre los servicios y presuntos actos discriminatorios realizados por su personal.

en tres vertientes fundamentales: la sensibilización y capacitación del personal al derecho a la igualdad y no discriminación; el desarrollo de proyectos especiales en el marco de las líneas de acción del Pronaind; y la colaboración en la atención a quejas y solicitudes recibidas por el Consejo sobre los servicios y presuntos actos discriminatorios realizados por su personal.

Como ejemplo, a partir de 2014, el IMSS incluyó en los documentos normativos internos

* Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social

que regulan su operación y funcionamiento una leyenda que ordena el cumplimiento de los principios de igualdad, derechos humanos y no discriminación. En este sentido, el IMSS informó ese mismo año que los matrimonios formados por personas del mismo sexo serían sujetos de afiliación al régimen ordinario del Seguro Social y desde marzo del 2018, en cumplimiento a la Resolución por Disposición 9/2015 emitida por el Conapred, se ha dado la indicación a las normativas correspondientes para otorgar pensión por viudez a varones cónyuges o concubinos de trabajadoras o derechohabientes del IMSS, sin solicitar mayores requisitos que los que se les piden a las mujeres por dicho trámite.

Otros ejemplos de esta colaboración son la participación de personal del IMSS en el “Conversatorio sobre el protocolo de conciliación del Conapred” gracias al cual se implementó un esquema de atención que redujo en 72% el número de quejas recibidas por el Consejo hacia el Instituto, así como diversas sesiones de sensibilización y capacitación por parte del personal del Conapred a personal del IMSS. Por citar un ejemplo, desde el año 2014, el IMSS ha asistido a todos los “Cursos Internacionales de Alta Formación sobre Políticas de Igualdad para una Sociedad de Derechos”, organizados por el Conapred.

En materia de sensibilización y difusión del derecho a la igualdad y no discriminación, desde el año 2014 el IMSS implementó una campaña permanente para prevenir la discriminación y promover los derechos humanos, la igualdad, la perspectiva de género y la no violencia en el marco de la cual se han publicado más de 125 avisos y boletines, que se envían a más de 77,000 cuentas de correo electrónico de trabajadoras y trabajadores en el IMSS, se distribuyeron 27,733 materiales impresos y se colocaron 1000 carteles a nivel nacional.

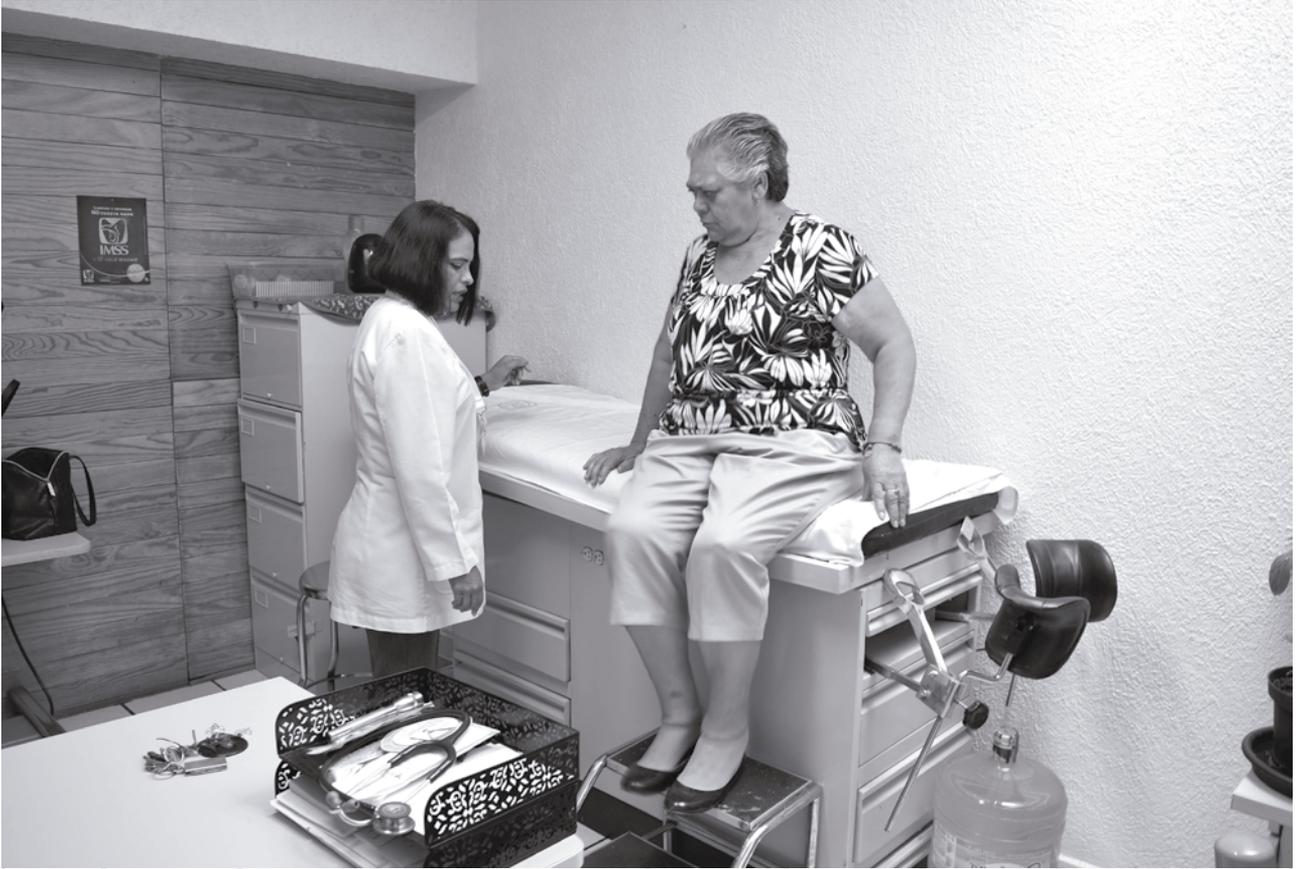
En cuanto a publicaciones que visibilizan la prestación de servicios sin discriminación, en 2015 se elaboró la *Guía de lenguaje incluyente*, con apoyo del Instituto Nacional de las Mujeres, con la que se capacitó al personal de 2016 a 2018 y que aplica la terminología que comúnmente se emplea en el IMSS con el fin de brindar herramientas metodológicas y normativas para tener una comunicación incluyente. En 2016, la Dirección General del Instituto realizó el pronunciamiento “Cero Tolerancia” a conductas por hostigamiento y acoso sexual y anunció la implementación del *Protocolo para la Prevención, Atención y Sanción* de las conductas anteriormente mencionadas. En 2017 se publicó la *Guía Técnica para la Prevención de la Discriminación por Género y su expresión en el Proceso de la Atención Médica en el Instituto Mexicano*

no del Seguro Social, destinada a sensibilizar a las y los profesionales de salud en materia de buen trato, perspectiva de género y diversidad sexual. De igual manera, se ha difundido a las y los enlaces de Igualdad y Género del IMSS el *Protocolo para el acceso sin Discriminación a la prestación de servicios de atención médica de las personas lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual* y *guías de atención específicas*, publicado por la Secretaría de Salud en 2017.

En materia de capacitación, de 2015 a junio de 2019 el IMSS ha diseñado y puesto en marcha diversos cursos y talleres en temas de derechos humanos, igualdad y no discriminación, capacitando a poco más de 500 mil personas servidoras públicas.

En 2019 debe considerarse el importante paso realizado en favor de la igualdad y la no discriminación con el diseño e implementación del programa piloto de incorporación de las trabajadoras del hogar al régimen de seguridad social obligatorio, y al cual se han inscrito ya más de seis mil personas, en respuesta al fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el compromiso del actual gobierno con la igualdad y la justicia social. El objetivo, en el mediano plazo, es el de beneficiar a miles de familias en México.

Finalmente, haciendo un balance de las acciones resultado de la colaboración entre el IMSS y el Conapred, se detectan las siguientes áreas de oportunidad: realizar diagnósticos institucionales para transversalizar la perspectiva de igualdad, género y derechos humanos en los trámites y servicios que proporciona el Instituto; fortalecer la implementación del enfoque de igualdad y no discriminación en los trámites y servicios proporcionados por el IMSS; así como visibilizar a personas derechohabientes que pertenecen a alguna de las poblaciones históricamente discriminadas para dirigir acciones afirmativas en su beneficio, particularmente las personas indígenas, afrodescendientes y de la diversidad sexual.



5. LA IGUALDAD EN LA ATENCIÓN A LA SALUD

Hugo López Gatell Ramírez*

Si bien conocía de la existencia del Conapred, y del trabajo que realiza, fue hasta el 2018 que tuvimos un gran acercamiento con esa institución luego de una visita que ésta hiciera a la subsecretaría que encabezo. Su propuesta inicial fue estrechar lazos y generar una alianza para que los temas de salud se abordaran desde una perspectiva incluyente. Con esto en mente, empezamos a realizar actividades específicas de desarrollo institucional.

El objetivo de esas actividades se centró en el cruce de todas las prácticas en el sector de atención del sistema de salud para eliminar la discriminación en los servicios que prestamos. Como una primera acción, decidimos que era muy oportuno realizar un taller de capacitación para el personal directivo de la subsecretaría.

Uno de los trabajos iniciales se enfocó en el lenguaje. Pero también, a partir de este primer encuentro, se hicieron grandes esfuerzos por generar un cambio en la ética y la cultura laboral, incluyendo la perspectiva del derecho a la no discriminación. Quiero destacar y, además, expresar mi gratitud con el personal del Conapred, pues siempre que hemos tenido alguna duda sobre el tema recibimos apoyo y respuesta inmediata. Tenemos un diálogo constante y fluido.

Sumado a los cursos y talleres para el personal, las consultas que realizamos ante las dudas que día a día se presentan, hemos tenido otro tipo de colaboración en momentos y casos específicos. Por ejemplo, la subsecretaría ha estado involucrada en los esfuerzos gubernamentales de dar atención a las personas migrantes y, en esta tarea, el Conapred nos ha apoyado con materiales para prevenir estigmas y estereotipos sobre las personas migrantes.

Personalmente, tengo una labor cercana con el Conapred, pues soy parte de su Junta de Gobierno, a la que asisto en representación del secretario de salud. Estas reuniones permiten tener un foro de intercambio para nutrir nuestro trabajo en favor de la inclusión.

* Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud.

Actualmente se maneja una narrativa de universalidad de los derechos que no considera la diversidad y no se considera la necesidad de establecer políticas, programas, intervenciones, herramientas, espacios, entre otros, más específico. Para lograr revertir el flagelo de la discriminación estructural en el ámbito de la salud, por ejemplo, es necesario incluir todos los mecanismos que estén al alcance.

Todos estos intercambios se han dado gracias al impulso de la presidenta del Consejo, pues ha sido ella quien nos ha propuesto que nuestros esfuerzos institucionales realmente converjan. Por ello, se asegura la participación del Conapred en la orientación para mejorar diferentes aspectos como el lenguaje inclu-

yente y las perspectivas de inclusión en la formulación de políticas públicas y programas. Algo importante en todos estos esfuerzos fueron las mesas de trabajo para incorporar la perspectiva antidiscriminatoria en la preparación del Plan Nacional de Desarrollo.

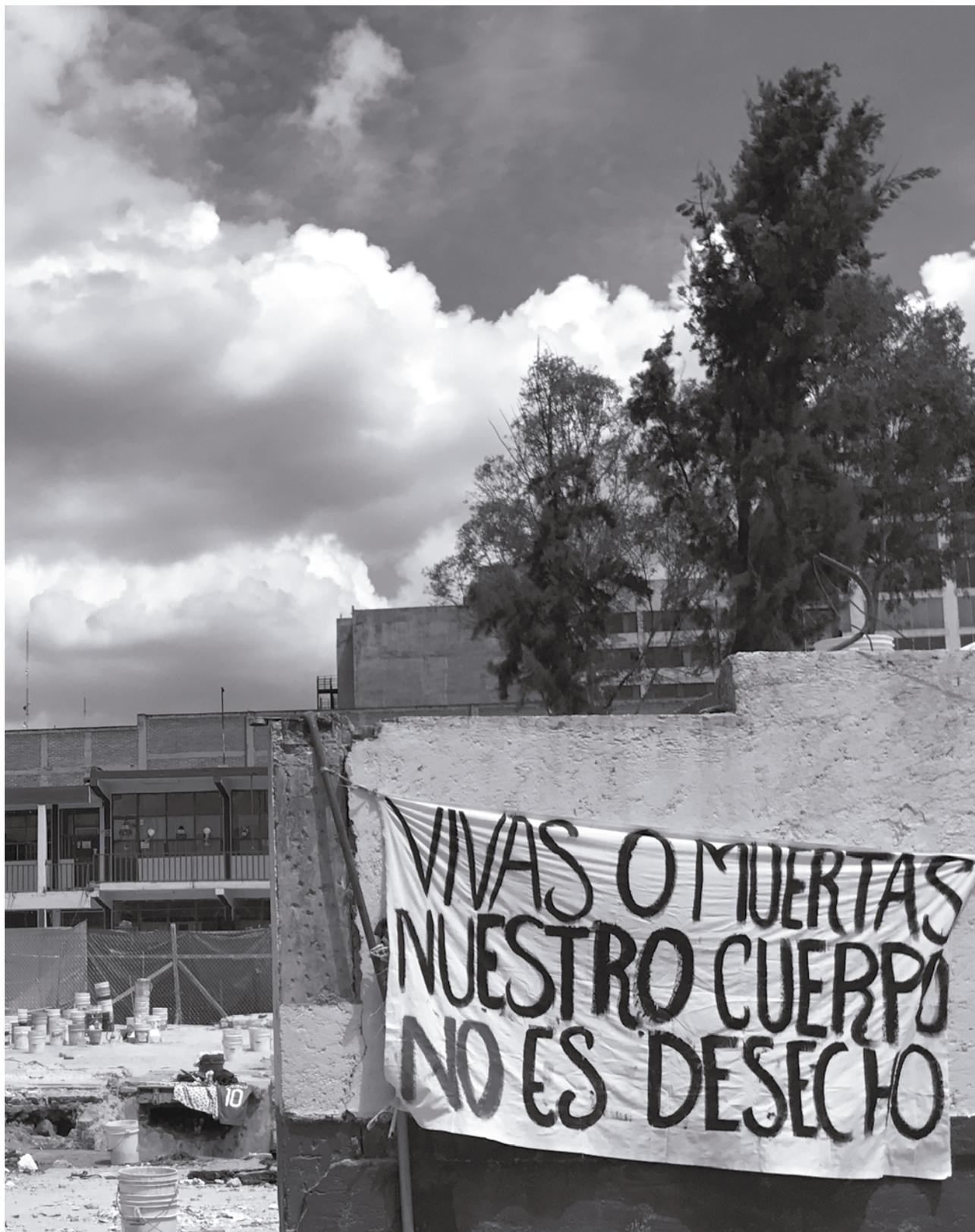
En el combate a la discriminación tenemos mucho aún por hacer. Por ejemplo, una transformación cultural con el personal, también cambios en las áreas directivas, administrativas y con los proveedores directos del servicio de salud: médicas, médicos, enfermeras, enfermeros, psicólogos, psicólogas, trabajadoras y trabajadores sociales, etc.

Algo muy importante en lo que tenemos que trabajar: la forma en que abordamos el tema. Actualmente se maneja una narrativa de universalidad de los derechos que no considera la diversidad y no se considera la necesidad de establecer políticas, programas, intervenciones, herramientas, espacios, entre otros, más específico. Para lograr revertir el flagelo de la discriminación estructural en el ámbito de la salud, por ejemplo, es necesario incluir todos los mecanismos que estén al alcance. En esta tarea vemos una gran oportunidad de colaboración con el Conapred.

El gran trabajo de acercamiento interinstitucional que hemos tenido con el Conapred ha sido, sin lugar a duda, gracias a los esfuerzos de la maestra Alexandra Haas. Es una persona que tiene grandes atributos, personales y como funcionaria pública. Es de gran valor su cualidad de empatía y solidaridad que proyecta en su práctica diaria al frente del Conapred. Estas características son muy notorias en el diálogo, en su discurso público, en sus acciones con actores sociales

e institucionales pero, sobre todo, en la forma como su interés por la igualdad inspira –y se inspira– del espíritu institucional que caracteriza al Consejo en su conjunto.





Diversas organizaciones civiles, reunidas en el predio que ocupó una fábrica de ropa en Bolívar 168, Colonia Centro, en la Ciudad de México, reclamaron la importancia de un enfoque de derechos humanos en las labores de rescate posteriores al sismo del 19 de septiembre de 2017.

6. PROTECCIÓN CIVIL Y NO DISCRIMINACIÓN

Mario Alfredo Hernández Sánchez*

Nuestro país es un territorio que constantemente está expuesto a desastres naturales que evidencian y acentúan las desigualdades existentes. De ahí la importancia de que la protección civil coordinada por el Estado sea incluyente. A raíz de los sismos de septiembre de 2017 que afectaron el centro y sureste del país, el Conapred inició un proceso para visibilizar las necesidades de seis poblaciones –niñas y niños, personas con discapacidad, personas mayores, mujeres, indígenas y personas migrantes– en lo que respecta a la reacción del Estado mexicano para atender la emergencia. Así, durante los meses siguientes, se produjeron infografías y mensajes dirigidos a comunicar a estas poblaciones medidas específicas para su protección durante y después de la emergencia. También, como parte de la respuesta inmediata, se establecieron vínculos con medios de comunicación públicos y privados para instarles a que sus mensajes relacionados con la emergencia se hicieran con un enfoque diferencial, de accesibilidad y pertinencia cultural. En este sentido, se creó y circuló un código mínimo para la comunicación incluyente en caso de desastre desde los medios de comunicación. También se logró que los mensajes emitidos por la televisión desde Presidencia de la República contasen con interpretación de lengua de señas mexicana.

Desde aquel septiembre de 2017, Conapred se vinculó con #Epicentro, un colectivo de organizaciones sociales con presencia a nivel nacional, para impulsar un enfoque de derechos humanos y no discriminación en la protección civil. Como parte de esta colaboración, se realizaron reuniones de coordinación y se integró un posicionamiento conjunto sobre la orientación social que debería tener la política pública de reconstrucción. También desde Conapred se convocó a trabajar de manera conjunta con las organizaciones agrupadas en #Epicentro y SEDATU para dar seguimiento a la reconstrucción y así visibilizar

* Profesor-investigador en el Posgrado Interinstitucional en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

aquellos elementos no compatibles con la perspectiva de derechos humanos vigentes en las reglas de operación de sus programas aplicables. Esta tarea continúa y nos obliga a tomar medidas concretas para incorporar el enfoque diferenciado en la protección civil.

Una vez pasada la emergencia, preocupados por volver permanentes estas sinergias y conscientes de la necesidad de profundizar los hallazgos sobre estándares y buenas prácticas de no discriminación en la protección civil, se publicó, a seis meses de los sismos de 2017, el documento *Lineamientos generales con perspectiva de no discriminación para la prevención, la actuación desde la protección civil y reconstrucción relacionadas con los sismos*. En el mismo sentido, en el primer aniversario del sismo del 19 de septiembre se emitieron las *Recomendaciones básicas para interactuar con personas con discapacidad en caso de sismo*.

En este sentido, aunque es fundamental evaluar y fortalecer la política pública de protección civil con criterios de no discriminación, también lo es dar a la población herramientas para protegerse frente a los riesgos de desastre en sus espacios y localidades específicas. Por eso, desde 2018, se inició en Conapred un proceso para revisar el programa interno de protección civil, de tal manera que fuera posible incluir en sus estrategias y acciones a las personas con y sin discapacidad, entre otras poblaciones que son usuarias cotidianas de sus servicios. Este proceso ha incluido la realización de un diagnóstico de clima laboral a propósito de la manera en que se han gestionado las emergencias al interior del Consejo y cómo se han integrado las brigadas de protección civil. El objetivo más amplio es integrar un plan que pueda servir de guía a otras instituciones para la ponderación de las necesidades particulares de cada población. Lo anterior, en el entendido de que no existe un modelo de aplicación universal para los lineamientos relativos a la protección civil. Más bien, estos son resultado de una apropiación, evaluación y aplicación de los estándares de

Aunque es fundamental evaluar y fortalecer la política pública de protección civil con criterios de no discriminación, también lo es dar a la población herramientas para protegerse frente a los riesgos de desastre en sus espacios y localidades específicas.

seguridad humana más altos en la materia, a los contextos particulares en los que interactúan tanto personas que experimentan discriminación como quienes no lo hacen.

Se requiere, en última instancia, crear una política de Estado en materia de protección civil y con criterios de no discriminación, a través de la sinergia con varias instituciones. En este sentido, en enero de 2019 iniciamos un proceso de trabajo conjunto con la Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil para avanzar en tres sentidos fundamentales: 1) la revisión y la detección de áreas de oportunidad en la normatividad vigente sobre protección civil para que sea armonizada con los estándares más altos en materia de no discriminación; 2) la definición de criterios de acción pública sobre protección civil y no discriminación a partir de los hallazgos y los saberes generados por instituciones públicas afines y organizaciones sociales, y 3) la integración del Programa Interno de Protección Civil del Conapred con perspectiva integral de no discriminación. La ruta de trabajo está trazada. Habrá que sumar a los actores públicos y sociales pertinentes y continuar en la construcción de esta política.





7. EL CONAPRED Y LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

María Teresa Fernández Vázquez*

El Conapred ha seguido muy de cerca el trabajo de la SCJN, que en los últimos tiempos se ha mostrado muy activa en lo que a los derechos de las personas con discapacidad se refiere. Entre otros, son dos los temas que resultaría interesante destacar de 2015 a 2019. Por un lado, el reconocimiento pleno de la capacidad jurídica de todas las personas con discapacidad, relacionado con la declaración de inconstitucionalidad –e inconvencionalidad– del régimen de incapacidad legal, o interdicción, que continúa vigente en la legislación mexicana hasta hoy. Y, por el otro, en lo que respecta al derecho a la educación inclusiva, reconocido por la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (la Convención), y sobre el que los pronunciamientos del máximo tribunal permearían en la reforma constitucional en materia educativa que tuvo lugar recientemente en nuestro país.

El impulso por parte del Conapred a la educación inclusiva data de mucho tiempo atrás. Baste recordar el Tomo de la Colección Legislar sin Discriminar dedicado a ella (tomo III). Sin embargo, las intervenciones del Consejo en las últimas fechas y su acompañamiento cercano a la parte demandante probaron ser decisivos en la resolución que en octubre de 2018 emitiera la segunda sala de la SCJN sobre el Amparo en revisión 714/2017, para declarar inconstitucional la disposición legal impugnada que propiciaba la coexistencia de dos sistemas educativos, uno regular –para todos los alumnos– y otro especial, para las personas con discapacidad; y para resolver en consecuencia que, en lugar de ello, el Estado mexicano debería tomar, progresivamente y hasta el máximo de los recursos posibles, todas las medidas necesarias para implementar un sistema de educación verdaderamente incluyente

* Colectivo Artículo 33 / Consejera de la Clínica de Acción Legal del Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM.

Las intervenciones del Consejo en las últimas fechas y su acompañamiento cercano a la parte demandante probaron ser decisivos en la resolución que en octubre de 2018 emitiera la segunda sala de la SCJN sobre el Amparo en revisión 714/2017, para declarar inconstitucional la disposición legal impugnada que propiciaba la coexistencia de dos sistemas educativos, uno regular –para todos los alumnos– y otro especial, para las personas con discapacidad; y para resolver en consecuencia que, en lugar de ello, el Estado mexicano debería tomar, progresivamente y hasta el máximo de los recursos posibles, todas las medidas necesarias para implementar un sistema de educación.

establecerá acciones y etapas para su cumplimiento progresivo. Un logro sin precedentes en el país en materia del derecho a la educación de las personas con discapacidad.

Ahora bien, en lo tocante al reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad conforme a lo establecido en el Artículo 12 de la Convención, las acciones del Conapred no han sido

de las y los educandos con discapacidad, y del que cualquier exclusión por este motivo resultaría discriminatoria y, por ende, inconstitucional.

Sin lugar a dudas esta sentencia –junto con el aval que la Segunda Sala de la Corte dio a la Resolución por Disposición 3/2016 de Conapred a través de su fallo sobre el Amparo directo 31/2018– tuvo un peso decisivo en las discusiones sobre la reforma constitucional en materia educativa que ocurrió en mayo de 2019. Así se logró que se eliminara de la redacción original la mención de la educación especial como la opción para las y los alumnos con discapacidad y, en su lugar, se incorporara el criterio de la educación inclusiva en términos compatibles con el Artículo 24 de la Convención (Artículo 3º, fracción II, inciso f de la Constitución). Lo que es más, el artículo Decimotercero Transitorio de la Reforma establece un plazo no mayor a 180 días para que se defina una Estrategia Nacional de Inclusión Educativa, la cual

menos persistentes y valiosas. Consciente de que el estado de interdicción representa una violación al derecho a la igualdad y no discriminación, a la vez que severas restricciones para que las personas con discapacidad ejerzan sus derechos de una manera directa y autónoma, el Consejo no ha cejado ni un solo momento en sus esfuerzos por posicionar el tema en la agenda nacional, y esto no sólo en términos de la armonización legislativa pendiente sobre el tema,¹ sino también en el ámbito judicial. Especial mención merece en este sentido la contribución del Conapred a efectos de que la sentencia apenas formulada en septiembre de 2019 por la primera sala de la Corte sobre el Amparo en revisión 702/2018 –en la que se reitera por cuarta ocasión la inconstitucionalidad del régimen de interdicción– destacara como razón para conceder el Amparo, además de por restringir el derecho de las personas con discapacidad al reconocimiento de su capacidad jurídica plena, algo incompatible con el Artículo 1º constitucional (igualdad y no discriminación) y con el Artículo 12 de la Convención (igual reconocimiento como persona ante la ley), el hecho de que las normas impugnadas por los promoventes contienen y transmiten un mensaje discriminatorio estigmatizante en contra de las personas con discapacidad. Este caso se refiere a varias personas con discapacidad que vieron cuestionado su derecho a la libre asociación y a la participación política, cuando un notario fue renuente a reconocer de manera explícita en el acta constitutiva la discapacidad intelectual y psicosocial de quienes conformarían una asociación para la defensa de sus derechos.

Esta declaración de la Suprema Corte resulta de particular relevancia en la lucha contra la discriminación estructural de que son objeto las personas con discapacidad. En efecto, la figura de interdicción refuerza los estereotipos negativos que presentan a estas personas como seres incapaces y que, por el mero hecho de tener esa condición de vida, deben ser sustituidas en su voluntad y tuteladas. Así, la violación formal del ordenamiento jurídico a la capacidad jurídica, por un lado, y los estereotipos, estigmas, prejuicios y discriminación informales que el propio ordenamiento reproduce, por el otro, generan un círculo vicioso que termina por anular la condición de personas titulares de derechos de las personas con discapacidad. Lo anterior con

¹ Por ejemplo, la publicación por el Conapred del Tomo IV, sobre capacidad jurídica, de la colección *Legislar sin discriminación* (2013), que es frecuentemente citado en la literatura sobre la materia, e incluso en las sentencias de la SCJN sobre el particular.

independencia de que hayan sido o no formalmente declaradas interdictas. Es de reconocerse la participación del Conapred para que la Corte emitiera este criterio, sobre el que no se había pronunciado con anterioridad.

Por último, cabe mencionar que el apoyo decidido del Conapred al cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de discapacidad también se ha hecho evidente ante el Poder Ejecutivo. La insistencia por parte del organismo de incluir espacios de participación específicamente relacionados con los derechos de las personas con discapacidad en los trabajos para la elaboración de los Programas Nacionales de Desarrollo, Derechos Humanos y de Igualdad y No Discriminación 2019-2024, su afán por evidenciar en dichos espacios el carácter estructural de la discriminación de la que esta población es y ha sido víctima, así como la consecuente y urgente necesidad de combatirla mediante políticas públicas pertinentes, son pruebas fehacientes de ello.

Tampoco el Conapred ha desperdiciado espacio alguno para alertar al gobierno de México sobre el incumplimiento de la obligación internacional que supone el debilitamiento, estructural y funcional, que se ha venido observando en el CONADIS, a cargo de la aplicación de la Convención en nuestro país. En consecuencia se han promovido llamados respetuosos para que se revisen y fortalezcan sus capacidades, a manera de que dicho organismo disponga del sustento legal y la estructura organizativa que efectivamente le permitan diseñar, aplicar y evaluar la política pública en materia de discapacidad como un asunto de derechos humanos, así como contar con un mecanismo eficaz de garantía y protección de los derechos de las personas con discapacidad.

8. CRITERIOS DE ACCESIBILIDAD PARA INMUEBLES PÚBLICOS

Marco Antonio Hernández Hernández*

En materia de accesibilidad para personas con discapacidad, el Conapred identificó un vacío normativo en cuanto a la regulación de esta temática y los instrumentos técnicos que permiten implementar la accesibilidad en los inmuebles que ocupan las dependencias y entidades de la APF, a fin de garantizar este derecho a las personas con discapacidad y asegurando que dichos inmuebles y los servicios públicos que prestan se ofrezcan en condiciones de igualdad y no discriminación.

En este sentido, el Conapred propuso en 2018 realizar la revisión, análisis y, en su caso, armonización del “Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad a inmuebles federales”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2004, con los postulados de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los mejores estándares internacionales en materia de accesibilidad. Éste era el único instrumento técnico-normativo vigente sobre accesibilidad en inmuebles federales, pero con cierta caducidad por haberse publicado previo a la Convención.

En alianza con el Conapred, el CONADIS y varias organizaciones de la sociedad civil, expertas en la temática, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) encabezó y coordinó los trabajos que culminaron en la elaboración del instrumento denominado “Criterios y especificaciones técnicos para la accesibilidad de las personas con discapacidad a los inmuebles de la Administración Pública Federal”.

El 13 de noviembre de 2018, la Presidencia de la República presentó este instrumento y recomendó a las dependencias y entidades de la APF aplicar estos criterios con el afán de asegurar las condiciones y requerimientos de accesibilidad que deben cumplir los inmuebles y garantizar a las personas con discapacidad entrar, desplazarse, sa-

* Experto en temas de discapacidad y Subdirector de Control y Seguimiento de la Dirección de Apoyo a Órganos Colegiados y Coordinación Interinstitucional de Conapred.

lir, orientarse y comunicarse de manera autónoma, cómoda y segura al interior, así como al exterior de los espacios públicos en inmuebles federales en los que se desarrolla la actividad humana. El 14 de noviembre de 2018, el INDAABIN compartió y recomendó la aplicación de estos criterios a los responsables inmobiliarios de los inmuebles públicos de APF, pero no ha sido formalizada su publicación ni se dio continuidad al seguimiento de su aplicación. Cuando esto ocurra, se hará patente el carácter vinculante del instrumento.



Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, en Morelia, Michoacán, son un espacio universalmente accesible como resultado de la asistencia técnica brindada por Conapred.

9. ACOMPAÑAMIENTO PARA LA CREACIÓN DE INSTITUCIONALIDAD ESTATAL Y MUNICIPAL ANTIDISCRIMINATORIA

Uno de los grandes logros de la lucha contra la discriminación en México ha sido la localización de este problema público en los ámbitos estatales y locales. En mayo de 2017, con la publicación de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Nuevo León, se completó el proceso que dotó de legislaciones como ésta a todas las entidades del país. Aunque las leyes estatales son homogéneas respecto de la definición técnica de discriminación, la formulación de las obligaciones derivadas del derecho a la no discriminación y las poblaciones beneficiarias de sus protecciones, difieren en el tipo de institucionalidad necesaria para garantizarlo. Algunas leyes mandatan la creación de consejos con estructura y presupuesto propio, otras crean consejos ciudadanos que establecen recomendaciones para las autoridades estatales, unas más sitúan estas funciones en áreas para la promoción de la igualdad al interior de alguna dependencia estratégica. Por otra parte, en el ámbito municipal, el día de hoy Querétaro, Ciudad Juárez y Xalapa cuentan con reglamentos que crean instancias específicas para la coordinación de política pública antidiscriminatoria.

Frente a esta diversidad de maneras de colocar el derecho a la no discriminación en el ámbito local, el Conapred ha acompañado técnicamente a los estados y municipios. Con la conciencia de que lo importante es poner al alcance de todas las personas el derecho a la no discriminación, hemos discutido y ensayado, en conjunto con las instancias públicas y las organizaciones sociales, distintas formas de hacerlo y, en el camino, hemos aprendido que la flexibilidad y el diálogo con actores públicos privados y sociales es la clave para materializar estas obligaciones.

En este sentido, a partir de 2017, el Conapred seleccionó a dos municipios para llevar a cabo pruebas piloto para la creación de instancias municipales para prevenir la discriminación. Por una parte, un municipio del norte, Ciudad Juárez, Chihuahua, en un contexto de frontera con los Estados Unidos, donde convergen flujos migratorios naciona-

Frente a esta diversidad de maneras de colocar el derecho a la no discriminación en el ámbito local, el Conapred ha acompañado técnicamente a los estados y municipios. Con la conciencia de que lo importante es poner al alcance de todas las personas el derecho a la no discriminación, hemos discutido y ensayado, en conjunto con las instancias públicas y las organizaciones sociales, distintas formas de hacerlo y, en el camino, hemos aprendido que la flexibilidad y el diálogo con actores públicos privados y sociales es la clave para materializar estas obligaciones.

les e internacionales, personas en contextos de movilidad y una gran polarización social. Por otra parte, en el sur, Pinotepa Nacional, Oaxaca, en un contexto mixto de convivencia entre pueblos indígenas y afroamericanos, en el que también influye la presencia de personas migrantes de Centroamérica. En este marco, se realizaron reuniones de trabajo para analizar el marco normativo, el contexto político y la viabilidad política y financiera; también se promovieron encuentros entre personal de Conapred y actores políticos y sociales implicados por la lucha contra la discriminación. En el caso de Ciudad Juárez, en septiembre de 2019 fue creado el Consejo Municipal para Prevenir la Discriminación, encabezado por la presidencia municipal y

que retomó en su estructura algunas de las propuestas ciudadanas y elementos técnicos que Conapred contribuyó a colocar en el debate público.

Una conclusión provisional sobre la creación de institucionalidades estatales y locales de lucha contra la discriminación es que el acompañamiento técnico que brinda Conapred debe ser complementado por la creación de corrientes de opinión pública favorables a los derechos humanos en estos ámbitos. A ello contribuyen el levantamiento de encuestas locales sobre discriminación, la creación de espacios de participación ciudadana y encuentro con organizaciones sociales, el desarrollo de capacidades de gestión civil de derechos y la difusión de

materiales educativos, culturales y testimoniales. Si bien es cierto que este trabajo de creación de institucionalidad es permanente, también es verdad que en estos últimos años se han tenido muchos aprendizajes acerca de los desafíos que implica hacer justiciable y exigible el derecho a la no discriminación en los ámbitos estatal y local.



El 7 de septiembre de 2017, se inauguró el Curso Internacional de Alta Formación en el Municipio de Querétaro, coorganizado con el Instituto Municipal para Prevenir la Discriminación en Querétaro, para fortalecer las capacidades de funcionaras, funcionarios e integrantes de organizaciones sociales en materia de no discriminación.



El 18 de abril de 2018 se llevó a cabo la primera reunión del Grupo de Trabajo Interinstitucional para preparar la comparecencia de la representación del Estado mexicano ante el CERD.

10. COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

En 2012 el Estado mexicano, en un ejercicio autocrítico, reconoció ante el CERD, vigilante de la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, que aún persisten el racismo y formas conexas de intolerancia. En este sentido, México se comprometió a realizar los cambios legislativos, el fortalecimiento de políticas públicas y programas de capacitación, entre otros, para avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales. Ante esto, el Comité acogió con beneplácito la postura e indicó que era necesario fortalecer las atribuciones de la institución encargada de los programas en materia de combate a la discriminación, particularmente del Conapred con el fin de consolidar la institucionalidad y los mecanismos de denuncia que permitan erradicar las prácticas discriminatorias.

Para la prevención y protección contra todas las formas y manifestaciones del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. En el debate internacional se ha insistido en el establecimiento de estos mecanismos nacionales además de seguir su potencial para mejorar la aplicación de las normas internacionales existentes.

A partir de este ejercicio, el Conapred se posicionó como un actor importante en la coordinación de la agenda antidiscriminatoria en la materia con el acompañamiento de la Segob y la SRE. Desde esta coordinación interinstitucional se impulsó la creación de un Grupo de Trabajo de Seguimiento a las Recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en concordancia con lo establecido por el Comité en 2011 y 2014 y en el marco del seguimiento y ejecución del Programa de Acción y Declaración de Durban. Éste indicaba la importancia de crear, designar o mantener

mecanismos nacionales competentes para la prevención y protección contra todas las formas y manifestaciones del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. En el debate internacional se ha insistido en el establecimiento de estos mecanismos nacionales además de seguir su potencial para mejorar la aplicación de las normas internacionales existentes.

Bajo esta premisa, el Conapred ha mantenido su liderazgo en la coordinación de esta agenda en atención a sus atribuciones y como organismo especializado en la materia. Para ello, a través del Grupo de Trabajo elaboró el Programa que concentró las actividades de las dependencias para coadyuvar al cumplimiento de las recomendaciones. Este ejercicio abonó a la preparación del Informe del Estado mexicano ante el Comité, mismo que se sostuvo en agosto de 2019. Durante la comparecencia y como actor relevante, el Conapred indicó los avances que en la materia se han registrado, destacando acciones legislativas, de generación de información, de implementación de políticas públicas y acciones de capacitación y sensibilización. Ante ello, el Comité reiteró en esta ocasión, como hizo en 2012, la necesidad de fortalecer las capacidades del Consejo, pues si bien se han registrado acciones sustantivas, también se ha identificado que el Conapred es un actor fundamental para la prevención y eliminación de las prácticas racistas y discriminatorias en el país.

II. RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE EL COMBATE AL RACISMO ANTE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Martha Delgado Peralta*

El Conapred ha colaborado con la SRE para presentar la sustentación de México de los Informes periódicos XVIII y XXI de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. El Consejo tuvo un papel fundamental para mostrar los avances de México en la materia en los últimos años, así como para refrendar el compromiso del Estado Mexicano para lograr las metas pendientes.

Lo anterior derivó en un amplio reconocimiento por parte del Comité a nuestro país por los logros alcanzados, y por el interés mostrado en continuar con las acciones que prevengan y erradiquen la discriminación. Asimismo, como parte del trabajo conjunto entre la SRE y el Consejo, se sostiene una comunicación permanente y cercana con las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el tema, lo que ha propiciado que las políticas y acciones realizadas se apeguen a las necesidades reales de la población, y sobre todo de aquellos grupos más vulnerables ante actos discriminatorios.

Continuar con esta exitosa articulación de trabajo entre ambas dependencias redundará en que México camine por la ruta indicada para cumplir con las recomendaciones que México ha recibido por parte de los organismos internacionales.

* Subsecretaria de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE.



OEA

Más derechos
para más gente

12. RATIFICACIÓN DE LAS CONVENCIONES INTERAMERICANAS EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN, INTOLERANCIA Y RACISMO

Conapred, como organismo especializado en la prevención y eliminación de la discriminación, inició un ejercicio de revisión y análisis de la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia (ambas aprobadas en 2013) para identificar posibles superposiciones en contenido y alcance en relación con la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

En este análisis se identificaron aportes sustanciales como definiciones jurídicamente vinculantes de discriminación indirecta; discriminación múltiple o agravada; intolerancia, y medidas especiales o acciones afirmativas, inclusión de categorías sospechosas o motivos prohibidos de discriminación que no se encuentran expresamente reconocidas en ningún otro instrumento internacional antidiscriminatorio (tales como orientación sexual, identidad y expresión de género, condición de refugiado, repatriado, apátrida o desplazado interno). Además, se indicó que constituyen un avance fundamental en materia de normativa antidiscriminatoria, toda vez que estas categorías ya han sido reconocidas como protegidas por organismos internacionales, así como por la jurisprudencia y doctrina del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con base en los principios de mayor protección, de interrelación y de interpretación evolutiva de los derechos.

En este sentido y con un análisis amplio y exhaustivo, el Conapred compartió dichas reflexiones con la Cancillería para abonar al proceso jurídico interno que permitiera al Estado mexicano identificar la importancia de incorporar al orden jurídico lo establecido en dichas Convenciones. Asimismo, se tuvo acercamiento con otros actores del poder legislativo para promover la ratificación de las Convenciones referidas y lo que ello significaría para el Estado mexicano y para la región. En el análisis se indicó que, por mandato de las Convenciones, los Esta-

dos deberán establecer mecanismos u organismos que le den cumplimiento a lo establecido en las Convenciones, lo que en el caso mexicano se cumple pues ya se cuenta con un organismo especializado.

En noviembre de 2018 el Estado mexicano firmó la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, y en octubre de 2019 el Senado de la República ratificó por unanimidad este instrumento, así como la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia.

La Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia resulta fundamental para la lucha contra la discriminación en México a partir de este momento por varias razones: porque incluye las definiciones más amplias en instrumentos de este tipo sobre discriminación indirecta, discriminación múltiple o agravada, e intolerancia; por el reconocimiento de derechos tanto a nivel individual como colectivo; porque señala de manera explícita la obligación de los Estados de prevenir, eliminar, prohibir y sancionar todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia; porque señala la obligación de los Estados parte de adoptar normas que definan y prohíban la discriminación y la intolerancia; porque implica la modificación o derogación de normas que constituyan o den lugar a la discriminación e intolerancia; porque incluye categorías sospechosas de discriminación de carácter novedoso como orientación sexual, identidad de género, expresión de género, condición de refugiado, repatriada, apátrida o desplazado interno, entre otros elementos.

Por su parte, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia tendrá también una relevancia superlativa por razones análogas: la inclusión de las definiciones más amplias e inclusivas en instrumentos de este tipo sobre discriminación racial, discriminación racial indirecta, discriminación múltiple o agravada, y racismo; el reconocimiento de derechos tanto a nivel individual como colectivo; el señalamiento de la obligación de los Estados de prevenir, eliminar, prohibir y sancionar todos los actos y manifestaciones de racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia; la obligación de adoptar normas que definan y prohíban el racismo, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia, en los sectores privado y público; la enunciación de formas contemporáneas de racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia en la región, que comprenden el Internet, y el genoma humano destinado a la selección de personas y clonación de seres humanos, entre otros elementos.

Hay que destacar, además, que ambas Convenciones mandatan el establecimiento de una institución nacional responsable de su seguimiento y la creación de un Comité Interamericano para la Prevención y Eliminación del Racismo, la Discriminación Racial y Todas las Formas de Discriminación e Intolerancia.



13. CASOS Y SENTENCIAS: ATENDER LA DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL POR VÍA DE LOS CASOS PARTICULARES

César Flores y Fabiola Pérez Rodríguez*

“Donde la justicia es negada, donde la pobreza es obligada, donde la ignorancia prevalece, y donde a cualquier clase se le hace sentir que la sociedad es una conspiración organizada para oprimir, robar y degradarlos, ninguna persona o propiedad estará segura”.

— Frederick Douglass

El derecho humano a la igualdad no se agota con la prohibición de la discriminación, pero ésta constituye uno de sus elementos más importantes para asegurar su efectividad. Para las personas que pertenecen a grupos históricamente discriminados y aún enfrentan barreras estructurales –sociales, económicas o jurídicas– que impiden el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad con el resto de la sociedad, el acceso a un recurso como la queja es importante. Para la sociedad en su conjunto, los casos particulares son la oportunidad de visibilizar condiciones estructurales de exclusión y de proponer nuevas formas de interpretar las reglas del juego o, en algunas ocasiones, señalar la necesidad de proponer nuevas reglas del juego.

La atención de las quejas

El Conapred nació en 2003 como un organismo rector frente a autoridades y de mediación social entre particulares, para prevenir y atender

* César Flores Mancilla es Director General Adjunto de Quejas y Fabiola Pérez Rodríguez es Directora de Asuntos Jurídicos de Conapred.

casos estructurales y específicos de discriminación, entre otros medios, a través del conocimiento y resolución de quejas. Para ello, originalmente LFPED distinguía dos procedimientos:

- a) De reclamación en contra de actos imputados a personas servidoras públicas federales, por medio del cual se dictaba una resolución estableciendo medidas administrativas, y
- b) De queja en contra de actos imputados a personas particulares, la cual se resolvía mediante la conciliación y, en caso de que las partes no llegaran a un acuerdo, se orientaba a la persona agraviada para acudir ante una instancia judicial o administrativa para hacer valer sus derechos.

En 2014 nuestra Ley se reformó y el procedimiento sufrió importantes modificaciones. Dos de los cambios más significativos de esta reforma fueron el de dotar a las resoluciones del Conapred de obligatoriedad para personas del sector público y del sector privado, y otorgar a la institución la facultad de imponer medidas administrativas y de reparación para evitar, sancionar y reparar conductas discriminatorias.

Como resultado de esta importante reforma, el Conapred contó con mejores herramientas jurídicas para prevenir y resolver los casos y las prácticas de discriminación que se le presentan, con resoluciones obligatorias que establecen medidas que deben cumplirse, procurando restituir el ejercicio de los derechos y la reparación de los daños sufridos por personas que pertenecen a grupos históricamente discriminados o en situación de vulnerabilidad.

Formalmente, el procedimiento de queja se transformó en un procedimiento administrativo con reglas y tiempos procesales que deben cumplirse, con una fundamentación y motivación que debe ser completa y exhaustiva, y la posibilidad de impugnar sus acuerdos y resoluciones por la vía administrativa a través del juicio de nulidad o por la vía jurisdiccional mediante el juicio de amparo.

El procedimiento de queja inicia con la orientación donde se reciben las peticiones de denuncia por presuntos actos discriminatorios que las personas u organizaciones de la sociedad civil presentan en contra de autoridades federales y personas particulares. Para ello, la ley no requiere acreditar ningún tipo de interés jurídico o legítimo, pues cualquier persona puede presentar una queja aunque no sea afectada directa o indirectamente por el hecho que denuncia.

De 2015 a 2019² el Consejo atendió 24,757 orientaciones, lo que significó un promedio de 21 orientaciones por día, en días y horas hábiles. Los cinco motivos de discriminación más señalados fueron:

1. Discapacidad
2. Condición de salud
3. Apariencia física
4. Embarazo
5. Orientación sexual

Asimismo, los derechos humanos más vulnerados fueron:

1. Trato digno y respetuoso
2. Trabajo
3. Igualdad real de trato y oportunidades
4. Vida libre de violencia
5. Educación

Y la discriminación se presentó principalmente en los siguientes ámbitos:

1. Laboral
2. Educativo
3. Servicios al público
4. Cultural, recreación y esparcimiento
5. Administrativo

Las peticiones son el primer contacto del Consejo con las personas que han sido víctimas de algún acto de discriminación. Es una labor que requiere una gran sensibilidad, respeto, empatía, solidaridad, capacidad de escucha y facilidad de diálogo. En muchas ocasiones, las personas afectadas han pasado por un hecho traumático que las ha marcado profundamente. Suelen acudir al Consejo como última instancia luego de no haber recibido respuesta, buscando el apoyo, la guía o el acompañamiento que no les han brindado en otros lados.

² Todos los datos reportados en este apartado, salvo indicación expresa en contrario, corresponden al periodo comprendido entre el 1º de enero de 2015 al 31 de agosto de 2019.

Incluso puede haber conductas que constituyan delitos o estén relacionadas con éstos, poniendo en riesgo a las personas, particularmente aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

“¿Alguna vez te han discriminado? Fue la pregunta que me hicieron en el Conapred durante la entrevista de trabajo. Una pregunta extraña, pero que entendí después, ya que este no es un trabajo más en el gobierno, te exige un compromiso que sólo puedes comprender si has experimentado en carne propia la discriminación.

Mi primer área fue la de Orientación, donde las emociones fueron muchas, tantas como las historias que me tocaron escuchar. Desde el dolor que me obligó a salir a llorar al baño llena de indignación por el caso de una persona con VIH que fue despedida de su trabajo, hasta gritar de euforia cuando después de días de gestiones logramos que a una señora no le cobraran la operación de su hijo de cinco años en el Seguro Popular.”

Deborah Valeria Chávez Hernández

Cada petición se analiza a partir de los hechos que denuncian las personas peticionarias, el Consejo puede recabar más información a través de una figura legal denominada “suplencia de la queja” y, en casos urgentes, puede dictar medidas cautelares para evitar riesgos inminentes o daños de imposible reparación.

Con ello, analizamos los hechos denunciados para determinar si encuadran en la definición legal de discriminación que establece nuestra Ley, esto es, que el hecho:

- a) Sea producto de una acción, omisión o práctica discriminatoria, intencional o no (conducta);
- b) Genere distinción, exclusión, restricción o preferencia, de forma subjetiva, irracional o desproporcionada, y que tenga por objeto obstaculizar, restringir, impedir o anular algún derecho humano (resultado), y
- c) Esté motivado por alguna categoría protegida o inherente a la persona como: el sexo, el género, la orientación sexual, la edad, el origen étnico, la nacionalidad, la situación migratoria, el color de la piel, la apariencia física, la discapacidad, la condición social,

económica o jurídica, el embarazo, la salud, la cultura, la lengua, las opiniones, la religión, la situación familiar, los antecedentes penales o cualquier otro motivo (nexo causal).

No siempre los hechos denunciados actualizan los tres elementos que integran la definición legal de discriminación que hemos señalado. Una mirada repulsiva en la calle o un comentario desagradable en redes sociales, por más reprobables que nos parezcan, pueden no constituir un acto de discriminación sancionado a través del procedimiento formal de queja si no se imputan a una persona identificable, generan una distinción injustificada basada en una categoría protegida, que afecte algún derecho humano de la persona presuntamente agraviada. Lo que no significa que este tipo de prácticas o expresiones, algunas de las cuales pueden llegar a ser nocivas socialmente, no deban ser atendidas a través de otro tipo de acciones preventivas, programas educativos, vinculación con empresas, trabajo con organizaciones o implementación de políticas públicas que el propio Conapred promueve y realiza.

De no estar en presencia de un acto de discriminación o no ser un acto que sea competencia del Consejo, informamos a las personas peticionarias de los derechos que les asisten, las canalizamos a las instancias competentes, o pedimos la colaboración de otras dependencias y entidades públicas, federales o locales.

Desde 2018 el área de quejas del Consejo implementó la “mediación durante la orientación” en aquellos casos que:

- a) No constituyen hechos graves de discriminación;
- b) Pueden atenderse de forma fácil y expedita, y
- c) Se cuenta con el consentimiento expreso de las partes.

Este procedimiento busca, a través de la gestión y acompañamiento que brinda Conapred, facilitar el entendimiento entre las partes sin necesidad de iniciar un procedimiento formal de queja que conlleve mayor tiempo de resolución, sin poner en riesgo los derechos humanos de las personas agraviadas ni comprometer la reparación del daño al que tienen derecho.

Este procedimiento refuerza la vocación conciliatoria del Consejo para solucionar conflictos sociales de forma efectiva y en el corto pla-

Este procedimiento refuerza la vocación conciliatoria del Consejo para solucionar conflictos sociales de forma efectiva y en el corto plazo – algunos, casi de forma inmediata.

zo –algunos, casi de forma inmediata. Se fundamenta en el tercer párrafo del Artículo 17 Constitucional que establece: “siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos

procedimentales”; así como en los principios legales que rigen el procedimiento de queja, entre otros, la brevedad y la sencillez.

Durante 2018 y 2019,³ a través de la mediación durante la orientación, el Conapred atendió 792 asuntos, de los cuales 740 fueron concluidos y 52 se encuentran en trámite. En abril de 2019, nuestra Junta de Gobierno aprobó el *Manual de Procedimientos de la Dirección Adjunta de Quejas*, que regula éste⁴ y otros procesos del área.

“Mi trabajo en el Conapred me ha brindado la oportunidad de ser testigo del fortalecimiento de la institución para la restitución de los derechos de las personas que acuden al sentirse discriminadas y que se muestran conformes por recibir una atención pronta. Ejemplo de ello es la nueva estrategia de trabajo que se implementó en el área para resolver los casos a través de la mediación durante la orientación, por medio de acuerdos entre las partes y gestiones ante diversas instancias, lo que ha permitido eficientizar tiempos de respuesta y a aumentar la credibilidad de nuestra institución.”

Blanca Estela Ortiz Méndez

Una vez admitida la petición al tener elementos suficientes que permitan suponer la existencia de actos discriminatorios conforme a

³ Durante el periodo comprendido entre el 16 de mayo de 2018 al 31 de agosto de 2019.

⁴ Sujeto transitoriamente a la entrada en vigencia del Reglamento del Consejo que regule el procedimiento de queja.

La conciliación busca acercar a las partes para lograr una solución a través de la construcción de sus propios acuerdos para resolver sus diferencias.

nuestra definición legal, inicia el procedimiento formal de queja que tiene dos etapas: conciliación e investigación.

La conciliación busca acercar a las partes para lograr una solución a través de la construcción de sus propios acuerdos para resolver sus diferencias. Luego de la admisión, se solicita un informe a la persona o autoridad señalada como responsable, la parte agraviada expresa sus pretensiones y el Consejo media para alcanzar una conciliación. De lograrse, se suscribe un convenio que deben cumplir las partes. De no lograrse la conciliación o no cumplirse el convenio, se inicia la etapa de investigación.

Al igual que la mediación durante la orientación, la conciliación implica un ejercicio de diálogo y reconocimiento mutuo. Es colocar en una misma posición a dos partes que se han agraviado, buscando que reconozcan los derechos que les asisten y, a partir de ahí, construyan acuerdos y soluciones que restituyan los derechos humanos vulnerados y compensen los daños ocasionados. También tiene un componente pedagógico y preventivo, pues el diálogo permite la identificación de la persona agraviada, su reconocimiento como sujeto de derechos, con un nombre, un rostro y una voz. Y quien ha sido imputado como responsable aprende a diferenciar aquellos actos que no se justifican porque son discriminatorios, a identificar el daño ocasionado, así como las consecuencias de discriminar no sólo desde el punto de vista legal sino –y más importante– en la dignidad de las personas.

Para apoyar desde el punto de vista teórico y práctico las labores de mediación durante la orientación y la etapa de conciliación dentro del procedimiento de queja, el Conapred desarrolló junto con el CIDE un *Protocolo de actuación para el proceso de conciliación*, aprobado por su Junta de Gobierno en julio de 2019.

En la etapa de investigación las partes aportan las pruebas que consideran necesarias para demostrar los hechos y justificar sus pretensiones. Durante esta etapa se siguen los principios y garantías que rigen el debido proceso, actuando de forma profesional, honesta, imparcial y autónoma, haciendo el máximo uso de nuestros recursos

humanos, materiales y financieros.⁵ Esto sin perder de vista que detrás de cada expediente está el rostro de una persona ofendida, un proyecto de vida truncado, una familia o un grupo social afectado en derechos tan preciados como la vida, la libertad, la dignidad, la integridad física, la salud, la seguridad social, la educación, el trabajo o el libre desarrollo de la personalidad.

Entre 2015 y 2019, considerando el acumulado de años anteriores, ingresaron 5,360 quejas, se resolvieron 4,671 y continúan en trámite 689. La mayoría se resolvió a través de la conciliación o mediante un acuerdo de conclusión, por haberse resuelto durante el trámite o no estar en presencia de actos de discriminación. En la conciliación o en la resolución durante el trámite también se establecen medidas administrativas y de reparación a las cuales les damos seguimiento hasta su total cumplimiento, pues en caso contrario, se puede reiniciar el trámite de la queja.

En ese mismo periodo, Conapred dictó 38 resoluciones por disposición en aquellas quejas en que, agotada la etapa de investigación, se comprobó la comisión de hechos discriminatorios y se identificó a la persona responsable, fuese un particular (persona física o moral), un servidor público o una dependencia o entidad del ámbito federal. Dichas resoluciones versaron sobre:

1. Negativa de una escuela a proporcionar educación a alumnos que contrajeran matrimonio, alumnas embarazadas, madres solteras, casadas o divorciadas.
2. Decisión de una escuela de suspender a los alumnos hombres con el cabello largo.
3. Restricción de servicios en 16 establecimientos mercantiles a personas con motivo de su orientación sexual, identidad de género y apariencia física.
4. Negativa de una escuela a proporcionar educación a alumnos por portar tatuajes visibles, utilizar piercings y, en el caso de los hombres, llevar el cabello largo.
5. Restricción de servicios a personas con discapacidad intelectual limitado a un horario determinado en una escuela de natación.
6. Publicación de notas periodísticas que agraviaron a personas privadas de su libertad, donde además se divulgaron sus datos personales.

⁵ Desde la creación del Conapred en 2003, el número de plazas que integran la estructura orgánica del área de quejas se ha mantenido prácticamente sin cambios.

7. Aplicación de pruebas de detección de VIH como requisito para la contratación de personal médico en una institución de seguridad social.
8. Negativa de instituciones de seguridad social a prestar el servicio de guarderías a hombres derechohabientes, beneficiados excepcionalmente y sujetos a requisitos adicionales.
9. Negativa de una institución de seguridad social a otorgar pensión por viudez a hombres beneficiados por su cónyuge o concubina derechohabiente, por no acreditar dependencia económica o no contar con un dictamen de incapacidad total permanente, constituyendo requisitos adicionales que no se solicitan a las mujeres beneficiarias.
10. Restricciones de una asociación civil para que socias y socios inscriban personas beneficiarias en un plano de igualdad, incluyendo personas extranjeras y cónyuges de matrimonios igualitarios.
11. Una pareja de jóvenes que con motivo de su orientación sexual fueron víctimas de agresiones reiteradas en su contra de parte de su familia.
12. Personas que, con motivo de su género, orientación sexual, edad, discapacidad, apariencia física, religión, condición de salud, embarazo, maternidad, condición jurídica y otras, refirieron actos de discriminación en la contratación y estabilidad en el empleo en 60 establecimientos mercantiles.
13. Negativa de un hotel de prestar hospedaje a una familia con niños pequeños aduciendo molestias que ocasionarían a otros huéspedes.
14. Negativa de una escuela de brindar educación de forma inclusiva a un niño con discapacidad de conformidad con el grado escolar que le correspondía.
15. Trato diferenciado de una institución de seguridad social en la subrogación del servicio médico por motivo de género, pues para que una mujer trabajadora pueda solicitar dicho beneficio para su cónyuge hombre, éste debe acreditar encontrarse incapacitado para trabajar, requisito que no se exige a las mujeres cónyuges de los hombres trabajadores.
16. Negativa de una escuela a brindar educación a un adolescente con Trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad con los ajustes necesarios para garantizarle una educación inclusiva.
17. Negativa de una escuela a brindar educación a un niño por portar el cabello largo.

18. Negativa de una escuela a brindar educación a una niña con discapacidad intelectual, a quien le exigieron requisitos adicionales para inscribirla en el grado escolar que le correspondía.
19. Publicación de notas periodísticas que agraviaron a personas por su orientación sexual, pretendiendo denigrarlas y descalificarlas como candidatas a un puesto de elección popular.
20. Negativa de una empresa a contratar personas en atención a su edad.
21. Negativa de una escuela a brindar educación a los alumnos que contrajeran matrimonio, alumnas embarazadas, madres solteras, casadas y divorciadas.
22. Despido de una mujer motivado por las responsabilidades familiares que tuvo con motivo de su maternidad.
23. Negativa de una institución de seguridad social para otorgar pensión por viudez a los matrimonios de parejas del mismo sexo.
24. Negativa para implementar medidas de nivelación a favor de una trabajadora con motivo de su condición de salud, teniendo como consecuencia su despido.
25. Despido de una persona con motivo de su condición de salud, la cual fue difundida entre los compañeros de trabajo.
26. Negativa de hospedaje a un padre soltero que acudió con su hija menor de edad, debido a que se le criminalizó por el hecho de hospedarse sin la madre de la niña.
27. Negativa de prestación de servicios médicos reproductivos con motivo de la edad, mujeres solteras o con un hijo.
28. Negativa de contratación a una persona por su edad y antecedentes laborales.
29. Establecimiento de pruebas de detección de VIH como requisito para la contratación de personal médico en una institución de seguridad social.
30. Negativa a una persona para permanecer en el empleo con motivo de su discapacidad y condición de salud.
31. Restricciones de una aerolínea para contratar personas en razón de su edad, apariencia física, estado civil, nacionalidad y discapacidad.
32. Recisión del contrato de póliza de seguro bajo el argumento de la discapacidad como enfermedad preexistente.
33. Despido de una mujer con motivo de su maternidad.
34. Trato inmerecido en contra de una persona mayor, enferma y con discapacidad motriz, por falta de medidas de nivelación en

Como parte de la fundamentación y motivación de sus resoluciones, el Conapred en el ámbito estricto de su competencia, realiza una interpretación conforme. Así, para proteger el derecho a la igualdad y resolver casos de discriminación seguimos lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales, la legislación secundaria, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las observaciones y recomendaciones de otros organismos tutelares de derechos humanos.

la prestación de servicios financieros por parte de la institución bancaria.

35. Despido y falta de medidas de nivelación de una institución pública en contra de una mujer mayor con discapacidad.
36. Maquinación de una escuela que, indebidamente y con engaños, hizo que una niña con discapacidad recursara un grado escolar que ya había acreditado.
37. Negativa de una escuela a brindar educación a una niña con discapacidad.
38. Negativa de una empresa a promover laboralmente a un empleado por el uso de tatuajes.

Como parte de la fundamentación y motivación de sus resoluciones, el Conapred en el ámbito estricto de su competencia, realiza una interpretación conforme. Así, para proteger el derecho a la igualdad y resolver casos de discriminación seguimos lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales, la legislación secundaria, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las observaciones y recomendaciones de otros organismos tutelares de derechos humanos.

En estas resoluciones de cumplimiento obligatorio se establecen medidas administrativas y de reparación que tienen por finalidad compensar los daños ocasionados y prevenir la repetición de conductas discriminatorias. Estas medidas pueden incluir:

- a) Impartición de cursos y talleres de sensibilización;
- b) Colocación de carteles en los lugares donde ocurrieron los hechos;
- c) Difusión de la versión pública de la resolución;
- d) Restitución del derecho conculcado;
- e) Compensación económica por el daño material e inmaterial ocasionado;
- f) Amonestación pública;
- g) Disculpa pública o privada, y
- h) Garantías de no repetición.

Además, el Consejo tiene la facultad de verificar el cumplimiento de las medidas y los expedientes no concluyen hasta su total cumplimiento. Entre 2015 y 2019 se verificaron 3,501 medidas administrativas y de reparación, producto de la mediación durante la orientación, establecidas en los convenios de conciliación o dictadas en las resoluciones por disposición.

“En una ocasión se recibió una queja de una maestra que denunció haber recibido un trato indigno en la escuela donde laboraba por su orientación sexual. En la conciliación se acordaron diversas medidas como cursos sobre igualdad, no discriminación y manejo de datos personales para el personal, una circular evitando que se repitiera esta situación, las alumnas y alumnos tomaron una plática de sensibilización, se colocaron carteles y una manta sobre inclusión.

El impacto de ello en el personal docente y en las alumnas y alumnos permeó también a sus familias, al entorno escolar, y visibilizó que ser diferente no es algo malo, que todas las personas debemos ser tratadas con respeto, y que la orientación sexual no es motivo para recibir un trato contrario a nuestra dignidad.”

Jorge Enríquez García

El procedimiento de quejas del Conapred tiene un alto grado de reparación individual y efecto estructural, pues si bien es un medio para tutelar específicamente el derecho a la igualdad y no discriminación, al protegerlos correlativamente se garantizan otros derechos humanos. El alcance de este mecanismo no se reduce al caso concreto ni beneficia exclusivamente a la persona peticionaria, pues Conapred ha

El procedimiento de quejas del Conapred busca una reparación integral de los derechos violentados por actos de discriminación u omisiones estructurales que derivan en discriminación hacia las personas o a la sociedad en general.

ordenado la implementación de políticas, el desarrollo de acciones o la elaboración de normativa que prevengan conductas discriminatorias futuras que afecten a otras personas.

Si bien el procedimiento de quejas del Conapred busca una reparación integral de los derechos violentados por actos de discriminación u omisiones estructurales que derivan en discriminación hacia las personas o a la sociedad en general, también es cierto que sus resoluciones por disposición y los acuerdos de conclusión son, en sí mismos, actos administrativos emitidos por una autoridad, por lo que son recurribles. Esto quiere decir que dicho acto será revisado por autoridades superiores e incluso por órganos jurisdiccionales y que, en caso de que se encuentre viciado el procedimiento o la resolución, podrán reaperturarse, reponerse e incluso anularse.

En el caso de las resoluciones por disposición de Conapred, así como de los acuerdos de conclusión, estos pueden ser impugnados, tanto por los entes públicos como privados que han sido determinados como responsables de actos de discriminación, así como por las personas peticionarias, cuando cualquiera de estas no se encuentre conforme con dichos actos administrativos por considerar que existen elementos que hayan viciado la forma o fondo del procedimiento.

Para ello, debe respetarse el principio de exhaustividad, es decir, es necesario acudir en primera instancia y recurrir el acto de autoridad emitido por Conapred, vía contenciosa administrativa (*juicio de nulidad*) ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y posteriormente, interponer un Juicio de Amparo ante el Poder Judicial de la Federación.

Desde la reforma de 2014 a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, donde se dotó de mayores facultades al Conapred para determinar medidas de reparación, los juicios de nulidad, así como los juicios de amparo interpuestos en contra de las resoluciones del Consejo han ido creciendo:

- » En 2015 se reportaron 14 impugnaciones, de los cuales 3 fueron juicios de nulidad y 11 juicios de amparo.
- » Durante el año 2016 se generaron un total de 26 impugnaciones, de las cuales 13 fueron juicios de nulidad, 13 juicios de amparo. Lo cual representa un incremento del 92.8% más a lo reportado en el año 2015.
- » Al cierre de 2017, se presentaron un total de 37 impugnaciones, de las cuales 15 fueron juicios de nulidad y 22 de amparo. Lo cual representó un incremento del 37% más a lo reportado en el año 2016.
- » En el año 2018, se reportaron 43 impugnaciones, de las cuales 16 fueron juicios de nulidad y 27 de amparo. Lo cual representa un incremento del 16.21% más a lo reportado en el año 2017.
- » Al cierre del primer semestre de 2019, se han presentado 33 impugnaciones, de las cuales 4 son juicios de nulidad y 29 de amparo derivados de expedientes de queja. Se tiene la proyección de que, para el cierre de 2019, la cifra de impugnaciones superará la del año anterior.

Una de las tareas principales de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Conapred (un área pequeña, con sólo dos plazas de estructura) es representar a la institución ante las autoridades judiciales, el reto de litigar los asuntos del día a día, aunado a comenzar a defender las resoluciones por disposición y acuerdos de conclusión del Conapred ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y posteriormente ante los Tribunales Colegiados y la SCJN.

Acudir ante dicho Tribunal Federal a defender los actos de autoridad del Conapred por la emisión de resoluciones por disposición y/o acuerdos de conclusión del procedimiento de queja, ha implicado que el Consejo redoble esfuerzos y fortalezca sus actos administrativos. Esta autoridad (el Tribunal) ha generado importantes criterios a favor de la igualdad y la no discriminación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación como garante del derecho a la igualdad y a la no discriminación

En el año de 2018, llegaron por primera vez tres casos de Conapred a la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- » Resolución por Disposición 3/2016: Educación Inclusiva para personas con discapacidad
- » Resolución por Disposición 7/2015: Realizar pruebas de detección de VIH para acceder al empleo en el sector salud público es un requisito discriminatorio.
- » Resolución por Disposición 8/2015: Acceso a guarderías en igualdad de condiciones

La Suprema Corte resolvió dos de los tres asuntos que llegaron a sus mesas, el primero, Educación Inclusiva sin discriminación y el segundo sobre la prueba de VIH como requisito discriminatorio en las contrataciones de médicos del IMSS. En ambos reiteró los criterios marcados en las resoluciones por disposición de Conapred y amplió la protección de los derechos al empleo y a la educación en igualdad y sin discriminación. El tercer caso –relativo a personas afiliadas al IMSS que no cuentan con los mismos beneficios a pesar de cubrir sus cuotas obrero-patronales, particularmente, en el acceso a guarderías en igualdad de condiciones para padres de familia– había sido atraído por la SCJN debido a su importancia, a pesar de que el IMSS retiró la demanda de amparo y determinó necesario cumplir la totalidad de la Resolución por Disposición emitida por Conapred.

Primero la Corte resolvió el caso de un joven con discapacidad psicosocial (Trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad), que fue víctima de discriminación por parte del colegio privado en el que se encontraba inscrito, ya que le fue restringido y le fue negada la prestación del servicio educativo en función de dicha discapacidad, bajo el argumento de que la escuela se “reservaba el derecho a prestar sus servicios”. El padre y la madre del joven presentaron queja ante el Conapred y derivado del procedimiento realizado por el Consejo, se emitió la resolución por disposición 3/2016. Dicha resolución fue impugnada por el colegio y llegó a la Segunda Sala de la SCJN, que en la sentencia de amparo retomó criterios internacionales para fijar la postura del Estado mexicano como autoridad obligada en materia de educación inclusiva.

Educación Inclusiva para personas con discapacidad⁶

La Segunda Sala de la SCJN, en la sentencia de amparo directo 31/2018, determinó que “es discriminatorio que las instituciones educativas restrinjan el acceso a la educación con motivo de alguna discapacidad”, en la cual se desprendieron y retomaron los siguientes criterios:

“es discriminatorio que las instituciones educativas restrinjan el acceso a la educación con motivo de alguna discapacidad”

- » La educación es claramente un principio global abarcado por la mayoría de los tratados de derechos humanos, que comprometen al Estado mexicano a adoptar todas las medidas necesarias para proteger, respetar y facilitar el ejercicio del derecho a la educación de todos en su territorio, sin discriminación alguna.
- » El derecho a la educación no es sólo un derecho humano por sí mismo, sino que también es esencial para el ejercicio de otros derechos.
- » La educación inclusiva reconoce que todo niño tiene características, intereses, capacidades, y necesidades de aprendizaje particulares.
- » La educación inclusiva ofrece planes de estudio flexibles, métodos de enseñanza y aprendizaje adaptados a las diferentes capacidades, necesidades y estilos de aprendizaje.

Dado lo anterior, la Corte determinó lo siguiente:

- » Es necesario que la educación se encuentre encaminada a desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de las personas con discapacidad, así como sus capacidades mentales, físicas y comunicacionales.
- » Si a una persona le es restringido o negado su derecho a la educación, atendiendo a su actuar “atípico”, “irregular” o “especial”, a sabiendas de que cuenta con una discapacidad, surge una sospecha reforzada de que ese actuar constituye un acto discriminatorio.

⁶ Juicio de amparo directo 31/2018, de la Segunda Sala de la SCJN.

- » La carga de la prueba para acreditar que la exclusión no es discriminatoria debe recaer en la autoridad o institución educativa que ha afectado el derecho fundamental a la educación inclusiva del alumno con discapacidad –quien deberá acreditar que esa afectación no deriva de la discapacidad del alumno, sino de factores ajenos a ello–.
- » El pretender que la persona acredite fehacientemente que es su condición de discapacidad la causante de prácticas que se consideran inadecuadas, permitiría que las instituciones educativas, públicas y privadas, excluyan libremente a alumnos con discapacidad. Lo anterior pretextando la aplicación de una política escolar “neutra” de disciplina que deben observar todos los educandos –sin tomar en cuenta las barreras sociales y conductuales que tengan algunas personas–, además, los liberaría de su obligación de tomar ajustes razonables para respetar el derecho a la educación inclusiva de alumnos con diferentes necesidades.
- » Existe la obligación de las instituciones educativas de adoptar ajustes razonables.
- » Garantizar el derecho a la educación es una cuestión tanto de acceso como de contenido y los esfuerzos deben encaminarse a fomentar el respeto de una amplia gama de valores, como la comprensión y la tolerancia.
- » Todas las medidas de apoyo “deben adecuarse al objetivo de la inclusión”. Por consiguiente, deben estar encaminadas a que los alumnos con discapacidad tengan más oportunidades de participar en las clases y las actividades extraescolares junto con sus compañeros, en lugar de marginarlos.
- » Algunos ejemplos de ajustes razonables son los siguientes: hacer que la información y las instalaciones existentes sean accesibles para una persona con discapacidad; modificar los equipos; reorganizar las actividades; cambiar la programación de las tareas; adaptar el material didáctico y las estrategias de enseñanza de los planes de estudio; adaptar los procedimientos médicos; o permitir el acceso a personal de apoyo sin imponer cargas desproporcionadas o indebidas.
- » Las instituciones educativas públicas y privadas, tienen la obligación de adoptar de ajustes razonables “que constituyen una modificación o adaptación que sea necesaria y adecuada, cuando se requiera en un caso particular para garantizar el goce o ejercicio de los derechos de una persona con discapacidad”.

El segundo caso que resolvió la Corte llegó a Conapred por medio de una petición realizada vía la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, en la que la persona peticionaria manifestaba que, al iniciar los trámites para ingresar a laborar al IMSS en la categoría de Médico General, le realizaron una serie de exámenes y análisis clínicos. Una semana después le llamaron del área de Prevención y Promoción a la Salud y le pidieron realizarse nuevamente unos análisis sin especificar. En una tercera visita se le informó que había resultado positiva a VIH conforme a los estudios practicados. El coordinador de Salud en el Trabajo en la delegación del IMSS en Saltillo le anunció que no era una persona apta y que de ninguna manera podría tener acceso al trabajo para el cual aplicó. El Conapred inició el procedimiento de queja y concluida la investigación emitió la resolución por disposición 7/2015, en la que se determinaron conductas discriminatorias por condiciones de salud por parte del IMSS. Dicha resolución fue impugnada por el Instituto y en junio de 2018, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció su facultad de atracción dada la trascendencia del caso. Dicha sentencia fue innovadora, por sus avances en materia de derechos humanos, salud y derecho al trabajo.

Realizar pruebas de detección de VIH para acceder al empleo en el sector salud público es un requisito discriminatorio⁷

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia de amparo directo 43/2018, por **unanimidad**, resolvió que “es discriminatorio requerir pruebas de VIH como requisito para los médicos al acceder al empleo”. De dicha sentencia, se desprendieron criterios que, para el Derecho Mexicano y la práctica médica, resultan innovadores pero que dejan aún un gran camino por recorrer:

“es discriminatorio requerir pruebas de VIH como requisito para los médicos al acceder al empleo”

⁷ Juicio de amparo directo 43/2018, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

“Exigir el examen de VIH como requisito para acceder al trabajo viola el derecho a la igualdad, pues permitiría negar el empleo a la persona, simplemente por su condición de salud, lo cual está prohibido por el artículo 1º de nuestra Constitución”.

- » “La protección al derecho a la salud se cumpliría con la posibilidad de realizar el examen de VIH/SIDA a las personas que ya se encuentran laborando en las instituciones de salud y que trabajen en las especialidades, áreas médicas o actividades en las cuales, efectivamente, exista un riesgo razonable y objetivo de infección a la persona o a los pacientes”.
- » Es factible que el IMSS y otras instituciones de salud puedan realizar exámenes de VIH al personal médico siempre y cuando se realicen bajo determinados estándares que se encuentren previstos en la NOM-010-SSA2-2010, para la Prevención y el Control de la Infección por Virus de la Inmunodeficiencia Humana, y que ésta siempre sea interpretada de la manera más favorable para la persona”.

La SCJN determinó lo siguiente:

- » Prohibir la contratación de trabajadores de salud que cuenten con VIH/Sida, no supera ninguna prueba de proporcionalidad, pues afecta de manera desproporcionada e innecesaria el derecho humano al trabajo. Las restricciones a los derechos humanos no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho y la relación entre el derecho y la restricción no deben invertirse.
- » Las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; y deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse.
- » El hecho de que el IMSS pretenda establecer, como requisito para la contratación, la realización de pruebas de VIH/SIDA a las personas candidatas, no sólo aparece un trato discriminatorio para las personas, sino que puede contribuir a la formación o fortalecimiento de prejuicios y estereotipos sobre las personas que cuentan con tal condición de salud, es decir, es susceptible de generar la percepción de que tales personas son “distintas”, “peligrosas” y



En mayo de 2016, organizaciones de personas indígenas acudieron al Conapred para presentar una queja por discriminación a sus derechos culturales y lingüísticos.

“no aptas para laborar”, lo que consecuentemente, tiene un efecto estigmatizante.

- » Es perfectamente permisible que una persona con la referida condición de salud pueda ejercer la profesión médica, siempre y cuando se tomen las medidas pertinentes para evitar riesgos de contagio a terceros, por lo que lo que resulta enteramente conciliable la protección del derecho a la salud, con la posibilidad de que las personas con VIH ejerzan su profesión médica y sanitaria.

Estos precedentes que ha logrado sentar el Conapred en materia legal y administrativa servirán para que las normas y procedimientos se adecuen en pro de la mayor protección de los derechos de las personas que habitan en territorio mexicano. Servirán de base para construir políticas públicas que contribuyan a crear una sociedad más igualitaria y como precedentes para la defensa de otros casos.

14. EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y LA AGENDA ANTIDISCRIMINATORIA

Zulema Mosri Gutiérrez*

Dirigir las instituciones representa un gran reto y las personas que tienen el compromiso de cumplir y hacer cumplir su mandato pueden influir de manera decisiva en la forma en que esa labor se lleva a cabo. Como presidenta del Conapred, Alexandra Haas, ha hecho una gran diferencia que ha permitido que estrechemos los lazos de colaboración entre el Tribunal Superior de Justicia Administrativa y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Nuestro primer acercamiento fue en 2015. Entonces yo era parte de la Comisión para la Igualdad de Género en el Tribunal y habíamos solicitado apoyo para que el Conapred capacitara al personal del Tribunal en materia de no discriminación. La respuesta fue inmediata. El personal del Consejo vino y dictó una conferencia sobre los alcances del derecho a la no discriminación: el resultado fue excelente.

Ese fue el primer acercamiento de trabajo que tuvimos con la institución. Desde entonces, hemos estrechado los lazos de colaboración.

Los órganos jurisdiccionales han sido fundamentales en el avance hacia la garantía del derecho a la no discriminación. Hemos dado muchas sentencias en las que se ha reconocido el derecho a la igualdad y ciertos derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, garantizando prestaciones sociales a varones para que reciban pensión por viudez o tengan acceso a la guardería o servicio médico.

* Magistrada de la Segunda Sección de la Sala Superior y presidenta de la Comisión para la Igualdad de Género del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

A tal grado, que el 12 de octubre de 2016 se firmó un Convenio de colaboración entre el Tribunal y el Conapred.

En el marco de ese Convenio interinstitucional hemos realizado más de siete eventos de manera conjunta. Además, el personal ha participado en el programa de educación en línea “Conéctate”, con tanto éxito que de julio de 2018 a la fecha se han capacitado 203 personas.

En el tema de la igualdad y la no discriminación los órganos jurisdiccionales han tenido un rol central. En el Tribunal hemos tenido sentencias cuya incidencia ha permitido avanzar en favor del derecho a la igualdad y la no discriminación. En materia jurisdiccional, uno de los últimos avances que hemos visto es el reconocimiento a la seguridad social de las trabajadoras del hogar. Gracias a una sentencia de la SCJN se ordena al IMSS generar un programa que reconozca el derecho a la seguridad social de las trabajadoras. Con esto, se dio un salto cualitativo en el reconocimiento del derecho a la igualdad y la no discriminación.

Por ello decimos que los órganos jurisdiccionales han sido fundamentales en el avance hacia la garantía del derecho a la no discriminación. Hemos dado muchas sentencias en las que se ha reconoci-



El 10 de septiembre de 2019, Conapred y el Tribunal Superior de Justicia Administrativa organizaron el Conversatorio sobre el Derecho a la No Discriminación en la Impartición de Justicia Administrativa

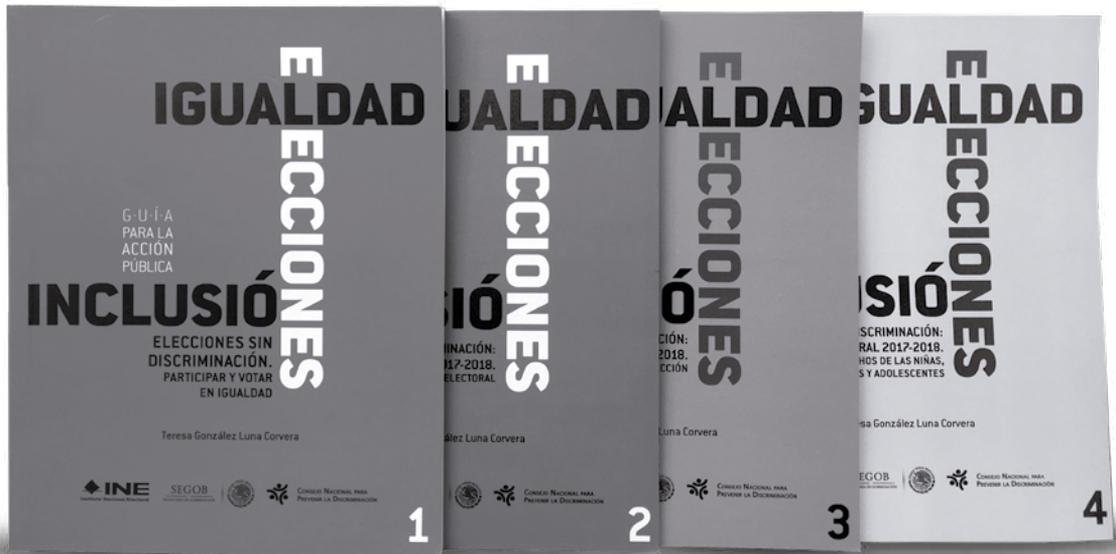
do el derecho a la igualdad y ciertos derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, garantizando prestaciones sociales a varones para que reciban pensión por viudez o tengan acceso a la guardería o servicio médico.

Aún con todos esos avances es necesario seguir trabajando en el sentido de alcanzar ese objetivo. Por ejemplo, para fortalecer el acceso a la justicia con perspectiva de igualdad y no discriminación es necesario seguir capacitándonos, conocer muy bien la jurisprudencia, los criterios tanto del sistema interamericano como los que se han generado en nuestro país.

También, es necesario que los órganos jurisdiccionales incorporen medidas de accesibilidad para garantizar a las personas con discapacidad el acceso a la justicia. Pero no sólo se trata de que los edificios tengan condiciones de accesibilidad, sino que, por ejemplo, las personas con discapacidad auditiva tengan acceso al sistema de justicia a través de intérpretes de Lengua de Señas Mexicana.

Para prevenir la discriminación es importante que todas las personas funcionarias públicas, de todos los poderes y órganos del Estado, estén capacitados en la materia. Es importante que su accionar como autoridades no sea arbitraria o discriminatoria. Por ello, las campañas de información y sensibilización son muy importantes para que la sociedad en general tenga conocimientos sobre el derecho a la no discriminación y para que las personas particulares eviten las prácticas discriminatorias.

Es muy importante que el Conapred continúe con sus tareas de sensibilización y de promoción del derecho a la igualdad, con campañas que difundan el respeto a la diversidad, que generen un cambio de conciencia. La educación es una de las herramientas más importantes para lograrlo.



Título: Elecciones sin discriminación
Colección: Guías de Acción Pública

Como un esfuerzo para promover el ejercicio pleno e incluyente de los derechos político-electorales, el Conapred y el Instituto Nacional Electoral editaron cuatro tomos, mismos que se distribuyeron en los diferentes institutos estatales electorales.

Tomo 1. Elecciones sin discriminación: Proceso Electoral Federal 2017-2018. Participar y votar en igualdad.

Tomo 2. Elecciones sin discriminación: Proceso Electoral Federal 2017-2018. Participar y organizar el proceso electoral.

Tomo 3. Elecciones sin discriminación: Proceso Electoral Federal 2017-2018. Participar y votar el día de la elección.

Tomo 4. Elecciones sin discriminación: Proceso Electoral Federal 2017-2018. Participar y opinar. Derechos de las niñas, niños y adolescentes.

15. ELECCIONES INCLUYENTES

Lorenzo Córdova*

A nivel personal puedo decir que he estado relacionado con el Conapred desde 2003 cuando, siendo investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, participé en los trabajos previos a la publicación de la LFPED que llevaría a la creación del Consejo. Más tarde, en 2012 y siendo Consejero Presidente del entonces Instituto Federal Electoral, llegaría el primer contacto entre ambas instituciones derivado de una queja que presentó la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) ante Conapred debido a un manual del Instituto que daba la instrucción de no permitir votar a personas “privadas de sus facultades mentales” –que fue interpretado por un capacitador como una negativa para el acceso a este derecho a personas con algún tipo de discapacidad mental, como el Síndrome de Down o la parálisis cerebral. El Consejo planteó entonces una recomendación al IFE, y éste a su vez emitió un protocolo para hacer respetar los principios de igualdad y no discriminación en el ejercicio electoral. Desde ese entonces, surgió la voluntad de colaborar para impulsar esta agenda mediante capacitaciones, publicaciones y notablemente la organización anual desde 2015 del Premio Nacional Rostros de la Discriminación, que reconoce la labor periodística que abre la reflexión sobre el derecho a la no discriminación.

En 2016 se formalizó este acuerdo de colaboración entre el ahora Instituto Nacional Electoral y el Consejo, al que podemos atribuir una serie de decisiones icónicas, como la elaboración del *Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación* o el *Protocolo para la inclusión de personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de casilla*. Éste último instrumento nos llevó, en las elecciones de 2017, a ser el primer país del mundo donde un funcionario de casilla en una de las elecciones locales fuera una persona con discapacidad visual.

* Presidente del Instituto Nacional Electoral.

Conapred se ha hecho presente y ha logrado establecerse como una institución del Estado mexicano cuya función es transversalizar las políticas de combate a la discriminación.

Hay muchas decisiones que el Instituto ha tomado para combatir la discriminación en el ámbito electoral y que han contado con la asesoría de Conapred. Así podemos mencionar las acciones afirmativas de cara a la elección de 2018 para potenciar el principio de paridad en las candidaturas, y que hizo posible el Congreso más paritario en términos de género

de nuestra historia y uno de los más paritarios del mundo. Este incluye además, por primera vez, una cuota obligatoria de personas de comunidades indígenas. La meta es continuar potenciando estas medidas de manera progresiva. Hoy tenemos 13 diputadas y diputados pertenecientes a pueblos y comunidades originarias, bajo la premisa de que todos los distritos electorales con una población indígena igual o mayor al 60% deben postular candidaturas de esas comunidades, pero buscamos que esta medida se aplique a las comunidades con un 50% o más de población indígena.

Es evidente que en donde más se ha avanzado es en el ámbito electoral, pero la participación política no se limita únicamente a éste. Existen importantes áreas de oportunidad en lo que respecta a la dimensión cultural de la discriminación. El desafío es fomentar una cultura de la no discriminación como parte de la convivencia cotidiana de las y los ciudadanos en democracia. En ese sentido, el INE pretende desplegar una estrategia nacional de cultura cívica que propicie el compromiso de las ciudadanas y ciudadanos con los valores y principios democráticos en todos los ámbitos sociales (familia, escuela, trabajo).

Considero que uno de los logros alcanzados durante la gestión de Alexandra Haas (2015-2019) es haber dado continuidad a lo que se hizo correctamente con anterioridad; reforzar muchos de estos temas pero, sobre todo, conseguir que Conapred tenga una presencia relevante en la toma de decisiones de ámbitos que no son necesariamente propios al Consejo. Es decir, Conapred se ha hecho presente y ha logrado establecerse como una institución del Estado mexicano cuya función es transversalizar las políticas de combate a la discriminación. Creo que la virtud de Alexandra ha sido el reforzamiento y el entusiasmo que le ha dado una presencia cada vez mayor al propio Conapred.

Finalmente, creo que un ejemplo claro de los avances logrados fue el proceso electoral de 2018, el cual no solo fue el más grande de nuestra historia –tanto por el número de personas que votaron como por el de aquellas involucradas en el proceso electoral– sino también la elección más libre (al contar con un sinnúmero de candados, condiciones de equidad y mecanismos de garantía de voto autónomo) y la más incluyente a la fecha, gracias a diversas medidas afirmativas. Por ejemplo, se obligó a los partidos políticos a incluir un cierto número de mujeres en sus listas plurinominales para el Senado de la República y para la Cámara de Diputados y, para evitar que se las postulara únicamente en distritos perdedores, se hizo un análisis para que éstas fueran incluidas al menos en la mitad de los distritos que eran realmente competitivos. Además, los tres debates presidenciales realizados por el INE contaron con intérpretes de Lengua de Señas Mexicana.

Estos logros no solamente son una construcción desde el INE, sino que representan el producto de una alianza estratégica con organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas y privadas, entre ellas por supuesto el Conapred.



16. PROTOCOLO DE ACTUACIÓN PARA EL PERSONAL DE LAS INSTANCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL PAÍS, EN CASOS QUE INVOLUCREN LA ORIENTACIÓN SEXUAL O LA IDENTIDAD DE GÉNERO

Los derechos de las personas trans, gays y lesbianas se respetan poco o nada en México: ésta fue la respuesta que dieron siete de cada 10 personas entrevistadas en la Enadis 2017. Este dato no es sólo una percepción; es el reflejo claro de prácticas discriminatorias visibles en todos los ámbitos sociales contra las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género o características sexuales no normativas. Las instituciones de procuración e impartición de justicia tampoco están exentas de dichas prácticas. Por mencionar algunos ejemplos, los prejuicios están presentes durante el proceso de investigación, cuando no se reconoce la identidad de género de las personas trans durante las etapas del proceso o no se cuenta con registros específicos para los delitos que pudieron ser motivados por la orientación sexual, identidad o expresión de género de las víctimas.

En 2017 se aprobó el *Protocolo de actuación para el personal de las instancias de procuración de justicia del país, en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género*, en la Asamblea Plena de la Conferencia Nacional



Alexandra Haas durante el evento de presentación del Protocolo Nacional de Actuación.

Este documento es resultado del trabajo conjunto de las instancias de procuración de justicia del país, particularmente la Subsecretaría de Derechos Humanos de la entonces Procuraduría General de la República, así como de las organizaciones de la sociedad civil y el Conapred. El *Protocolo*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2018, tiene un alcance nacional que permitirá homologar las actuaciones del personal sustantivo de procuración de justicia en todo el país, a fin de garantizar el acceso a la justicia sin discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género.

de Procuración de Justicia. Este documento es resultado del trabajo conjunto de las instancias de procuración de justicia del país, particularmente la Subsecretaría de Derechos Humanos de la entonces Procuraduría General de la República, así como de las organizaciones de la sociedad civil y el Conapred. El Protocolo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2018, tiene un alcance nacional que permitirá homologar las actuaciones del personal sustantivo de



procuración de justicia en todo el país, a fin de garantizar el acceso a la justicia sin discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género.

Este instrumento considera el combate a la discriminación como una estrategia central para prevenir la violencia por motivos de orientación sexual, identidad y expresión de género. Además prevé la creación de registros estadísticos sobre pertenencia a sectores en situación de vulnerabilidad de la población, particularmente la relativa a las orientaciones sexuales e identidades de género no normativas.

3

TRANSFORMAR CON IGUALDAD

Cuando la igualdad
subvierte el *status quo*

Quizá la batalla más importante que haya que librar contra el prejuicio tiene lugar al interior de cada una de nosotras y nosotros, quienes hemos aprendido de manera acrítica que la desigualdad es un saldo necesario de la modernidad y que las exclusiones son la condición para el logro de niveles homogéneos de calidad de vida. Desaprender los prejuicios que nos han acompañado por mucho tiempo es una forma de ruptura con el entorno, la tradición y la comunidad; también es una forma de subvertir el orden que hemos aprendido a observar como inmutable, y por tanto una forma nueva de hacer política y de cambiar a las instituciones, cuyas prácticas reflejan prejuicios y creencias de quienes las componen también. Así, transformar con igualdad implica rebelarnos contra los hábitos, las inercias y dinámicas que apuntalan la discriminación desde nuestros ámbitos más próximos e íntimos.

índice

1. La madre de las batallas: la dignificación del trabajo del hogar
2. Impulsar el reconocimiento de derechos de las trabajadoras del hogar
3. Igualdad, identidad intercultural y reconocimiento afromexicano
4. Migración y xenofobia: verse al espejo de la discriminación
5. La Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación
6. Por el derecho a ser y amar sin temor. Política contra la discriminación por orientación sexual, identidad de género y características sexuales
7. Conocer para proteger los derechos de las personas intersex
8. Hacia la inclusión plena de la niñez trans y sus familias
9. Ser persona trans
10. *Citlali tiene tres abuelas* y la cultura de inclusión para niñas y niños
11. Detrás de la agenda antiderechos humanos
12. *Colores de libertad* y la procuración de justicia con igualdad.
13. Religiones por la inclusión



1. LA MADRE DE LAS BATALLAS: LA DIGNIFICACIÓN DEL TRABAJO DEL HOGAR

Alejandra Isibasi*

El 5 de diciembre pasado, mientras celebrábamos el histórico fallo de la SCJN en materia de trabajo del hogar, Mauricio Merino, aliado incuestionable del movimiento, apagó toda duda sobre los cambios que se anunciaban.

Se acababan de dar a conocer la implementación de un programa de incorporación de las trabajadoras a la seguridad social, y las reformas a las leyes de trabajo y seguridad social a favor del sector ya eran dictámenes positivos en ciernes.

Con todo, el cambio –lo que se dice El Cambio– no se veía cerca. Los sobrenombres con que se ha tratado a las trabajadoras (*criada, sirvienta, muchacha*, entre otras) son el ejemplo y el reflejo de la relación paternal –autoritaria– despectiva que se ha sostenido con este sector desde siempre.

El fallo de la Corte significó el fin de la complicidad institucional con un fenómeno que por largo tiempo la gran parte de la población se esforzó por mantener invisible. El abuso y la discriminación estructurales ejercidos contra las trabajadoras del hogar dejaron de ser legal y judicialmente aceptables. A partir de ese fallo, se suscitaron una serie de cambios legislativos, de política pública y de narrativa institucional.

No obstante, un fallo no hace la primavera. Los cambios son sustantivos pero la justicia laboral tan anhelada por 2.4 millones de trabajadoras del hogar no se ha alcanzado aún. Se siente, la mayoría de las veces, estancada en la casilla de inicio, lista para avanzar, pero sin la certeza de la distancia que la separa de la meta. Se siente como si tuviera por fin las herramientas mínimas para enfrentar la madre de las batallas –el cambio cultural– pero que a la vez va contra molinos de viento.

* Socióloga y politóloga; actualmente es enlace legislativo y persona focal para el tema de trabajo del hogar de Conapred.

El trabajo doméstico como ocupación “especial”

La señora ya no llegó. La estuvieron esperando por más de dos horas y en lugar de investigar si le había ocurrido algo en el camino al trabajo, o si se encontraba bien de salud, o si acontecía alguna desgracia familiar, solamente decidieron que la señora ya no llegaría –“como suele suceder”. *“Se fue como las chachas, sin avisar”*.

No importó que fuera Navidad ni que la señora tuviera hijos y nietos con quienes celebrar, no se le dieron vacaciones ni se le pagó el aguinaldo, así que ella prefirió no regresar.

Este escenario es recurrente en los hogares mexicanos. La relación laboral entre empleadores y trabajadora es tan inestable e impredecible como son los acuerdos de palabra, sin contrato escrito, sin obligaciones ni derechos de por medio.

La precariedad del trabajo del hogar no necesariamente se limita a un bajo sueldo y las nulas prestaciones que han caracterizado a este tipo de ocupación, sino que se refiere a las condiciones de trabajo que ponen en ocasiones en peligro incluso la integridad física de la trabajadora, que no le garantizan un lugar digno de descanso, una alimentación sana o completa, y el trato digno que se otorgaría a cualquier otro trabajador.

La razón de hecho que motivó a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –encargada de los asuntos en materia administrativa y laboral– para atraer y conocer el juicio de amparo directo 9/2018,¹ relativo a una demanda de indemnización por despido injustificado de una trabajadora del hogar, era que debía analizarse “si el hecho de que los patrones carezcan de la obligación jurídica de inscribir a los trabajadores domésticos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un trato discriminatorio proscrito por el artículo 1 constitucional, así como una violación al dere-

El hecho de que los patrones carezcan de la obligación jurídica de inscribir a los trabajadores domésticos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un trato discriminatorio proscrito por el artículo 1 constitucional

ta de una trabajadora del hogar, era que debía analizarse “si el hecho de que los patrones carezcan de la obligación jurídica de inscribir a los trabajadores domésticos ante el Instituto Mexicano del Seguro Social constituye un trato discriminatorio proscrito por el artículo 1 constitucional, así como una violación al dere-

¹ Proyecto de resolución del Amparo Directo 9/2018.



cho humano a la seguridad social tutelado por el artículo 123, Apartado A, de la Constitución Federal”.²

El primer proyecto de fallo de la Corte (éste fue modificado después) sin embargo obviaba las condiciones indignas de empleo que tantas trabajadoras han debido soportar y, con aparente objetividad, sostenía que por el tipo de ocupación, las funciones desempeñadas y el lugar de trabajo, el trabajo del hogar era una ocupación especial. Mantenía la visión discriminatoria que sostenía siglos de explotación laboral, al afirmar que, por darse en el ámbito familiar y dentro de un hogar, aportaba cierta “protección y seguridad” a la trabajadora, además de alimentos y un lugar de descanso, y que incluso implicaba “horas muertas” que podían objetivamente invertirse en estudio, descanso o esparcimiento por parte de la trabajadora, entre otras razones.

También argumentaba que, aún sin considerarse obligatoria la seguridad social para este sector, no se estaba negando el derecho constitucional a ésta, puesto que dejaba abierta la posibilidad de inscribirse los y las trabajadoras al régimen voluntario de seguridad social y obligaba, en la Ley Federal del Trabajo, al patrón a solventar los gastos médicos y/o de sepelio que pudieran generarse durante la relación laboral con sus trabajadores domésticos.

De esta manera, el primer proyecto del fallo no asociaba el marco legal e institucional con la situación de discriminación estructural en la que han vivido trabajadores y trabajadoras del hogar; y así obviaba la relación asimétrica y desventajosa para las trabajadoras que tal marco reforzaba.

Esta asimetría entre empleadores y empleadas, y la burda desigualdad sostenida por la ley entre los derechos de los trabajadores en general y los de las trabajadoras del hogar, es la que venía señalando el Conapred desde hacía más de una década y que exigía una transformación radical de parte de las instituciones públicas.

Nuestra posición siempre ha sido que, en el caso de las trabajadoras del hogar, se deben realizar las reformas legislativas para, precisamente, evitar que el propio marco legal siguiera estableciendo diferencias.³

² *Supra*, p. 8.

³ Tan solo en 2017 y 2018, el Conapred participó activamente en la Mesa Interinstitucional para la reforma de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social en materia de trabajo del hogar, convocada por el Senado de la República. Junto con organizaciones y Sindicato, el Conapred fue un agente activo en la formulación de las propuestas de reformas legales pertinentes. También fue miembro de la Mesa Inter-

Por eso también Conapred ha estado en permanente vínculo con las organizaciones y el Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar para un ejercicio de los derechos a pesar de los rezagos institucionales y normativos.⁴

Por fortuna, el primer proyecto de sentencia fue retirado y sustituido por uno del todo distinto: una sentencia que reconoce la discriminación histórica hacia las trabajadoras del hogar y que impone al Estado obligaciones concretas para revertirla.

El perfil de la trabajadora

El hecho de trabajar en una casa particular agrava las condiciones laborales de cualquier trabajadora del hogar debido al relativo aislamiento en el que se encuentra, y la imposibilidad de asociarse o reunirse con compañeras de trabajo para socializar los problemas y los desafíos que la propia ocupación presenta. Este aislamiento, aunado a la poca comunicación que se le permite con el exterior o con su familia, y los escasos periodos de descanso que tiene, invisibilizan las condiciones precarias de este trabajo considerado, al contrario, como rutinario y fácil.

Una de las campañas de visibilización, precisamente, realizada por el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, junto con el Centro de Apoyo y Capacitación a Empleadas del Hogar (CACEH), el Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar (Sinactraho) y la organización Hogar Justo Hogar, presenta en su spot las labores de limpieza y cocina en una casa realizadas de forma mágica, al tono de la música del Aprendiz de Mago, por “nadie”, por una persona invisible.

La organización Nosotrxs tiene al trabajo del hogar por uno de sus principales temas también y ha abierto una página en Facebook dirigida a los y las trabajadoras del hogar, como espacio de libre expresión, solidaridad e intercambio de información de interés común. “Mi trabajo cuenta” es a la vez una estrategia de visibilización, dignificación e información sobre trabajo del hogar. En 2018 montaron un “tendedero

sectorial compuesta por dependencias de la APF y convocada por la Conasami, para el establecimiento de un salario mínimo profesional.

⁴ Conapred, por ejemplo, se unió –a veces incluso con apoyo institucional, a veces solo con apoyo técnico y acompañamiento– a las diferentes campañas de concientización sobre los derechos de las trabajadoras, por el pago de aguinaldos, por la dignificación y visibilización de este sector.

de sueños” en el que las trabajadoras escribían en hojas de papel sus aspiraciones y sueños y los tendían al sol, para que los leyera quien así lo deseara.

Sin embargo, antes del fallo de diciembre 2018, parecía que ninguna acción lograría el anhelado cambio cultural: ni las intervenciones en espacios, las conferencias y talleres, las múltiples iniciativas de reforma de ley, los exhortos parlamentarios, las mesas interinstitucionales, las alianzas, la pertenencia a una red internacional. Nada convencía a la población que el trabajo del hogar es como cualquier otro: digno y sujeto de derechos.

El Conapred convocó en reiteradas ocasiones a la prensa para impulsar el contrato laboral escrito, para dar a conocer la labor del Sinactracho. Cuando se presentó la Enadis 2017 se hizo una conferencia de prensa expresa para presentar el módulo de trabajo del hogar, en septiembre de 2018, pero los resultados tampoco fueron alentadores. El cambio cultural siempre fue más lento de lo deseado.

Y es que el trabajo doméstico mal pagado y mal valorado ha sido sumamente funcional: los y las trabajadoras del hogar son quienes se han encargado de las personas mayores y menores de la familia, las personas enfermas, quienes tienen discapacidad, el aseo y cuidado de las mascotas, la limpieza y la comida. En ocasiones se encargan incluso del mantenimiento de las instalaciones, son choferes o se encargan del pago de los servicios que consume la familia (luz, agua, gas, teléfono, televisión por cable). Hay empleadas y empleados que son obligados a acompañar a las familias a sus vacaciones o en sus fiestas y celebraciones, aunque sean días feriados oficiales.

En pocas palabras, las personas trabajadoras del hogar –quienes se han encargado de la reproducción social de los hogares mexicanos– en realidad, en 2017, cobraban menos de dos salarios mínimos en su gran mayoría (80% cobraba \$160.00 pesos por día).⁵

La “alegría del hogar” –como algunas personas suelen referirse a las trabajadoras del hogar, conscientes del valor enorme de su trabajo– tiene en su gran mayoría (69% del total de personas trabajadoras del hogar) entre 30 y 59 años de edad, trabaja (9 de cada 10) de entrada por salida, sin ninguna prestación (seguridad social, vacaciones pagadas, aguinaldo), debe cubrir sus propios gastos en salud (8 de cada 10 trabajadoras no indígenas, pero 9 de cada 10 trabajadoras

⁵ INEGI, *Encuesta Nacional de Educación y Empleo*, 2017.

indígenas) y no tiene un contrato laboral escrito (97.7%).⁶ Nueve de cada diez son mujeres.

Aproximadamente un cuarto de ellas sólo cuenta con el nivel primaria (14.7% con primaria completa) y relativamente la misma cantidad tiene secundaria completa.

Al consultar a este sector, en 2017, el Conapred pudo diagnosticar⁷ que, entre los principales problemas laborales que las trabajadoras declaraban, estaban: la falta de prestaciones laborales (cinco de cada diez trabajadoras lo reportan), las malas condiciones de trabajo, como los horarios extensos y el bajo salario, y el maltrato o abuso de sus patrones.

La discriminación estructural, sistemática, directa o indirecta, que afecta a las trabajadoras

El maltrato y la discriminación del que han sido objeto las trabajadoras del hogar alcanzan niveles de violencia y vulneración de derechos que pueden llegar a consistir incluso en delitos. No son raros los casos de empleadas que han sido encerradas en sus lugares de trabajo, que han sufrido abusos sexuales, o castigos corporales. Y aún en ausencia de golpes, maltrato físico, o violencia explícita, dos de cada diez trabajadoras han sido miradas de forma incómoda, han debido soportar insultos, burlas, ofensas verbales. Y 10% ha sido amenazada y agredida con empujones o jaloneos. 15.7% no ha sido alguna vez pagada por sus servicios.⁸ Frecuentemente la empleada es despedida sin indemnización alguna, injustificadamente, incluso estando embarazada.

Queda entonces en evidencia la precariedad en sueldo y condiciones de trabajo de las empleadas del hogar. Y no ha sido solamente la cultura la que ha excluido a las trabajadoras, sino todo un marco legal institucional. Durante muchos años –por más de veinte, para Marcelina Bautista, fundadora del Sinactraho– la lucha ha sido incansable hacia el pleno reconocimiento de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar.

Apenas hace unos meses la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Seguridad Social todavía establecían condiciones diferentes para las tra-

⁶ Conapred, *Enadis*, Submódulo de trabajo del hogar, 2017.

⁷ Conapred, *Prontuario de resultados. Enadis*, 2017

⁸ Ídem.

bajadoras del hogar por la misma razón que argumentaba el primer proyecto de fallo de la Suprema Corte. También en las leyes, el trabajo doméstico era considerado dentro de un régimen de excepción según el cual los y las trabajadoras no tenían derecho a las ocho horas establecidas como jornada laboral en la ley, sino que “gozaban” solamente de doce horas de descanso (y por tanto de doce posibles horas de trabajo), por ejemplo.

Las leyes excluían explícitamente a las trabajadoras de la seguridad social obligatoria, permitían que el pago pudiera ser hasta en 50% en especie (alimentación y habitación). No se establecía edad mínima ni se otorgaba los mismos derechos a una trabajadora migrante sin documentos que a una mexicana.

Los argumentos esgrimidos para *no* cambiar la situación generalmente fueron del orden presupuestal-procedimental. Se alegaba (desde los tres poderes, en sus tres niveles) que la incorporación de las trabajadoras al régimen obligatorio de seguridad social, además del reconocimiento pleno de todos sus derechos laborales, era imposible. Se llevaron a cabo diferentes ejercicios de cálculo de impacto presupuestal,⁹ entre 2016 y 2018, en las principales instancias concernidas.

El Conapred siguió de cerca cada una de las propuestas elaboradas por dependencias y poder legislativo. Se celebraron múltiples reuniones (bilaterales, sectoriales, intersectoriales e interinstitucionales); y para cada una se proporcionó todo el conocimiento que ha generado a lo largo de los años.¹⁰ También se comentaron los diversos análisis realizados por las dependencias concernidas, como a continuación se resume.

⁹ Los diversos estudios de impacto presupuestario que se han realizado en esta materia estiman todos la contribución de recursos por parte del Gobierno Federal para asegurar a los y las trabajadoras del hogar en el régimen obligatorio que cubre los seguros de: Riesgos de Trabajo; Enfermedades y Maternidad; Invalidez y Vida; Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; y, el de Guarderías y Prestaciones Sociales. Estos estudios han considerado un periodo de análisis de 2016-2020 y 2030, y hasta 2050, ya que todos fueron realizados entre 2016 y 2018. Los cálculos se realizan con base en información estadística pública de diversas instituciones como el INEGI, la ENOE, el IMSS, Conapo y la Conasami. En todos los casos se considera el ingreso de los y las trabajadoras del hogar como bajo, por lo que se calcula que el salario base de cotización es de entre 1 y 3 salarios mínimos promedio y por tanto hay un esquema deficitario en el aseguramiento de este sector.

¹⁰ Martha Cebollada, *Hacer visible lo invisible*, México, Conapred, 2017. También se puede consultar la serie *Seis cuadernillos sobre trabajo del hogar*, que brindan información relevante como el perfil sociodemográfico del sector, su inclusión en el sistema de seguridad social, entre otros.

Los análisis del IMSS¹¹ argumentaron que, de otorgarse la seguridad social a trabajadoras del hogar, se caería en un déficit financiero y un problema de infraestructura no sostenibles. El estudio de 2018 argumentó además que “existe el riesgo de un incremento considerable de inscripciones improcedentes” debido a la complejidad para acreditar la relación laboral.¹²

El estudio de impacto presupuestario del Instituto Belisario Domínguez,¹³ del Senado, estimó que para 2030 el balance de ingresos y gastos para el IMSS, para cubrir a 45.8% del sector también sería deficitario.

La propuesta de un Régimen Especial para Trabajadores Domésticos, de la STPS, era la única que contemplaba un régimen de incorporación de los y las trabajadoras del hogar al seguro social de manera escalonada y progresiva, como sugiere la OIT. Este estudio –a diferencia de todos los demás– consideraba los diversos tipos de trabajo (de planta, entrada por salida, con un solo empleador, con varios empleadores) de modo que visibilizaba también los diferentes tipos de trabajadores. El trabajo conjunto de la STPS y Conapred fue evidente, en tanto que abordaba la realidad del trabajo doméstico con el mismo enfoque de igualdad y no discriminación. Pero nunca fue tomado en cuenta seriamente por la hacienda pública o el IMSS.

La dignidad en el empleo

El cambio vino en diciembre de 2018 con la publicación del fallo de la Corte. Después de un primer proyecto que preocupó igual a trabajadoras como a organizaciones y el propio Conapred, el fallo definitivo

¹¹ Opinión institucional sobre la iniciativa de la diputada Bañuelos (PANAL) que “otorga el derecho a los trabajadores domésticos a que el patrón los afilie en el régimen obligatorio del Seguro Social y, en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores”, de la Dirección de Finanzas, Coordinación de Administración de Riesgos Institucionales del IMSS, febrero 2016. También la *Iniciativa de afiliación de empleados domésticos temporales*, del IMSS, febrero 2018.

¹² Cabe señalar que los dos estudios del IMSS contemplan la incorporación de la totalidad de los y las trabajadoras del hogar en el régimen obligatorio de seguridad social, bajo el argumento de que ésta es su obligación legal. Sin embargo, no se contempla un esquema progresivo de incorporación, como sugiere la OIT, para una implementación más sencilla.

¹³ Instituto Belisario Domínguez, *Implicaciones presupuestarias de la ratificación del Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos de la Organización Internacional del Trabajo*, México, Senado de la República, 2017.

resultó al contrario en la bocanada de aire que promovió las acciones que le siguieron. En éste se reconocía el carácter discriminatorio de las leyes y la necesidad de un programa que reparara inmediatamente la falta histórica con el sector de trabajo del hogar.

El Director General del IMSS y la Secretaria de Trabajo y Previsión Social entrantes contaron entre sus primerísimas acciones de gobierno la implementación del programa piloto para la incorporación de los y las trabajadoras del hogar al régimen obligatorio de seguridad social. Este programa lleva seis meses en vigor y registra más de seis mil personas inscritas.¹⁴

El Consejo acompañó el diseño de este programa, de la misma forma en que había acompañado los procesos anteriores. Dotó de información a las dependencias, actualizó la conversación con éstas, también participó en la presentación y lanzamiento del programa piloto en marzo de 2019. Desde entonces ha dado seguimiento al programa, y a los aun importantes retos que enfrenta en términos de registro y permanencia de las trabajadoras. El Consejo ha acompañado también a la Conasami en la definición del salario mínimo profesional de este sector.

También, desde el Poder Legislativo se reformaron la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Seguridad Social en sus artículos relacionados con el trabajo doméstico.

Desde un punto de vista formal lo único que queda pendiente es la ratificación del Convenio 189 de la OIT (C189-OIT),¹⁵ el cual garantizaría el cabal seguimiento a estos esfuerzos recientes de formalización del empleo doméstico en México.

Aun así, los retos son inmensos. Queda por delante el cambio cultural. Ese del que dudábamos en diciembre pasado. Quitarle el miedo a las trabajadoras de ser despedidas por exigir sus derechos. Borrar en definitiva los estereotipos de la chacha, la gata, la criada, la sirvienta.

Pero el cambio cultural así opera, con una temporalidad distinta a la de las instituciones, las leyes, o la vida cotidiana. Aunque la discrimi-

¹⁴ IMSS, Boletín de prensa 283/2019, 12 agosto 2019. *6,600 afiliados al programa piloto para la incorporación de personas trabajadoras del hogar.*

¹⁵ El Convenio 189 ofrece protección específica a las trabajadoras y los trabajadores del hogar. Establece los derechos y principios básicos, y exige a los Estados tomar una serie de medidas con el fin de lograr que el trabajo decente sea una realidad para trabajadoras y trabajadores domésticos. México suscribió este Convenio en junio de 2011 y no lo ha ratificado.

nación en contra de las trabajadoras del hogar siga siendo estructural y tan profunda como hace un año, por primera vez se la siente resquebrajarse desde sus propias bases. No es menor para las trabajadoras haber conseguido que los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial consideren su situación con seriedad. No son menores las reformas. Y se agrega la expresión de artistas mexicanos como Alfonso Cuarón, quien ha llevado a este sector a un rol protagónico, dignificando así el trabajo de millones de personas en el mundo entero.

El cambio cultural se está dando porque ahora, al menos, la injusticia no es invisible ni impune.





2. IMPULSAR EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS DEL HOGAR

Marcelina Bautista*

Mi primer acercamiento con Conapred fue cuando Ricardo Bucio asumió la presidencia y priorizó como uno de sus temas el de los derechos de las trabajadoras del hogar. Colaboró en los eventos del 30 de marzo, metió el tema en la agenda de la no discriminación, buscó espacios en medios de comunicación, le interesó mucho el tema de la desigualdad que enfrenta este sector. Lo que dio una visibilidad enorme al tema de los derechos de las trabajadoras fue el Premio Nacional que recibí de Conapred, el Reconocimiento por la Igualdad y la No Discriminación en 2013: hizo que mucha gente supiera qué era CACEH; se hizo visible e importante la lucha que hicimos durante muchos años. Llevábamos 15 años en una lucha muy escondida, una lucha muy difícil de visibilizar, así que el premio enfatizó que el trabajo que estábamos haciendo, nadie más lo estaba haciendo.

Cuando llegó Alexandra Haas a la presidencia de Conapred consideró prioritario el tema de las trabajadoras del hogar, especialmente la ratificación del Convenio 189. A partir de eso tuvimos una relación muy cercana, campañas para la ratificación, eventos, foros, cuartos de paz. Esta relación con Conapred ha sido muy importante para CACEH. Nos sentimos cobijadas por una institución que a pesar de ser del gobierno es una instancia que está más cercana a los movimientos, a las organizaciones en situaciones de vulnerabilidad, eso nos hace sentir a Conapred de nuestro lado. El papel que Conapred ha hecho tanto en conjunto con las organizaciones, como la incidencia, como convocar a reuniones con Presidencia, la Secretaría de Relaciones Exteriores, el IMSS, donde la voz de Alexandra Haas era muy escuchada, ha sido muy importante. Trabajar de manera común en una agenda conjunta es muy valioso.

* Marcelina Bautista es líder de los y las trabajadoras del hogar en México. Fundadora del Centro de Apoyo y Capacitación a Empleadas del Hogar y del Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar.

Los logros que se han tenido en el reconocimiento de derechos no son solo de CACEH, también de Conapred y muchas organizaciones, todo esto influyó para que hoy contemos con la reforma a la Ley Federal del Trabajo y el programa piloto para la seguridad social. El papel de acompañamiento de Conapred fue más allá de su rol como institución pública, e implicó también la parte humana que caracteriza a Alexandra Haas de no solo cumplir una función como gobierno, sino con todo el corazón. Nos ayuda mucho sentir que es una persona que puede entender y aconsejarnos.

El simple hecho de que en México la situación de las trabajadoras del hogar pudiera estar en una plataforma, hablarse del tema como cualquier otro tema de desigualdad es uno de los avances. Esta parte cultural tiene que ver con la discriminación estructural, la falta de leyes, la falta de personas que incluyan estos temas en las normas, lo cual ha hecho que no se mire como trabajo, ni se mire como un sector importante que no solo mueve las vidas de las personas que trabajan en él, sino que contribuye a la economía del país. Todo esto no se había hablado y hoy hay mucha gente discutiendo el tema. Entre más personas hablen y encuentren vías de solución, vamos a ir saldando esas invisibilidades.

Nos costó mucho trabajo visibilizar que este es un trabajo y lograr las reformas de ley, pero lo más difícil es que las trabajadoras exijan sus derechos y que los empleadores cumplan sus obligaciones. Hay muchas acciones que se deben ir haciendo para que la agenda siga avanzando.

Hace falta una estrategia de comunicación potente que CACEH y SINACTRAHO no pueden tener solas, necesitamos espacios en medios de comunicación fuerte, pancartas en las calles, espectaculares. Es muy importante no olvidar que este sector, a pesar de las luchas y los avances, va a seguir estando en un lugar sin privilegios; habrá leyes, pero nos siguen maltratando. Así que una estrategia de comunicación potente es muy necesaria.

También se requieren recursos para que se atienda en este sector en varias instancias públicas. Que los asuntos de trabajadoras del hogar no recaigan en las organizaciones. Hay muchos estudios, muchos avances que te indican lo que hay que hacer. Es necesario que no sean programas temporales, sino un área en varias instituciones públicas que involucre a las trabajadoras del hogar. Es importante destinar recursos al tema de los derechos de las trabajadoras del hogar. También hace falta sensibilizar y capacitar a funcionarios, por ejemplo de la Jun-

ta de Conciliación, que sepan de derechos de trabajadoras. Nos falta estructura, recursos humanos, materiales, económicos y las instituciones públicas deben encargarse de eso.

Desde que conozco Conapred se ha estudiado la discriminación. Que la población sepa que lo que muchas veces vive se llama discriminación y, si puede ser combatida, es gracias a esta instancia. Cada una de las personas que la ha dirigido tiene un lado de servicio social, una parte humana y si no tuvieran una visión de reestablecer los derechos humanos de las personas, difícilmente estaríamos hablando de una instancia fuerte que incide en poner reclamos, en traer a la gente y explicarle que discrimina y que debe capacitarse.



Marcelina Bautista y Alexandra Haas en la presentación del programa piloto de incorporación de las trabajadoras del hogar al régimen obligatorio de seguridad social.



3. IGUALDAD, IDENTIDAD INTERCULTURAL Y RECONOCIMIENTO AFROMEXICANO¹⁶

Alexandra Haas Paciuc*

“Nosotros, personas integrantes de diversas comunidades y pueblos afromexicanas y afrodescendientes [...] hacemos saber: que existimos como pueblo desde antes de la formación del Estado mexicano, que hemos aportado en el desarrollo histórico, social, político, económico y cultural de nuestro país. Que nuestra identidad tiene múltiples y vitales expresiones actuales que recrean nuestra herencia africana y nuestra convivencia con los pueblos indígenas y mestizos del país. [...] Que estamos asentados en distintas regiones del país, en el campo y las ciudades. Que nuestro trabajo contribuye a la construcción de la nación, su identidad pluricultural y su patrimonio tangible e intangible”.

Estas son las primeras líneas de la Declaración leída en el Primer Foro Nacional de Poblaciones Afrodescendientes en México, ocurrido en la Ciudad de México los días 26 y 27 de septiembre del año 2012. Fue un foro en el que estuvieron involucradas autoridades e instituciones locales y federales, organizaciones y redes de la sociedad civil, académicos e investigadoras, y al cual fueron invitados integrantes de los comités contra el racismo de la ONU y la CIDH, representantes de diversos países africanos, así como de Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Haití; pero no fue el primer espacio ni la primera vez en que las y los afromexicanos se reunieron en México para discutir su identidad y sus derechos.

¹⁶ Artículo que, en su versión amplia, fue elaborado para el libro *Afroméxico*, compilado por la senadora Susana Harp, Senado de la República, mayo 2019.

* Presidenta de Conapred.

El primer encuentro de pueblos negros, de hecho, ocurrió en 1997, en El Ciruelo, Pinotepa Nacional, Oaxaca. Desde la Costa Chica surgió la necesidad de exigir el reconocimiento de las comunidades y pueblos de mexicanas y mexicanos con herencia africana. Las demandas de entonces se repitieron incansables durante mucho tiempo:

- » El pleno reconocimiento constitucional de las comunidades y pueblos afroamericanos, y la armonización legislativa que esto implicara.
- » La inclusión de la variable étnico-cultural en el censo, los conteos de población y vivienda, y los instrumentos estadísticos administrativos.
- » La creación de un observatorio contra la discriminación racial con especial énfasis en la observación de los contenidos de los medios de comunicación, las políticas públicas y otros espacios de la sociedad en general.

Estos encuentros se sucedieron uno tras otro, cada año, de manera prácticamente invisible para las instituciones de gobierno, hasta que la UNESCO proclamó al año 2011, el Año Internacional de los Afrodescendientes.

Ser visible

Antes de 2011, organizaciones del movimiento afroamericano fueron acompañadas por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) principalmente, a partir del trabajo liderado por la Dra. María Elisa Velázquez, quien fuera vicepresidenta del Comité Científico del Proyecto Internacional La Ruta del Esclavo: resistencia, libertad y patrimonio, de la UNESCO. Juntas colocaron en la agenda del Conapred cuestiones importantes y pendientes para el ejercicio de derechos de las comunidades y el pueblo afroamericano.

En efecto, a pesar de que la naturaleza del encargo del Conapred es la de prevenir y combatir las prácticas discriminatorias, de manera particular contra los grupos históricamente discriminados, debe señalarse que fue la propia lucha de los pueblos negros la que se impuso, por su visibilidad, en la agenda del Consejo, y no al revés.

En su Presentación al Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, La discriminación en México: por

una nueva cultura de la igualdad (2001), por ejemplo, Gilberto Rincón Gallardo no menciona a los pueblos y comunidades afro entre los grupos más vulnerados; y al hablar de la necesaria lucha por los derechos colectivos, étnicos y culturales, se refiere a las poblaciones indígenas principalmente. No es que se tratara de una omisión deliberada, es que ni siquiera se tenía un diagnóstico claro de su condición de grupo discriminado, a pesar de que para entonces ya se habían realizado por cinco años consecutivos los Encuentros de Pueblos Negros en comunidades de Oaxaca y Guerrero.

Aun así, el Conapred muy pronto empezó a problematizar la discriminación racial y la discriminación contra los afrodescendientes en México, inicialmente desde una mirada académica que estudió la historia y los orígenes de la población afro en México, buscando develar la marginación y las condiciones de vida en que se han mantenido desde su llegada hace más de 300 años, antes de ser México un Estado nación.

A partir de entonces, conforme se tomó conciencia de las discriminaciones y la desigualdad en que viven las comunidades afro mexicanas, y la relevancia de visibilizarlas para poder contrarrestarlas, el trabajo del Consejo se orientó paulatinamente hacia la prescripción de



El 17 de noviembre de 2016, Conapred participó en el XVII Encuentro de Pueblos Negros, en Ometepec, Guerrero.

Autorreconocerse, “ser visible” para sí, fue el primer gran reto para la población afromexicana. Sin embargo, la pregunta sobre la afrodescendencia no logró incluirse en el censo de 2010.

política pública, de modo que en 2009 ya se cuestionaba la pertinencia de incluir en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 una pregunta sobre la identidad afro para tener información por parte del Estado.

El interés por censar a este grupo poblacional proviene del enfoque estructural con que el Conapred entiende desde siempre a la discriminación: el trato injusto, desventajoso que se impone a un grupo social de forma sistemática y consistente en el tiempo a partir de su consideración como no iguales, les niega a quienes son parte de él la posibilidad de ejercer sus derechos y libertades, e impacta fuertemente en sus condiciones de vida y desarrollo económico, político, cultural, social; es decir, amplía profundamente las brechas de desigualdad para éste. La inclusión de la población afro en el censo haría posible visibilizar estas desigualdades y así combatirlas más eficientemente.

Sin embargo, el principal hallazgo que se obtuvo al reflexionar al respecto fue que la autoadscripción afrodescendiente en México implicaba enfrentarse al racismo y a la discriminación histórica y estructural:

“A partir de los hallazgos de campo y del análisis cualitativo de los mismos, se pudo observar que se trata de una situación mucho más compleja de lo que a primera vista podría parecer. Dicha población no sólo es invisible para el resto de los habitantes del país; en la mayoría de los casos también lo es para sí misma”.

Autorreconocerse, “ser visible” para sí, fue el primer gran reto para la población afromexicana. Sin embargo, la pregunta sobre la afrodescendencia no logró incluirse en el censo de 2010.

Ser reconocido

Fue entonces que, desde los primeros acercamientos con las comunidades y pueblos afro, se supo que era necesaria una campaña de visibilización y de sensibilización de la población mexicana sobre su raíz africana.

Una vez que se tuvo conciencia del carácter estructural de la discriminación contra la población afroamericana, en parte por los estudios realizados, en parte por los diálogos exigidos por las organizaciones afroamericanas, el Conapred se sumó a la iniciativa de la ONU para proclamar el Año Internacional Afrodescendiente en 2011, y más tarde, el Decenio Internacional de las y los Afrodescendientes en 2015, como marcos certeros de acción para el Estado mexicano.

Así, en 2011 el Consejo publicó la *Guía para la acción pública: afrodescendencia. Población afrodescendiente en México*, junto con las instituciones que conforman el Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México. Este documento propone la adopción de medidas concretas para hacer efectivo el derecho a la no discriminación y promover la igualdad de trato y de oportunidades de la población afrodescendiente en México desde la perspectiva de los derechos humanos y la diversidad cultural para contrarrestar la discriminación estructural desde el conjunto de la Administración Pública Federal.

Tanto dicha Guía como el resultado de los Foros y Encuentros de Pueblos Negros y las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) fueron la base para crear el Pronaind 2014-2018, el cual incorporó acciones que buscaran un cambio cultural que previniera y desalentara las expresiones y conductas racistas e impulsara el conocimiento sobre los pueblos y comunidades afroamericanas y la población afrodescendiente en México.

En el marco del Pronaind, diversas instancias públicas realizaron acciones en ese sentido, por ejemplo, se hizo la revisión de los contenidos de los libros de texto gratuitos de primaria de las asignaturas de Historia, Formación Cívica y Ética, y Geografía, así como la propuesta iconográfica para incorporar aportes de la población afrodescendiente.

En el ámbito de la salud, se desarrolló el “Modelo Intercultural de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes”, cuyo objetivo fue establecer lineamientos para proporcionar servicios con enfoque intercultural, reconociendo la diversidad cultural y la incorporación formal de la medicina tradicional local, cuya eficacia ha sido comprobada, así como mecanismos para su fortalecimiento y desarrollo.

Además, se buscó la participación de personas y organizaciones de la sociedad civil afrodescendientes en los órganos de consulta e instancias de participación ciudadana como por ejemplo, en la ahora extinta Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que incluyó

en su Consejo Consultivo a tres representantes de las comunidades afrodescendientes de los estados de Guerrero, Oaxaca y Veracruz. Al día de hoy, la Asamblea Consultiva del Conapred ha incluido a un líder afromexicano como integrante de este órgano ciudadano.

La Subsecretaría de Normatividad y Medios de la SEGOB desplegó un convenio de colaboración con los medios públicos para llevar adelante una acción concertada en torno a acciones de visibilidad de la población afromexicana durante al menos dos años.

Entre julio y noviembre de 2014, luego del Informe de México ante el CERD, del Año Internacional Afrodescendiente y en el marco del Pro-naind, distintas instituciones, entre ellas el INAH, el Conapred y el INEGI acordaron dar cauce a la necesidad de generar información estadística para informar políticas públicas incluyentes de las personas y comunidades afromexicanas. La próxima realización de la Encuesta Intercensal 2015 fue la coyuntura relevante que llevó a la realización de dos mesas de trabajo para dialogar y reflexionar acerca de la pregunta de autoadscripción afrodescendiente junto con líderes de comunidades y organizaciones afromexicanas, así como especialistas de la academia y de organizaciones multilaterales. Este proceso se detalla más adelante.

En 2015, el Conapred emitió el tomo VII de su colección “Legislar sin Discriminación” sobre Derechos colectivos y reconocimiento constitucional de las poblaciones afromexicanas. En 2016 se publicó el tomo IX de esta misma colección sobre Derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos en torno a proyectos de desarrollo y explotación de recursos naturales. Ambas publicaciones se dirigen a personal legislativo y legisladores para que sus propuestas e iniciativas contengan un enfoque de igualdad y no discriminación y garanticen los derechos de los pueblos y las comunidades afrodescendientes.

Para 2017 se desarrolló la Enadis que incorporó la pregunta sobre autorreconocimiento de afrodescendencia, con la intención de generar indicadores para el diseño de la política pública de prevención y combate contra la discriminación en diversos ámbitos. Para entonces, la población autoidentificada como afromexicana ascendió a casi 3.2 millones de personas, lo que representa el 2.9% del total de la población. Y en 2018 se publicó la *Guía para la acción pública. Prevención de prácticas de perfilamiento racial*, con el fin de capacitar y profesionalizar a los agentes federales de migración para que identifiquen y eliminen las prácticas de perfilamiento racial en la gestión de los servicios y la operación migratoria.

La investigación académica también sigue aportando información valiosa para el Consejo y se han creado redes de investigación para profundizar en el tema como, por ejemplo, la Red de Investigación Interdisciplinaria sobre Identidades, Racismo y Xenofobia en América Latina (Red INTEGRA, 2015), cuyo objetivo es evidenciar y combatir el racismo y la xenofobia mediante la investigación y la generación de nuevos conocimientos, así como la impartición del diplomado de Xenofobia y Racismo convocado por Red INTEGRA y Conapred en conjunto con otras instituciones.

Ser afro

Previo a la Encuesta Intercensal 2015, para la cual ya se estaba preparando una pregunta de autoadscripción afro, el Conapred, en colaboración con la Secretaría de Gobernación, lanzó en febrero de ese año la campaña “Soy Afro, me reconozco y cuento” con la finalidad de que la población objetivo se autoidentificara como afro-mexicana, así como para promover el respeto de los derechos y reconocer la aportación histórica, económica, cultural y social de la población afrodescendiente en México.

Fue una campaña que incluyó la realización de un spot de 30 segundos en radio nacional; dos cápsulas de uno y seis minutos en radios comunitarias en los estados de Campeche, Guerrero, Sonora, Hidalgo, México, Chiapas, Guanajuato, Puebla y Veracruz; la pintura de 91 bardas alusivas a la campaña en Campeche, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Puebla y Veracruz; la distribución de 100 mil dípticos y nueve mil flyers en 18 entidades federativas; una activación en redes con el hashtag #SoyAfro, entre otras acciones. Además, en 2016, la Presidencia de la República otorgó sus tiempos oficiales a las cinco mejores campañas de 2015, entre las que quedó “Soy Afro, me reconozco y cuento”. La difusión que se dio a esta campaña se sumó al trabajo de las organizaciones y liderazgos afro-mexicanos para el logro de los resultados en la EIC- 2015.

Según el INEGI, en la EIC-2015, las personas que se consideraron afrodescendientes en México contabilizaron 1,381,853 pero, si se considera a quienes contestaron a la pregunta en parte (se considera afro), este grupo aumenta a casi dos millones.

En las mesas de trabajo previas al levantamiento de la EIC-2015, la discusión giró en torno a la pertinencia de los términos negro, afrodes-

endiente y afromexicano para que la población se autoidentificara como tal.

¿Esta pregunta debía apuntar hacia una condición de fisonomía/apariencia (fenotipo, tono de piel) o hacia una condición étnico-cultural (símbolos, tradiciones, costumbres)?

Los resultados de la Encuesta Intercensal revelaron el carácter multidimensional de las identidades, como ya antes habían señalado antropólogos e historiadores: aproximadamente dos de cada tres personas que contestaron sí a la pregunta sobre afrodescendientes se reconocieron también como indígenas.

Así que la adopción de la perspectiva étnica para la pregunta de autoadscripción (en lugar de una perspectiva racializada) resultó y resulta más adecuada, culturalmente pertinente y apegada a derechos, en todos los casos.

De esta manera, y gracias a la información arrojada por la Encuesta, el Consejo, de la mano del INEGI y la CNDH, elaboró el *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente en México*, con el objetivo de mostrar las principales características demográficas y socioeconómicas de los pueblos y comunidades afromexicanas y poblaciones afrodescendientes en México, lo que ha permitido identificar acciones para su inclusión en los programas de desarrollo económico y social del país.

Asimismo, se han realizado mesas de trabajo a nivel intersectorial, que incluyen la participación de organizaciones, colectivos y representantes de los pueblos y comunidades afromexicanas y de la población afrodescendiente en México, para la construcción y mejora de la pregunta de autoadscripción afrodescendiente en el Censo General de Población y Vivienda 2020.

Esto es porque a través de diversos ejercicios se ha constatado que la pregunta de la Encuesta Intercensal 2015, tal y como fue planteada, invisibilizó las condiciones de desventaja social en las que se encuentran gran parte de la población afromexicana. También, al mejorarse la pregunta de autoadscripción en la Enadis 2017, y considerarse el componente de la ascendencia (se incluyó el término “antepasado”) además del componente cultural, como hemos dicho, la población que se reconoció como afromexicana aumentó sustancialmente y representa 2.9% de la población total en la actualidad en México.

Así, de cara al Censo Nacional de Población y Vivienda 2020, deberá ajustarse la pregunta de autoadscripción además de que deberá trabajarse arduamente en una campaña de información para que toda la



El 17 de noviembre de 2016, Conapred participó en el XVII Encuentro de Pueblos Negros, en Ometepec, Guerrero.

población del país sepa que se le va a formular la pregunta y para dotar a las personas de los conocimientos y herramientas necesarias para reconocerse, valorarse y declararse como afro Mexicanas, además de que sean las propias comunidades quienes trabajen con el INEGI tanto para la capacitación como para el levantamiento del censo.

Tener derechos y poder ejercerlos

Por lo que respecta a las acciones en el ámbito legislativo, el Conapred ha servido de puente para la interlocución entre los liderazgos afro Mexicanos y las y los legisladores. Recientemente, durante la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, se presentaron siete iniciativas sobre reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades afro Mexicanas sin conseguirse avances sustantivos al respecto.

Con el inicio de la LXIV Legislatura, en diciembre de 2018, se creó el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas el cual, a pesar de no contener en su nombre a la población afro Mexicana, reconoce en sus ar-



En el marco del Día Nacional contra la Dsicriminación 2017, el Servicio Postal Mexicano, el Instituto Nacional de Antropología y el Conapred cancelaron un sello postal que celebra la lucha histórica de las mujeres afrodescendientes. El diseño estuvo a cargo de Génesis Ruiz Cota.

títulos 2do a 4to a la población afromexicana como sujeta de derecho público conforme “a la categoría jurídica de pueblos y comunidades indígenas en los términos reconocidos por el artículo 2do de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

También, la iniciativa que reforma el artículo segundo constitucional para reconocer a las personas afrodescendientes como integrantes de la composición pluricultural de la nación, presentada por los senadores Susana Harp y Martí Batres, ya fue aprobada en el Senado de la República y debe avanzar en su proceso legislativo hacia el pleno reconocimiento constitucional de los pueblos y las comunidades afromexicanas para el cumplimiento de la primera, histórica y más básica demanda de reconocimiento de las y los afromexicanos.

El Conapred acompañó técnicamente los procesos de consulta que se realizaron para este fin durante los meses de octubre y noviembre de 2018.

Así, podría concluirse que mucho se ha avanzado en los últimos diez años, en cuanto a las estrategias de visibilización, sensibilización, cuantificación de la población mexicana sobre su raíz africana. Sin embargo, por mayores que parezcan las conquistas y los logros de una población que hace apenas treinta años era completamente invisible al Estado mexicano, no se debe caer en la postura victoriosa del reconocimiento legal. El logro de hacerse visibles es de las comunidades y pueblos afrodescendientes, pero el reto de poder garantizarles el pleno ejercicio de todos sus derechos y una inclusión efectiva en la vida nacional es –sigue siendo– del Estado mexicano.

[Nota aclaratoria: en junio de 2019 fue aprobada la declaratoria de constitucionalidad de reconocimiento de la población afromexicana, quedando asentados sus derechos colectivos en el artículo segundo constitucional].



4. MIGRACIÓN Y XENOFOBIA: VERSE AL ESPEJO DE LA DISCRIMINACIÓN

Desde que entró a México la primera caravana de migrantes, a finales de 2018, las personas migrantes y refugiadas en general han sido objeto de diversas manifestaciones de xenofobia. Aunque el marco jurídico nacional e internacional prohíbe la xenofobia y la tipifica como una conducta discriminatoria, lo cierto es que se ha exacerbado en los últimos años un contexto de desigualdad, exclusión y, en ocasiones, de abierto odio e incitación a la violencia. En este contexto, Conapred ha promovido una serie de acciones contra la xenofobia, cuyo propósito es identificar y contrarrestar las expresiones y acciones discriminatorias contra las personas migrantes y refugiadas. Las acciones que hemos realizado para responder a esta coyuntura y, sobre todo, para cumplir con el mandato constitucional e internacional de no discriminación y protección de los derechos de estas personas se agrupan en tres núcleos.

Primero, la generación de conocimiento sobre discriminación y herramientas de política pública. Central en este rubro fue la Enadis 2017, que da cuenta de la persistencia de una buena dosis de xenofobia en la sociedad mexicana, de manera que las personas extranjeras son las que registran mayor rechazo como huéspedes en las viviendas mexicanas (39%, más que los jóvenes, las personas trans y las personas que viven con VIH), el tercer grupo más rechazado como pareja de una hija o hijo (14%, después de personas con VIH y el Sida, y del mismo sexo). Estas actitudes se extienden incluso a personas mexicanas nacidas en otro país, quienes, por ejemplo, enfrentan el mayor rechazo a ser electas para la presidencia de la república (50%).

También debe destacarse la elaboración y edición de la *Guía para la acción pública. Prevención de prácticas de perfilamiento racial*, en 2018, cuyos contenidos fueron socializados y consultados con especialistas de la academia y la sociedad civil, cuyo propósito es desmontar algunos de los principales prejuicios que derivan en el perfilamiento racial desde el servicio público y que inciden sobre los derechos de las personas en contextos de movilidad humana durante los procesos de revisión, verificación y control migratorio. La Guía forma parte de un

proyecto más amplio para prevenir el perfilamiento racial, que incluye la elaboración e impartición de contenidos específicos para capacitar y profesionalizar al personal del Instituto Nacional de Migración, así como del diseño de un mecanismo de implementación y monitoreo, que incluye un sistema de indicadores y transparencia de los resultados.

Por otro lado, el Consejo ha llevado a cabo una estrategia de incidencia con autoridades de los tres niveles y órdenes de gobierno con el propósito de promover el respeto de la diversidad y la inclusión social de las personas migrantes y refugiadas, y de prevenir todas las formas de discriminación, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia. Al propio tiempo, se han implementado acciones de difusión sobre los mecanismos de denuncia para casos de xenofobia.

En segundo lugar, están las acciones de información y sensibilización. Para escuchar a las personas migrantes y la sociedad en general sobre la coyuntura política que volvió aún más frágil la protección de sus derechos desarrollamos la estrategia de “cuartos de paz”. Se trata de espacios de diálogo y reflexión colectiva en contextos de alta polarización ideológica, que luego se han replicado para otras temáticas. Así, el 20 de enero de 2017, día del cambio de gobierno en Estados Unidos, convocamos a periodistas, especialistas de la academia y las organizaciones sociales y a las propias personas migrantes para destacar las contribuciones de las personas migrantes al desarrollo económico y cultural del país en que viven, así como el imperativo de hacer valer sus derechos humanos donde quiera que se encuentren. Luego, el 7 de noviembre de 2018, a propósito de la caravana migrante, replicamos la experiencia para evidenciar la xenofobia y promover una corriente de empatía hacia las personas migrantes y en busca de refugio que llegaban de América Central y, promover una respuesta humanitaria y generosa.

También elaboramos los documentos *Mitos y realidades sobre la Caravana migrante y las personas refugiadas* y *Noticias sin discriminación. Xenofobia*, en los que se analizan críticamente algunos de los prejuicios y mitos más ampliamente difundidos: como el supuesto vínculo entre migración y delincuencia, que la protección de las personas migrantes y refugiadas va en detrimento de las nacionales, que ellas compiten por los empleos y oportunidades; que la migración constituye una invasión, así como que no desalentarla enérgicamente provocará un grave problema para México. Estas publicaciones, aunque dirigidas a la ciudadanía en general, fueron difundidas también entre

quienes trabajan en los medios de comunicación para promover mensajes, contenidos incluyentes y libres de prejuicios en torno a las personas migrantes y refugiadas, así como para propiciar un tratamiento informativo basado en hechos y evidencia científica.

Se diseñó asimismo una campaña nacional contra la xenofobia para combatir mensajes xenofóbicos y antimigrantes, y promover los valores de hospitalidad, solidaridad y empatía.

Adicionalmente, y a partir de los estándares más altos de derechos, se diseñó e impartió el primer taller en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el 22 de enero de 2019, con el objetivo de sensibilizar y proporcionar herramientas y conocimientos básicos en derechos humanos que faciliten la investigación, cobertura y e información sobre los sucesos relacionados con la movilidad humana en la entidad, desde una perspectiva antidiscriminatoria. Los primeros dos talleres se impartieron a personal de oficinas de comunicación social del gobierno del estado y ayuntamientos y a periodistas locales. Experiencias similares se replicaron después en otras zonas estratégicas de tránsito y establecimiento de migrantes, como Tijuana, Baja California; Ciudad Juárez, Chihuahua y Tapachula, Chiapas.

En tercer lugar, están las acciones educativas. Desde 2015 está disponible el curso “Migración y xenofobia” en la plataforma Conéctate, dirigido a personal del servicio público, pero recomendado específicamente a agentes federales de migración y elementos de seguridad en estados fronterizos y en rutas de migración. Con la Red Integra, se impulsó el Diplomado sobre Racismo y Xenofobia, un programa académico en línea dirigido a personal del servicio público y estudiantes universitarios, con los propósitos de analizar el racismo y la xenofobia, sus manifestaciones particulares en México y compararlas con las de otros países de América Latina y el mundo, examinar iniciativas nacionales e internacionales de prevención y combate al racismo y la xenofobia e identificar manifestaciones concretas de xenofobia en los entornos inmediatos de los participantes.



GOBIERNO DE MÉXICO

TRABAJO • INMUJERES • CONAPRED

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social,
el Instituto Nacional de las Mujeres y el
Consejo Nacional para Evitar la Discriminación
otorgan el presente

RECONOCIMIENTO
A
**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA
DEL VALLE DEL ÉVORA**

Por su certificación en la Norma Mexicana
NMX - R - 025 - SCFI - 2015
en Igualdad Laboral y No Discriminación en 2018

Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación

5. LA NORMA MEXICANA EN IGUALDAD LABORAL Y NO DISCRIMINACIÓN

Marta Ferreyra Beltrán*

La desigualdad de trato, de acceso y de oportunidades al mundo del empleo remunerado es uno de los grandes obstáculos que impiden el desarrollo, tanto de los proyectos de vida individuales de hombres

La Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 es una opción de autocontrol frente a posibles formas de incumplimiento de la normativa vigente en materia de no discriminación, así como un horizonte al que todas las personas e instancias empleadoras deberían dirigirse para mejorar la calidad de vida de su personal e instaurar una nueva cultura organizacional

y mujeres como también, y esto está relacionado con lo anterior, del progreso económico y social de un país. La OCDE ha sido enfática en ello: la discriminación cuesta:¹⁷ y no solo se trata de una omisión en cuanto al cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos e inclusión.

Considerando el alto impacto que toda forma de discriminación (por género, edad, origen étnico, discapacidad, recursos

* Directora General de Autonomía y el Empoderamiento para la Igualdad Sustantiva en INMUJERES.

¹⁷ La pérdida de ingresos asociada con los niveles actuales de discriminación de género podría ser considerable e incluso abismal, llegando a alcanzar un costo superior a los 12 mil millones de dólares estadounidenses aproximadamente, lo cual equivale al 16% del PIB global actual. De acuerdo con la OCDE, en 2015, el desmantelamiento gradual de la discriminación de género en instituciones sociales podría producir beneficios económicos muy importantes y generar, así, un aumento anual de la tasa de crecimiento del PIB mundial de entre 0.03 y 0.6 puntos porcentuales para el 2030, dependiendo del escenario político que se contemple.

económicos, entre otras) tiene sobre las oportunidades de acceso a bienes, servicios y recursos por parte de toda la población; así como los beneficios de una política pública que acelere un modelo social de crecimiento inclusivo y antidiscriminatorio, tres instituciones de la administración pública federal, la STPS, el Inmujeres y el Conapred conjugaron los esfuerzos que habían venido haciendo en la materia¹⁸ para generar un único instrumento: la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación.

Esta herramienta de política pública, operada en conjunto, tiene como finalidad contribuir a un cambio en la cultura laboral de las organizaciones, al fijar las bases para el reconocimiento público de los centros de trabajo que demuestren la incorporación de la perspectiva de género, de inclusión y no discriminación en los procesos de reclutamiento y selección de personal, que cuenten con procesos de ascenso o movilidad y de capacitación con igualdad de oportunidades para mujeres y hombres; que busquen lograr la igualdad salarial; que implementen acciones para favorecer la corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar y personal de sus trabajadoras y trabajadores; y que generen ambientes accesibles, libres de violencia y discriminación.

Los principios que promueve la Norma Mexicana se basan en la normatividad nacional en materia laboral y en las disposiciones internacionales, como la CEDAW. Por lo que, al mismo tiempo, su adopción favorece el cumplimiento de diversos objetivos y compromisos del Estado mexicano, así como lo estipulado en las leyes nacionales. En esta misma línea, la Norma Mexicana se alinea y contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, en específico al número 5 (Igualdad de género) y al 8 (Trabajo decente y crecimiento económico).

Ahora bien, ¿cuál es la relevancia de desarrollar un estándar (de adhesión voluntaria) para regular todo el proceso de la vida laboral en los centros de trabajo, sean estos públicos o privados?

Los centros de trabajo son los lugares en donde pasa la mayor parte de su vida la población del mundo que cuenta con un puesto de trabajo formal.¹⁹ En pleno siglo XXI, sabemos que no hay crecimiento y

¹⁸ STPS: Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2009 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres; INMUJERES: Modelo de Equidad de Género; y Conapred: Guía de Acción contra la Discriminación: “Institución Comprometida con la Inclusión”.

¹⁹ De acuerdo con los datos generados por la OIT, la economía informal emplea a más del 60 por ciento de la población activa en el mundo.

que no se retiene el talento sin políticas organizacionales incluyentes, respetuosas de la diversidad, atentas al salario emocional de sus trabajadoras y trabajadores. Las grandes empresas transnacionales llevan décadas revolucionando sus modelos de cultura organizacional hacia horizontes más flexibles, razonables, centrados en el desarrollo humano de sus empleados y empleadas y no solo en objetivos extractivos y financieros.

La Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 es una opción de auto-control frente a posibles formas de incumplimiento de la normativa vigente en materia de no discriminación, así como un horizonte al que todas las personas e instancias empleadoras deberían dirigirse para mejorar la calidad de vida de su personal e instaurar una nueva cultura organizacional basada en la idea de que la productividad y el crecimiento no se sostienen únicamente en los resultados de una cuenta financiera, sino también en el balance humano que se realiza en cada centro de trabajo, a través de la suma de las experiencias individuales de inclusión, igualdad de acceso y de oportunidades y respeto a la legislación vigente, de todas aquellas personas que tienen o que quieren tener una relación laboral con dichos centros.

Desde su publicación oficial en octubre de 2015 al 12 de julio de 2019, la NMX cuenta con 374 centros de trabajo certificados, con 4,861 sitios en todo el país; del total, 29% son privados y 71% son públicos. Reciben los beneficios de los centros de trabajo certificados 816,784 personas, de las cuales el 46% son mujeres. Este casi millón de personas viven día a día los beneficios de una norma que regula las condiciones de acceso, permanencia, promoción y, en general, todos aquellos aspectos que tienen que ver con la vida laboral de las personas, bajo las premisas de igualdad y no discriminación, así como de aquellos conflictos éticos que pudieran presentarse. Y, sin lugar a duda, ese importante número de mujeres y hombres en toda su diversidad, llevan a sus hogares los beneficios de esta nueva cultura institucional basada en la atención a la diferencia, a la diversidad y a los más altos estándares nacionales e internacionales de respeto a los derechos humanos de mujeres y hombres.



6. POR EL DERECHO A SER Y A AMAR SIN TEMOR. POLÍTICAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN POR ORIENTACIÓN SEXUAL, IDENTIDAD DE GÉNERO Y CARACTERÍSTICAS SEXUALES

Damián Vallejo y Roberto Zedillo*

En México, aquellos individuos que se identifican o son percibidos como LGBTI —especialmente las personas trans— enfrentan altas tasas de violencia, prejuicios y rechazo. Diversas organizaciones de la sociedad civil alertan sobre la prevalencia de agresiones y homicidios motivados por la orientación sexual o la identidad de género. Al mismo tiempo, la Enadis 2017 comprueba que más de un tercio de la población (36%) se rehusaría abiertamente a rentar una habitación de su casa a una persona trans, y más de dos quintos no querrían que una persona gay o lesbiana fuera electa para la Presidencia de la República. No debería sorprender que —como revela la Endosig 2018— más de un tercio de quienes descubren ser LGBTI antes de la mayoría de edad lo oculta ante su familia, mientras que una proporción similar (35%) experimenta violencia escolar a raíz de ser quien es.

Las actitudes excluyentes que aún permean en nuestro país se conjuntan con los retos en la arena pública. Por una parte, quienes tienen una orientación sexual o identidad de género diversa, a menudo se encuentran con regulaciones excluyentes, como aún sucede en diversas entidades federativas respecto del matrimonio igualitario y el reconocimiento de la identidad de género. Ello se traduce en obstáculos que impiden a las personas concretar sus planes de vida y ejercer sus derechos. Por otra parte, la situación se agrava ante la prevalencia de actos discriminatorios en ámbitos como el empleo, la salud y la justicia. El Conapred ha resuelto casos en el ámbito laboral, por ejemplo,

* Damián Vallejo y Roberto Zedillo son politólogos, especializados en derecho a la igualdad y no discriminación, colaboradores cercanos de Conapred.

donde se restringían el acceso, ascensos o se presionaba a personas homosexuales y trans para que renunciaran a sus empleos, sólo por su orientación sexual o identidad de género, como se documenta en la resolución por disposición 12/2015.²⁰

Es ante esta realidad que, a lo largo de esta gestión, el Consejo ha implementado dos estrategias principales para promover la inclusión de las personas LGBTI. Por una parte, ha generado y difundido información confiable sobre las características y problemas principales de esta población, con el objetivo de desmontar prejuicios y ofrecer una base para el diseño de estrategias gubernamentales. Por otra parte, ha promovido políticas públicas incluyentes para eliminar la discriminación en diversos ámbitos, entre los que destacan la justicia, la salud, el registro de población y las elecciones. El resto de este texto resume las principales acciones del Consejo en ambas materias durante los últimos cuatro años.

Por un diagnóstico confiable y en contra de los prejuicios: generación y difusión de información

Bajo el supuesto de que la información es indispensable para desmentir estereotipos y diseñar políticas adecuadas, el Consejo desarrolló y difundió herramientas que caracterizan la exclusión y las condiciones de vida de las personas LGBTI. A continuación, se describen tanto las principales fuentes de datos que se crearon como los principales esfuerzos de cambio cultural.

Información estadística y cualitativa

A lo largo de los últimos cuatro años, Conapred generó encuestas y estudios cualitativos que han permitido complementar la información publicada por organizaciones de la sociedad civil. Las encuestas comprenden dos recursos ya citados —la Enadis 2017 y la Endosig 2018—, así como el diseño de una encuesta en línea sobre personas intersex

²⁰ La resolución completa está disponible en: <<https://www.conapred.org.mx/user-files/files/R%202015%2012%20Establecimientos%20mercantiles.pdf>>.

y una encuesta en hogares destinada a personas LGBTI. Los estudios cualitativos incluyen uno en torno a las poblaciones trans y uno sobre las personas intersex. A estas iniciativas se sumó un *Glosario sobre la diversidad sexual y de género*, dirigido al funcionariado público, pero también accesible a la población en general. A continuación, se detalla cada una de estas acciones.

La Enadis 2017 se realizó en conjunto con el INEGI, la CNDH, la UNAM y el CONACYT. Esta encuesta constituye el primer ejercicio representativo que proporciona información sociodemográfica sobre las personas no heterosexuales en México; por ejemplo, muestra que 3.2% de la población mayor de edad manifiesta tener una orientación sexual distinta a la heterosexual, y que un porcentaje considerable se concentra en localidades urbanas y estratos económicos bajo y medio bajo. La Enadis también contiene información sobre prejuicios y el respeto a los derechos de las personas LGBTI. El principal hallazgo en este sentido es que, según la opinión pública nacional, las personas trans son el grupo cuyos derechos menos se respetan en México. Desde su presentación mediante una conferencia de prensa conjunta, los resultados de esta encuesta se han difundido por medio de infografías, sesiones de trabajo con administraciones federales y locales, organizaciones sociales y universidades de varios estados del país.

No obstante, dado que la muestra y la metodología de la Enadis no permitieron capturar información representativa sobre las experiencias de discriminación de las personas LGBT, el Conapred diseñó, junto con la CNDH, la Endosig 2018. Esta encuesta se levantó en línea entre el 12 marzo y el 31 de mayo de 2018, con más de 12 mil respuestas de la población LGBT que vive en México. Los resultados permitieron actualizar la información existente sobre discriminación por orientación sexual e identidad y expresión de género, así como identificar el grado de conocimiento de derechos entre las personas LGBT, medir el grado de la cultura de denuncia ante actos discriminatorios y de violencia, y relacionar dicha información con las características sociodemográficas de este grupo discriminado. Gracias a la Endosig 2018, hoy sabemos que la mitad de las personas participantes dejó de frecuentar lugares (como los negocios comerciales o los espacios públicos) por miedo, que más de tres de cada 10 recibieron malos tratos y humillaciones durante la atención médica (33%), o que la misma proporción enfrentó violencia en la escuela. Datos como éstos se han compartido en presentaciones ante los medios de comunicación, foros con empre-

sas, e incluso durante la conferencia de prensa del Presidente de México, con motivo de la declaración del 17 de mayo como Día Nacional de la Lucha contra la Homofobia, Lesbofobia, Transfobia y Bifobia.

Actualmente, el Consejo participa en el diseño de dos encuestas más. La primera es una encuesta en línea sobre discriminación a personas intersex, cuya elaboración se realiza en conjunto con organizaciones de la sociedad civil especializadas sobre el tema. Se espera que este esfuerzo proporcione información sociodemográfica y sobre las prácticas de discriminación que esta población vive en diferentes ámbitos. La segunda encuesta está destinada a las personas LGBT en los hogares del país, por lo que el Consejo trabaja con el INEGI. Se tiene previsto que, con esta iniciativa, se dispondrá de mayor claridad en torno al volumen y la composición de esta población en México, así como sobre las experiencias de violencia y discriminación que enfrenta durante su curso de vida. Ambos instrumentos son inéditos en el país y ofrecerán información que hoy sólo está disponible para muestras de población más reducidas.

Finalmente, en relación con las actividades del Grupo 3 “Sobre el derecho a la no discriminación por preferencia y orientación sexual, e identidad y expresión de género” de la Subcomisión de Grupos Vulnerables de la Secretaría de Gobernación, Conapred elaboró el *Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales*. Ahí se definen, de acuerdo con los más altos estándares en la materia, los conceptos básicos para una discusión informada sobre la inclusión de las personas LGBTI. En ese sentido, además de acercar el contenido a la población en general, el principal objetivo de esta publicación es informar el diseño de las políticas del Estado, con miras a asegurar que éstas incorporen un enfoque integral de derechos humanos. El *Glosario* se encuentra disponible en línea, pero también se han distribuido 10 mil ejemplares impresos, tanto entre el funcionariado público como entre la ciudadanía.

Contenidos para un cambio cultural

Conapred también ha creado herramientas explícitamente dirigidas a desmentir los prejuicios, estereotipos y estigmas detrás de la exclusión de las personas LGBTI. A continuación, se destacan dos.

Por una parte, durante el año 2017, el Consejo difundió una *Campaña contra la Homofobia* que incluyó lo siguiente: un spot que se trans-

mitió en tiempos oficiales; 25 infografías que se publicaron en redes sociales; una serie de cápsulas sobre temas relacionados a la igualdad (p. ej. la masculinidad) que se difundieron en línea; numerosas apariciones y entrevistas en medios de comunicación, y la promoción del *Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales*. El spot principal de la Campaña se transmitió del 14 de junio al 31 de agosto, con un total de 1,576 reproducciones en radio y televisión. En redes sociales, los contenidos de la Campaña alcanzaron las 173,658 impresiones orgánicas por medio de las cuentas oficiales del Consejo.

Por otra parte, en mayo del mismo año, el Consejo publicó un cuento titulado *Citlalli tiene tres abuelas*, escrito por Silvia Susana Jácome. La obra cuenta la historia de una persona trans (en este caso, una de las abuelas de la protagonista). Así, pretende acercar a niñas, niños y el público en general, a las experiencias de las personas con identidades de género no normativas. Para lograr dicho objetivo, el texto se ha presentado en diversos espacios alrededor del país, entre los que destacan las ediciones 2017 y 2018 de la Feria Internacional del Libro Infantil y Juvenil.

Hacia la plena garantía de los derechos: políticas públicas para la inclusión

Durante esta gestión, además de proporcionar datos y herramientas conceptuales útiles para la toma de decisiones, Conapred ha impulsado y acompañado la implementación de diversas políticas para prevenir la discriminación de las personas LGBTI. Destacan, particularmente, las acciones en cuatro ámbitos: la procuración de justicia, la provisión de servicios de salud, el registro de población y la participación electoral. Como se detalla a continuación, todos estos esfuerzos han implicado una colaboración cercana con las principales instituciones competentes.

Procuración de justicia

Ante la prevalencia de actos violentos contra las personas LGBTI y de actitudes discriminatorias en el ámbito de justicia, el Consejo, la Procuraduría (hoy Fiscalía) General de la República y diversas organizaciones de la sociedad civil colaboraron en la creación del *Protocolo de Actua-*

*ción para el Personal de las Instancias de Procuración de Justicia del País en casos que involucren la Orientación Sexual o la Identidad de Género.*²¹

Dicho protocolo, aprobado por la Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia el 4 de diciembre de 2017, tiene un alcance nacional. Esto significa que permite homologar las actuaciones del personal sustantivo de procuración de justicia en todo el país, con el propósito de garantizar el acceso a la justicia sin discriminación. Entre otras disposiciones, el texto establece de forma precisa las particularidades que cada autoridad relevante debe considerar cuando una persona LGBTI está involucrada en un caso, ya sea como persona imputada, víctima o testiga. También prevé la creación de registros estadísticos sobre la pertenencia de las víctimas a sectores en situación de vulnerabilidad, lo cual permitirá tomar nota de los casos que involucren orientaciones sexuales e identidades de género no normativas.

El Protocolo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 2018, y actualmente se encuentra en la primera etapa de la estrategia de implementación. En esta fase, el Conapred proporciona acompañamiento técnico y capacitaciones al personal sustantivo de las delegaciones regionales de la FGR. Hacia junio de 2019, ya se había capacitado a personal de procuración de justicia de todas las entidades federativas del país.

Servicios de salud

Dada la evidencia sobre discriminación en las instituciones públicas de salud, y en atención a una serie de instrucciones presidenciales, Conapred y la Secretaría de Salud convocaron en 2016 a especialistas y a usuarias y usuarios LGBTI a numerosas sesiones de discusión y retroalimentación. Éstas culminaron en un *Protocolo para el Acceso sin Discriminación a la Prestación de Servicios de Atención Médica de personas Lesbianas, Gay, Bisexual, Trans e Intersexuales (LGBTI)*, que

²¹ Texto completo disponible en: <http://www.cnpj.gob.mx/normatividad/Documentos_Normatividad/Protocolo%20de%20Actuacion%20para%20el%20personal%20de%20las%20Instancias%20de%20Procuraci%C3%B3n%20de%20Justicia%20del%20Pa%C3%ADs,%20LGBTI.pdf>.

se publicó el 24 de junio de 2017.²² El protocolo está acompañado de *Guías Protocolizadas* para la atención de mujeres lesbianas y bisexuales, así como de hombres gays y bisexuales. También está adicionado con un *Protocolo de Atención* específico para personas trans y una *Guía de recomendaciones para la Atención Médica de Intersexualidad y Variación en la Diferenciación Sexual*.

Además de acompañar las discusiones que guiaron la elaboración de cada documento, el Consejo se involucró activamente en el proceso de revisión de los contenidos. Así, hoy se cuenta con instrumentos dirigidos a todas las personas que trabajan en el Sistema Nacional de Salud. En ellos se establece cómo se debe ajustar el proceso de atención médica a las particularidades de las personas LGBTI. Esto pretende garantizar a las y los usuarios de dicho sistema una atención incluyente y no discriminatoria.

El *Protocolo* tuvo una primera fase de implementación entre los meses de junio de 2017 y julio de 2019, que incluyó un pilotaje en unidades de atención médica de alta especialidad y la elaboración de un curso virtual dirigido quienes trabajan en el Sistema Nacional de Salud. Los contenidos de dicho curso estuvieron a cargo del equipo de Conapred, que consultó a personal médico, especialistas de la academia y representantes de la sociedad civil para asegurar su calidad. Con base en los resultados de esta primera fase de implementación, la Secretaría de Salud actualmente diseña la segunda fase, dirigida a ampliar el alcance a lo largo de las unidades de salud y en el número de personas beneficiadas.

Registro de identidad

Conapred ha insistido en diversos foros sobre la importancia de que el Estado reconozca la identidad de género de las personas en sus documentos oficiales. En principio, el Consejo participó como invitado en las dos últimas reuniones anuales (septiembre de 2017 y 2018) del Consejo Nacional de Funcionarios del Registro Civil. Éste es el órgano técnico y operativo de coordinación de todos los Registros Civiles

²² Texto completo disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462171/Protocolo_Comunidad_LGBTI_DT_Versi_n_IV_19__1_.pdf_Versi_n_15_DE_MAYO_2019.pdf>.

de México. En ambas participaciones, el Consejo enfatizó la urgencia de que el derecho a la identidad de género se haga valer mediante un trámite administrativo (es decir, sin un juicio de por medio). Ello obedece a los estándares internacionales en la materia, como la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que subrayan las características que debe tener un trámite de esta naturaleza: respetar la confidencialidad de los registros; basarse en el consentimiento libre e informado de la persona solicitante; ser expedito, y no exigir la acreditación de intervenciones quirúrgicas u hormonales.

Al interior del Gobierno Federal, entre septiembre y noviembre de 2018, Conapred impartió una serie de capacitaciones sobre diversidad sexual, de género y características sexuales a cerca de 130 personas servidoras públicas del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (Renapo). En dichas capacitaciones, de nuevo se expuso la necesidad de que se reconozca la identidad de género de las personas mediante un trámite administrativo, particularmente en relación con documentos como la Clave Única de Registro de Población y otros similares que se presentan ante los Registros Civiles del país.

Elecciones

Finalmente, ante las dificultades que diversas personas trans han enfrentado en distintos procesos electorales para ejercer su voto, Conapred colaboró con el Instituto Nacional Electoral para desarrollar un *Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*.²³ Dicho protocolo, aprobado por el Consejo General del INE el 22 de diciembre de 2017, establece medidas de nivelación para garantizar que todas las personas trans que cuenten con credencial para votar vigente y se encuentren en la lista nominal puedan ejercer el derecho a votar, libres de injerencias arbitrarias y con respeto a su identidad de género autopercibida y libremente manifestada. En el Protocolo se detallan medidas para garantizar la no discriminación

²³ Texto disponible en: <<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/DECE-yEC-Protocolo-Trans.pdf>>.

que involucran no sólo la jornada electoral, sino también los procesos de capacitación al funcionariado y la promoción del voto. En conjunto con varias organizaciones de la sociedad civil, Conapred participó en la elaboración y revisión de este documento. Cabe resaltar que el Consejo también hizo un llamado público y mediático para que las discusiones electorales desde 2018 incorporen una perspectiva antidiscriminatoria.

Perspectivas

Por fortuna, los resultados de la Enadis nos muestran que las generaciones más jóvenes están menos de acuerdo con prejuicios sobre personas gays, lesbianas y trans que otros grupos de edad. En todas las preguntas sobre prejuicios relacionados con esta población, las y los jóvenes mostraron menor acuerdo con esas ideas sin fundamento. Por ejemplo, mientras que apenas una de cada tres personas mayores de 60 años o más (35.6%) no estaría de acuerdo en que su hija o hijo se casara con una persona del mismo sexo, en la población menor a 29 años, la cifra llega a casi siete de cada 10 (67%).

Este patrón encierra una promesa de cambio generacional y cultural que puede empezar a dar frutos en los años por venir; un cambio que, esperamos, implique la construcción de un México donde nadie enfrente discriminación ni violencia sólo por ser quien es.



7. CONOCER PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS INTERSEX

Eva Alcántara*

En el año 2015 el Conapred inició reuniones de trabajo sobre el tema intersexual a las que fuimos convocadas Laura Inter, fundadora y directora del proyecto *Brújula intersexual*, y yo, en calidad de académica experta en el tema. Alexandra Haas y el equipo directivo coordinaron dicha reunión que marcó el inicio de una intensa colaboración que ha perdurado hasta la fecha. El objetivo inicial de Conapred fue conocer las problemáticas que enfrentan las personas con variaciones congénitas en las características sexuales, en particular las situaciones de discriminación. Para cubrir este objetivo, durante estos años y de manera conjunta, hemos trabajado en el diseño de una encuesta especializada que, de ser aplicada, sería la primera en su tipo en Latinoamérica y la tercera a nivel mundial. Para el diseño de ese instrumento y otras colaboraciones más se sumaron Hana Aoi, del proyecto *Vivir y ser intersex*, y el médico internista Carlos Alberto Narváez Pichardo, así como la antropóloga Mara Cristina Toledo Silva. Con la colaboración de nuestro equipo así conformado y de las y los especialistas en demografía y diseño de políticas públicas de Conapred se logró un trabajo transdisciplinario que fortalece la validez y confiabilidad del instrumento diseñado. El diseño de la encuesta y la colaboración en

El mayor avance hasta el momento es la Guía de recomendaciones para la atención médica de la intersexualidad y variaciones de la diferenciación sexual, la cual con la intermediación de Conapred diseñamos en conjunto con la Secretaría de Salud.

* Profesora-investigadora de la UAM-Xochimilco y especialista en materia de intersexualidad.

otros proyectos requirió de capacitaciones al personal de Conapred, que se llevaron a cabo anualmente en 2016, 2017 y 2018. En dichas capacitaciones colaboraron con su testimonio personas con variaciones intersexuales, algunas de las entidades de la república mexicana; esto permitió que el personal de Conapred tuviera una perspectiva amplia de las situaciones que enfrenta esta población en el país.

Considero que el mayor avance hasta el momento es la Guía de recomendaciones para la atención médica de la intersexualidad y variaciones de la diferenciación sexual, la cual con la intermediación de Conapred diseñamos en conjunto con la Secretaría de Salud. Dicho documento se encuentra dentro del *Protocolo para el acceso sin discriminación a los servicios de atención médica de las personas LGB-TTT e Intersexual*. Dada la relevancia de dicho documento, y con la intermediación de Conapred, en 2018 colaboramos con la Secretaría de Salud en el diseño de un curso virtual que se concluyó y que próximamente será difundido entre el personal de salud a nivel nacional. La implementación de dicho curso requiere del diseño de una estrategia eficaz cuyo desarrollo a corto plazo queda pendiente. En este sentido, un logro alcanzado ya en esta materia fue el inicio de una capacitación a personal de salud del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Hospital Juárez de México de la Secretaría de Salud.

En estos años también participamos en una asesoría sobre el tema intersex con el organismo homólogo a Conapred en el gobierno de Uruguay, el Ministerio de Desarrollo Social, durante la visita que realizaron a México. De igual forma realizamos en conjunto una capacitación a la Comisión del Deporte en el estado de Guanajuato.

Finalmente, el tema del registro civil de bebés cuyo sexo es puesto en duda debido a las variaciones congénitas en sus características sexuales es un tema de gran relevancia a nivel global que apenas comienza a ser discutido en México. No es sencillo pues con frecuencia hemos encontrado una interpretación errónea que ha orientado las políticas públicas en dirección contraria a la protección de los derechos de la niñez. El tema del registro de infantes que cambian su asignación sexo genética por elección es un tema también pendiente en el cual se requiere orientación urgente dado que en la actualidad existen diecisiete niñas, niños y adolescentes en espera de una rectificación de acta de nacimiento. Vivir con una identidad sexo genérica distinta a la que se consigna en el acta de nacimiento deriva en situaciones reiteradas de vulnerabilidad. El tema de las denominadas infancias trans

es distinto al tema intersexual, pero en el punto del registro civil es igual de urgente la capacitación al personal de instituciones públicas.

Es importante señalar que las colaboraciones establecidas durante estos años con Conapred han sido resultado de solicitudes expresas de funcionarias y funcionarios públicos e instituciones que enfrentan ya problemáticas que requieren solución para las cuales es necesaria la capacitación y el acompañamiento especializado.



8. HACIA LA INCLUSIÓN PLENA DE LA NIÑEZ TRANS Y SUS FAMILIAS

Marcela Gómez*

La visibilización de las niñas, niños y adolescentes trans es apenas un hecho reciente. Cuando comencé a trabajar en este tema, hace casi cinco años, realicé encuestas rápidas entre algunas familias de Monterrey, de manera aleatoria y encontré datos reveladores: primero, que la gran mayoría relaciona la condición trans con el ejercicio de la prostitución; segundo, que mayoritariamente se piensa que la condición trans es exclusivamente de las personas adultas y tercero, que la mayoría de las familias acudirían con profesionales de la medicina o la psicología en caso de tener una hija o hijo trans. Así aprendí a reconocer los principales enemigos a vencer: el prejuicio, los estigmas y la desinformación.

Mi primer acercamiento con Conapred fue en 2017, en el marco de un evento sobre infancias trans. Allí conocí a Alexandra Haas y en medio de una cena de gala se anunció que en Monterrey se organizaría el Primer Congreso Médico Nacional sobre Transexualidad Infantil, el cual se realizó en octubre de 2018, reuniendo a 218 profesionales de la salud provenientes de 28 entidades federativas. Cabe mencionar que las y los médicos mexicanos cuentan actualmente con conocimientos muy precarios en temas de derechos humanos y sexualidad, por lo que resulta de gran importancia idear un programa dedicado a fortalecer estas competencias, desde la modificación misma del programa de estudios universitarios.

Cuando, desde Trans Amor, empezamos a tener presencia en los medios de comunicación, muchas familias se nos acercaron para exponer sus angustias y tratar de obtener información. Las madres y los padres señalaban que sus principales miedos eran el rechazo de la familia y las agresiones a las que podrían estar expuestas sus hijas e hijos. Por su parte, niñas, niños y jóvenes contaban con mayor infor-

* Médica y activista en favor de los derechos de la diversidad sexogenérica.

mación y se vinculaban con sus pares sobre todo a través de las redes sociales. Así, nos dimos cuenta de que la información es la mejor arma contra la discriminación. Ser sensibles frente a la diversidad nos permite entender que niñas y niños van a vivir un proceso de construcción de sus identidades de género que nadie tiene derecho a reprimir o a interferir.

En 2018 tuve la oportunidad de participar en los trabajos que derivaron en el Protocolo para la Atención en Salud para las Personas LGBTI que publicó el gobierno federal a través de la Secretaría de Salud en 2017 y del que se desprenden las cuatro guías clínicas fundamentales. Con el apoyo de Conapred y diversas instancias públicas y civiles, logramos un protocolo incluyente, despatologizante y sensible. Ahora, es fundamental que la nueva administración federal retome de manera decidida la segunda etapa del Protocolo, que consiste en desarrollar la metodología para aplicarlo a las unidades médicas institucionalizadas y la capacitación del personal.

Conapred cuenta con un reconocimiento amplio por parte de las organizaciones civiles y ha sido una institución que ha acompañado y recogido luchas sociales emergentes, como las nuestras. Esto lo ha hecho a través de la generación de materiales educativos –como el libro *Citlali tiene tres abuelas* que visibiliza las identidades trans en los núcleos familiares–, el seguimiento a las quejas por discriminación, así como por medio de la Enadis 2017 o la Endosig. Pero, sobre todo y de manera constante, Conapred ha sido una institución que nos ha hecho sentir el apoyo a quienes defendemos los derechos de las personas trans y de sus familias.

9. SER PERSONA TRANS

Kenya Cytlalay Cuevas*

El primer acercamiento que tuve con el Conapred fue para levantar una queja contra una institución que violentó los derechos de la comunidad LGBTI. En ese trayecto también estuvimos con la defensa de Paola Buenrostro, una mujer trans y trabajadora sexual de la Ciudad de México, asesinada en Puente de Alvarado en 2016. Buscando justicia para Paola, me entrevisté con Alexandra Haas y Julia Suárez. Desde

Protocolo de actuación para el personal de las instancias de procuración de justicia del país, en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género

entonces, siempre he tenido una comunicación directa para resolver temas de derechos humanos de la comunidad LGBTI.

Uno de los temas que trabajamos de manera cercana fue el *Protocolo de actuación para el personal de las instancias de procuración de justicia del país, en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género* de la entonces Procura-

duría General de la República. Colaboré en las mesas de trabajo, revisando resultados de los materiales, vigilando que se salvaguardaran los derechos de la comunidad LGBTI. Creo que este Protocolo es uno de los trabajos más asertivos que ha desarrollado el Conapred en el tema de procuración de justicia y estuvimos colaborando con este Consejo en la presentación y difusión del Protocolo.

Conapred ha logrado, a través de sus pronunciamientos, de la información que comparte, de su colaboración con instituciones internacionales, visibilizar los problemas que afectan a las personas de la diversidad sexual. Tanto los esfuerzos de visibilización como el seguimiento de los casos han contribuido en el combate a la discriminación. Específicamente el Consejo ha trabajado con empresas e instituciones

* Activista por los derechos de las personas trans y de quienes ejercen el trabajo sexual, además de fundadora de la organización civil Casa de las Muñecas.

Yo a los nueve años empecé mi transición y a esa edad me prohibieron entrar al colegio, me expulsaban porque yo externé expresiones y costumbres “propias” de una identidad de género femenina.

para prevenir la discriminación institucional que sistemáticamente enfrenta la comunidad LGBTI. A pesar de todo esto, creo que en el ámbito laboral aún hay mucho trabajo por hacer, igual que en el deportivo, el cultural, artístico, o de la salud. En todos los ámbitos aún falta trabajo por hacer, pero atacando desde la raíz.

Cuando hablo de atacar el problema de raíz propongo que a través del Conapred se dé un vínculo con la SEP para plantear un protocolo de actuación para las infancias trans. Este es un tema que pocas veces, o nunca, se toca. Pero es muy importante abordarlo.

En mi experiencia es crucial acercarse al tema de la infancia trans, yo a los nueve años empecé mi transición y a esa edad me prohibieron entrar al colegio, me expulsaban porque yo externé expresiones y costumbres “propias” de una identidad de género femenina. Me maquillaba, me delineaba las cejas y por ello me hicieron víctima y terminé viviendo en la calle, consumí drogas y ejercí el trabajo sexual. A todo esto me orilló la situación que estaba viviendo. Por ello creo que la educación es algo crucial y no estamos dando ahí la batalla.

Tenemos que preguntarnos cómo se está formando a las y los mexicanos, a las personas que gobiernen en el futuro en este país; con qué enfoque o mirada lo harán. Debemos preguntarnos hasta qué punto estamos generando un cambio. Si desde la infancia se empieza a generar la empatía se puede contrarrestar la discriminación, por ejemplo, hacia las personas trans, hacia un compañero en la escuela que sea trans. Así, estas niñas y niños crecerán sin discriminación y sin discriminar.

10. CITLALLI TIENE TRES ABUELAS Y LA CULTURA DE INCLUSIÓN PARA NIÑAS Y NIÑOS



Título: Citlalli tiene tres abuelas

Es un cuento dirigido a la niñez y es uno de los primeros cuentos infantiles editados por una institución de gobierno en toda América Latina en el que el tema principal es la transexualidad. Enfocado a menores entre los 7 y los 12 años, explica de manera amable y sencilla el sentir de las personas transexuales. Por medio de la empatía, promueve el respeto a otras identidades. Así mismo, busca que las y los niños trans puedan ver que sus identidades son parte de la diversidad de personas, encontrando entre las líneas del cuento refugio y comprensión.

En México, los avances del derecho a la no discriminación han cambiado nuestra manera de relacionarnos con la diversidad que desde siempre nos ha caracterizado como sociedad pero que, a veces, se ha tenido que ocultar por miedo al rechazo o a los contextos de inseguridad. Éste es el caso de las personas trans quienes, de acuerdo con

la Endosig 2019, experimentan altos índices de exclusión: 75% de ellas declararon haber sido discriminadas por lo menos una vez durante los últimos 12 meses; mientras que el 57% ha recibido comentarios, conductas o actitudes negativas en el ámbito laboral. En este sentido, una de las características de la discriminación es la reproducción acrítica de los prejuicios y estigmas en torno a las identidades de ciertas personas, de tal forma que las y los más jóvenes van incorporándolos y reconociéndolos como normales. De ahí la importancia de dotarles de herramientas para valorar positivamente esa diversidad con la que ahora convivimos en la escuela, en el trabajo o en la propia casa. *Citlalli tiene tres abuelas*, el libro de Silvia Susana Jácome con ilustraciones de Medusczka, es un ejercicio de empatía hacia las personas trans, sus trayectorias de vida y las dificultades que experimentan para llegar a ser públicamente quienes realmente son. A partir del diálogo entre una niña de nueve años, Citlalli, y Rebeca, una de sus tres abuelas, la autora nos coloca en la perspectiva de quien descubre sin prejuicios y desde la apertura a la comprensión que hay personas que nacen con un sexo biológico al que su identidad y expresión de género podría no corresponder. Y que una característica tan importante por condicionar la manera en que nos relacionamos con el mundo y con las y los demás tendría que ser revestida de respeto, libertad y cuidado, precisamente los límites que señala el derecho a la no discriminación. En este cuento Citlalli se percata de que su familia no es común, porque una de sus integrantes más querida tiene un historial de dudas, cuestionamientos sobre su identidad y dolor por la discriminación experimentada; y, al mismo tiempo, ella se sorprende por la arbitrariedad y lo absurdo de los prejuicios que han hecho sufrir a su abuela de manera injusta e inmerecida. Aunque el público objetivo de esta publicación del 2017 son niñas y niños, sus lectores podrían ser todas aquellas personas que necesitan revisar y cuestionar los estigmas en torno a las identidades y expresiones de género no normativas frente a la afortunada visibilización de las personas trans en la cotidianidad y los espacios fundamentales de la vida social.

11. DETRÁS DE LA AGENDA ANTIDERECHOS HUMANOS

Olivia Rubio Rodríguez*

En los últimos años hemos visto nacer distintas expresiones políticas que se oponen al avance de los derechos humanos. Alrededor del mundo, han surgido movimientos que pretenden frenar la creación e implementación de leyes y políticas públicas que buscan alcanzar la igualdad sustantiva entre todas las personas, y proteger la dignidad que es inherente a todos los seres humanos por el simple hecho de existir. Sin importar sus distintos orígenes y afiliaciones políticas, estas corrientes se acompañan de discursos que sostienen, de manera indiscutible, la permanencia de un orden social inmutable; esta posición los blindo frente a todo cambio y hace casi imposible el diálogo.

Los discursos recientes en contra de los derechos humanos se han presentado y emitido en diferentes países y por diversos representantes, sin embargo, suelen ser casi idénticos entre sí y tienden a seguir las mismas líneas argumentativas: tajantes, poco profundas y negadas al cuestionamiento necesario que implica la generación del conocimiento. En contraste, los movimientos por los derechos de las mujeres y de las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género o características sexuales diversas, son sumamente plurales, abiertas a la diversidad y a la construcción colectiva, y cuidan tanto la forma como el fondo de sus discursos, pues definen la libertad y la igualdad entre todas las personas. Aunque estos movimientos reflejen posturas diversas, no significa necesariamente que sean posiciones antagónicas o irreconciliables, sino que reflejan una dimensión esencial de la vida y el debate democrático: el respeto a la diversidad de opiniones, expresiones y formas distintas de habitar el mundo de todas y todos.

Si queremos consolidar nuestra vida democrática y avanzar hacia el ideal que persigue la Declaración Universal de los Derechos Humanos –“un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la mi-

* Activista por los derechos LGBTI y fue Directora General Adjunta de Quejas de Conapred hasta 2018.

seria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencia”-, tenemos que combatir los discursos que pretenden dividirnos usando el odio como arma. Los movimientos anti derechos no pueden ser contrarrestados desde la misma postura, sino desde la reconciliación y la construcción de la paz. Lo que el mundo necesita es empatía y humanidad, no más conflictos y divisiones.

Los prejuicios y estigmas sobre los grupos históricamente discriminados están presentes en todas las sociedades, sin embargo, en algunas se están capitalizando capitalizados con fines políticos. Es así que en distintos países existen figuras que, en su discurso, han señalado a las personas migrantes o a las personas LGBTI como las culpables de problemas sociales tan graves como la pobreza, la violencia o la vulneración al derecho a la autodeterminación de los pueblos. Esta es una forma de quitar la atención de los verdaderos responsables de estas vulneraciones; pero también de capitalizar la indignación existente ante las injusticias para dirigirla, en forma de odio, a las personas que son víctimas de violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Resulta irónico que las posturas antiderechos, que suelen argumentar que los derechos humanos no son más que instrumentos electorales, sean las que utilicen el odio como un arma electoral que ha puesto en peligro la democracia en el mundo.

En realidad, es gracias a los derechos humanos que hoy podemos defender la libertad de expresión, ya sea ante instancias nacionales o internacionales. Es por esta noción compartida y globalmente aceptada que podemos decir en voz alta, o publicar donde queramos, nuestras opiniones y posturas sobre el acontecer político y social.

Sin embargo, debemos recordar enfáticamente que la libertad de expresión no protege la incitación al odio y a la violencia por lo que no puede ser utilizada para vulnerar los derechos humanos de una persona o grupo. La Declaración Conjunta sobre el Racismo y los Medios de Comunicación de los Relatores para la Libertad de Expresión (Organización de las Naciones Unidas, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y Organización de los Estados Americanos) advierte que las expresiones que incitan al “racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia” son perjudiciales y que, si bien es necesario establecer pautas que regulen estas expresiones, dichas medidas podrían llegar a interferir con la libertad de expresión y, por ende, deben someterse a un conjunto de estándares mínimos de legalidad, legitimidad y necesidad. En este sentido, la Declaración Conjunta esta-

bleció que la regulación del discurso de odio debe cumplir los siguientes parámetros mínimos:

- » Nadie debe ser penado por decir la verdad;
- » Nadie debe ser penado por divulgar expresiones de odio a menos que se demuestre que las divulga con la intención de incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia;
- » Debe respetarse el derecho de los periodistas a decidir sobre la mejor forma de transmitir información y comunicar ideas al público, en particular cuando informan sobre racismo e intolerancia
- » Nadie debe ser sometido a censura previa, y
- » Toda imposición de sanciones por la justicia debe estar en estricta conformidad con el principio de la proporcionalidad.²⁴

En este sentido, al combatir los discursos de odio no podemos vulnerar la libertad de las personas; al defender los derechos humanos de un grupo históricamente discriminado también estamos defendiendo los derechos de todas las personas, por lo que es necesario reiterar que el discurso de odio se combate con un mayor y mejor discurso de inclusión.

En ese sentido, el Conapred ha impulsado diversas medidas: por un lado, ha participado como representante de México en el proyecto *No Hate Speech Movement*, dirigido a jóvenes que vivan en países integrantes de la Unión Europea y en el que nuestro país acudió como observador. Como parte de esta iniciativa, el Conapred impulsó la creación en México del *Movimiento Sin Odio*, cuyo objetivo central es que las personas jóvenes cuenten con herramientas narrativas contra el discurso de odio, especialmente el que se difunde en redes sociales. Hasta 2019, el Movimiento contaba con participantes de más de 20 entidades federativas.

En el Consejo también hemos actuado de manera preventiva en varias ocasiones, cuando los discursos y expresiones tienen contenidos contrarios a los derechos humanos. Por ejemplo, ante la presentación

²⁴ Declaración Conjunta sobre el Racismo y los Medios de Comunicación de los Relatores para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización de los Estados Americanos, 27 de febrero de 2001. Disponible en: <<http://www.article19.org/docimages/951.htm>>

Si fuera válido negar un derecho humano a todo un grupo de población, este dejaría de ser un derecho humano, y se convertiría en el privilegio de algunas personas. Al combatir las posturas antiderechos no se intenta vulnerar las libertades de ninguna persona, sino reivindicar siempre la dignidad inherente a todas las personas.

en 2019 de conferencias que promueven abiertamente la restricción de derechos a personas de la diversidad sexual y de género en diversos estados del país, basados en prejuicios, estereotipos y estigmas hacia esta población, hicimos un llamado respetuoso, tanto a personas particulares como a instituciones públicas, a respetar, proteger y garantizar el derecho a la no discriminación de todas las personas, en especial quienes han sido históricamente excluidos por su orientación sexual o identidad de género.

Debemos recordar que si fuera válido negar un derecho humano a todo un grupo de población, este dejaría de ser un derecho humano, y se convertiría en el privilegio de algunas personas. Al combatir las posturas antiderechos no se intenta vulnerar las libertades de ninguna persona, sino reivindicar siempre la dignidad inherente a todas las personas. Es indispensable entender que el odio sólo puede ser combatido desde la empatía, la compasión y la reconciliación.

12. COLORES DE LIBERTAD Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA CON IGUALDAD



Presentación del libro Colores de libertad. Secretaría de Gobernación, marzo 2019.

Una de las grandes asignaturas pendientes para el Estado mexicano es la procuración de justicia con perspectiva de no discriminación. En nuestro país, el derecho al debido proceso se ve interrumpido todos los días cuando, en sus distintos tramos, las personas enfrentan obstáculos estructurales por falta de accesibilidad, de recursos para la comunicación en lenguas indígenas, de perspectiva de género y, más aún, por los prejuicios y estigmas que criminalizan de antemano. Éste fue el caso de Jacinta Francisco Marcial, Alberta Alcántara y Teresa González, indígenas ñañú originarias de Querétaro, quienes en 2006 fueron detenidas arbitrariamente y acusadas de secuestrar a seis agentes de la Agencia Federal de Investigaciones mientras realizaban un operativo para decomisar mercancía robada en un tianguis de Amealco. Las tres mujeres fueron presentadas a declarar, sin contar con un traductor de su lengua o medios legítimos de defensa, y con base en evidencias circunstanciales fueron juzgadas y sentenciadas a 21 años de cárcel. La señora Francisco fue liberada tres años después, cuando la Procuraduría General de la República decidió no presentar conclusiones acusatorias en su contra, aunque sin reconocer su inocencia. En el caso



Presentación del libro *Colores de libertad*. Secretaría de Gobernación, marzo 2019.

de las señoras Alcántara y González, la SCJN tuvo que atraer el caso, revocar por unanimidad la sentencia, así como solicitar la declaratoria de inocencia. En 2013 y con acompañamiento del Centro Prodh, las tres mujeres interpusieron juicios de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y éste resolvió que la Procuraduría debía indemnizarlas, reconocer su inocencia y ofrecer una disculpa pública.

Este caso es paradigmático por varias razones: porque muestra cómo los estereotipos y estigmas relacionados con hablar una lengua indígena, el género o la ocupación condicionan el acceso de ciertas personas a la justicia; porque evidencia la manera en que la dilación de los procesos de reparación del daño genera pérdida de derechos y calidad de vida para ciertas poblaciones; y porque se hace patente que la justicia requiere el reconocimiento y la difusión de historias como las de Jacinta, Alberta y Teresa para que otras personas como ellas y la sociedad en general no vivan las mismas experiencias.

Precisamente como parte de esta tarea de sensibilización y –para utilizar la expresión de Martha Nussbaum– de *justicia poética*, el Conapred editó en 2018 el libro *Colores de libertad*, escrito por Miguel Pulido e ilustrado y editado –en su versión de cómic– por José Luis Pescador, Francisco De la Mora y Daniela Rocha, en un formato orientado a alcanzar a un público amplio no familiarizado con la literatura jurídica. Por una parte, se trata de un testimonio cálido y empático que es resultado de la interacción entre el autor y las mujeres ñañú; y, por

la otra, es un cómic que utiliza los recursos de la plástica y la narración en primera persona para acercarse a las y los más jóvenes y a quienes la escritura no constituye la primera fuente de contacto con el mundo. Así, este libro es un llamado de atención acerca de las injusticias que han vivido y siguen viviendo personas en quienes convergen diversas formas de exclusión, así como sobre la obligación del Estado de remover los obstáculos estructurales que todavía el día de hoy cancelan el derecho al debido proceso para muchas personas en contextos de discriminación. En marzo de 2019, con la presencia de Alberta y Teresa, el libro fue presentado públicamente en la SEGOB, por su autor, además de por Olga Sánchez Cordero, Alejandro Encinas Rodríguez y Alexandra Haas Paciuc.



Título: Colores de libertad

Esta publicación está diseñada de manera dicotómica: por una parte ofrece una narrativa accesible y, por otra, un cómic sobre Alberta, Jacinta y Teresa, uno de los casos más representativos de discriminación múltiple no solo por ser mujeres, sino también indígenas y por su condición socioeconómica, que afortunadamente culminó con la liberación de las tres mujeres y en una disculpa del Estado mexicano como parte de las medidas de reparación de daños. Se presentó el libro ante organismos de la sociedad civil e instituciones estatales.



13. RELIGIONES POR LA INCLUSIÓN

Ignacio Cuevas*

En 2011, el Conapred inició la conformación de un espacio de diálogo interreligioso al que se invitó a representantes de diversos grupos religiosos, algunos de forma institucional y otros con dirigentes interesados en el tema. Se establecieron criterios para trabajar en torno a la dignidad humana y la no discriminación y para buscar acciones conjuntas y apoyo a campañas del Consejo. Las reuniones se realizaron con cierta periodicidad.

A partir de la gestión de Alexandra Haas, el espacio tomó un carácter más formal denominándose Religiones por la Inclusión y se estableció una periodicidad trimestral con reuniones en la primera semana de marzo, junio, septiembre y diciembre. La reunión es encabezada por la Presidenta, conducida por el encargado de Asuntos Religiosos y se cuenta con presencia de otros funcionarios de Conapred según el tema que se aborde.

Los grupos religiosos que participan son la Iglesia Católica Romana, a través de la Conferencia del Episcopado Mexicano y la Conferencia de Superiores Mayores de Religiosos de México; las Iglesias evangélicas históricas como la Iglesia Anglicana de México, la Iglesia Bautista Shalom, la Iglesia Luterana del Buen Pastor y la Iglesia Presbiteriana; también otras Iglesias cristianas como la Adventista del Séptimo Día de México, la Iglesia de la Luz del Mundo, la Iglesia Veterocatólica de México. Además son parte del grupo la Comunidad Judía de México, a través de Tribuna Israelita, la Comunidad Musulmana a través del Centro Educativo de la Comunidad Musulmana de México, la Comunidad Budista con la Casa Tíbet de México, la Comunidad Sikh con el centro Sikh Dharma de México, la Comunidad Bahai de México y la Iglesia de Scientology México. Ocasionalmente han acudido representantes de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, de la Comunidad Hindú, y de la Mexicanidad. También participa el colectivo

* Profesor de la Universidad Iberoamericana y especialista en temas religiosos en Conapred.

Iglesias por la Paz que agrupa a actores religiosos que acompañan a víctimas de la violencia y realizan acciones por la paz.

En las reuniones los grupos presentan situaciones de discriminación que sufren sus feligreses o expresan sus preocupaciones sobre temas sociales, mientras que Conapred expone las acciones y campañas que está realizando para que sean conocidas por los asistentes y en su caso puedan hacer eco o sumarse a las causas que consideren adecuadas.

A partir de la administración de Andrés Manuel López Obrador, se invitó a participar en la reuniones a la Dirección General de Asuntos Religiosos encabezada por Héctor Miranda, quienes han acudido de manera formal. Anteriormente la Dirección había rechazado participar en las reuniones.

Entre los temas que se han abordado destacan los siguientes:

- » **Migración.** Los grupos religiosos son los principales apoyos sociales con que cuentan las personas migrantes tanto las que pasan por México como las que llegan a Estados Unidos. Se hizo una reunión especial en diciembre de 2016 con visitantes de Estados Unidos del Center for American Progress y académicos del CIDE en que las Iglesias y Comunidades expusieron su trabajo en pro de migrantes para potencializar la ayuda ante la llegada al gobierno de Donald Trump. Además en otras reuniones se abordó el mismo tema con exposiciones del trabajo sobre migrantes centroamericanos del Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana.
- » **Educación.** Una de las reuniones fue para abordar el tema de la diversidad religiosa y la educación con funcionarios de la SEP para abordar el respeto a la diversidad y sus prácticas religiosas en las escuelas.
- » **Matrimonio igualitario.** Un tema muy polémico en el ámbito religioso es el de la diversidad sexual, el cual no es bien recibido por algunas instituciones religiosas. El tema se abordó respetando las posturas contrarias pero logrando que las expresiones públicas sobre el tema no fueran discriminatorias ni llamaran al odio. Algunos de los grupos sí apoyaron la causa e incluso se realizó un Foro de “Religiones en favor del Matrimonio Igualitario” en el Museo Memoria y Tolerancia.
- » **Trabajadoras del hogar.** Este tema se abordó en una de las reuniones y se les expuso la situación de este sector social logrando

que los grupos religiosos se sumaran a esta causa en sus trabajos sociales.

- » **Infancia.** Otra de las reuniones se dedicó al tema de la niñez y la adolescencia para lo cual se invitó a la Secretaría Ejecutiva del SIPINNA para que expusiera la situación y las acciones que realizan.
- » **Estudios.** Otras reuniones se dedicaron a compartir estudios académicos como la Enadis 2017 que realizó Conapred, y la Encuesta de Cambio Religioso en México que hizo la Red de Investigadores del Fenómeno Religioso en México, que reúne a académicos de varias universidades del país y con la cual Conapred tiene relación participando en sus reuniones anuales.
- » **Estado laico.** Los grupos que participan en las reuniones expresaron su preocupación porque en la nueva administración ha habido señales de debilitamiento de la laicidad del Estado. Al contrario que algunas agrupaciones evangélicas que buscan modificar la legislación para intervenir en los asuntos de Estado, en Religiones por la Inclusión se pidió que se fortaleciera el Estado laico. Esto llevó a Conapred a gestionar una reunión con la Secretaria de Gobernación Olga Sánchez Cordero y la Subsecretaria de Participación Social, Desarrollo Democrático y Asuntos Religiosos, Diana Álvarez Maury, la cual se realizó el 3 de septiembre de 2019 en la Secretaría de Gobernación. En dicha reunión catorce integrantes de Religiones por la Inclusión pudieron expresar ante la Secretaria su punto de vista ante lo cual la funcionaria mostró su sorpresa y agrado de que los propios religiosos apoyaran la laicidad y la separación del Estado y las Iglesias, y se comprometió a defender la laicidad del Estado.

El trabajo interreligioso de Conapred llevó a que recibiéramos una invitación y participáramos en la III Conferencia sobre Religiones y su Contribución a la Paz y la Concordia realizada en Madrid en noviembre de 2018 a la que acuden judíos, católicos y musulmanes.

Adicionalmente al trabajo interreligioso que se realiza en el Grupo, Conapred mantiene una relación con cada una de las Iglesias y Comunidades acompañándolas en sus celebraciones y apoyándolas en sus peticiones. Algunas de las acciones que se realizan son la Conmemoración del Holocausto con la Comunidad Judía, la participación en el fin del Ramadán con la Comunidad Musulmana, las celebraciones de distintas Iglesias como la Santa Convocación de la Luz del Mundo y pláticas y conferencias que piden sobre discriminación.

4

CULTIVAR LA IGUALDAD

**El cambio cultural
como objetivo
estratégico**

Nadie nace con la discriminación en los genes. Más bien, se trata de un aprendizaje que, con los años, va enquistando en la conciencia aquellos prejuicios que nos permiten reconocer nuestro lugar en el mundo y que luego nos condicionan a construir uno donde solo caben quienes son semejantes a una o uno mismo. Así, aprendemos que está bien excluir desde el discurso e, incluso, incitar al odio y la violencia; que los contenidos de los medios de comunicación y la publicidad deberían reproducir las fórmulas coloquiales con que nombramos las diversidades, que incluso se insulta “por tradición” en estadios deportivos. Esta pedagogía de la exclusión nos viene transmitida por la familia, nuestras comunidades, en instituciones como la escuela donde todos los días se nos obliga a clasificarnos a nosotros mismos y a los demás. Desaprender los aprendizajes que condicionan estas conductas equivale a ponerse en los zapatos de las y los otras para imaginar lo que significa caminar todos los días bajo el peso injusto del estigma y el prejuicio.

Índice

1. Educación incluyente: el verdadero viaje al centro de la tierra
2. Educación para la no discriminación
3. El Conapred, la libre expresión y la no discriminación
4. El México que debemos ver
5. Deporte para todas y todos
6. Publicidad y comunicación incluyentes
7. 15 años de lucha contra la discriminación en México
8. Versión en lectura fácil de la LFPED
9. La discapacidad y la creación de sinergias civiles
10. Construcción de estándares de igualdad en redes sociales
11. Premio Nacional Rostros de la Discriminación “Gilberto Rincón Gallardo”
12. Reconocimientos por la igualdad y no discriminación
13. Concurso sobre personas refugiadas
14. Conapred en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara
15. Exposiciones museográficas



1. EDUCACIÓN INCLUYENTE: EL VERDADERO VIAJE AL CENTRO DE LA TIERRA

Tania Ramírez*

Este es un viaje diferente a todos los que haya usted emprendido. Es uno que obliga a ampliar la mirada, como volando el Ala Delta; pero también profundizarla, como cuando se hace inmersión en un cenote o cuando se mira en un microscopio. Se observa una serie inimaginable de elementos, colores, formas. Se observa una enorme diversidad pero, en todos los casos –esto es seguro– se observa vida.

En un ejercicio de investigación, de escucha, de cercanía con las organizaciones de la sociedad civil y con las instancias públicas, de análisis y de lecturas y práctica jurídicas. Durante esta gestión Conapred ha podido esbozar un estándar que nos permite pensar y actuar según todas las particularidades de las personas, de manera que sea posible observar y eliminar las barreras en el acceso, permanencia y movilidad

Durante esta gestión Conapred ha podido esbozar un estándar que nos permite pensar y actuar según todas las particularidades de las personas, de manera que sea posible observar y eliminar las barreras en el acceso, permanencia y movilidad en el ámbito educativo. Hemos decidido asumir como reto institucional darle forma, sentido y contexto nacional a lo que enmarca la UNESCO como educación inclusiva y hacerlo en un diálogo permanente por la interseccionalidad, como señala el eje 7 del Plan Nacional de Desarrollo, no olvidar a nadie para que nadie se quede afuera y nadie se quede atrás, por ninguna razón.

* Directora General Adjunta de Vinculación, Cultura y Educación de Conapred

en el ámbito educativo. Hemos decidido asumir como reto institucional darle forma, sentido y contexto nacional a lo que enmarca la UNESCO como educación inclusiva y hacerlo en un diálogo permanente por la interseccionalidad, como señala el eje 7 del Plan Nacional de Desarrollo, *no olvidar a nadie para que nadie se quede afuera y nadie se quede atrás, por ninguna razón*. Suena difícil y lo es pero, si bien el camino es largo, tenemos muchas fortalezas y lecciones aprendidas a partir de los numerosos viajes que hemos emprendido. Así, pretendemos descubrir la forma que podría tener nuestra apuesta y propuestas para conformar la Estrategia Nacional de Educación Inclusiva, que ubicamos como de la más alta prioridad en el contexto de transformación actual de nuestro país.

Un viaje al centro de la gramática: Educación ¿‘inclusiva’ o ‘incluyente’?

Inclusivus; inclusus... aproximaciones sucesivas desde el latín y a lo largo de los siglos para evolucionar en dos términos que, como buenos adjetivos, califiquen a uno de los sustantivos más preciados: ‘educación’. Hablamos de dos términos tan cercanos, que son sinónimos. Pero las lenguas, por un principio de economía y eficiencia, no generan dos términos idénticos en su sentido o en su uso contextual. No hay sinonimia absoluta entre ambos términos. El dilema no es fatal, pero sí es útil la distinción: el sufijo -ivo/iva en ‘inclusiva’ caracteriza de forma un poco más pasiva a un sustantivo: lo describe, lo da por sentado y da la acción por resuelta y acabada; mientras que el sufijo -yente, que sirve para formar adjetivos a partir de verbos, expresa qué o quién ejecuta la acción. En la gramática tradicional se conocen también como participios activos. Así, el sufijo -nte puede cumplir con funciones igualmente derivativas, uniéndose también a verbos, pero para conformar nuevas palabras, que puedan servir como “adjetivos deverbales”. Entonces, volvemos: provenir del verbo; ejecutar la acción; no sólo soñarla, no sólo idearla. Andar el camino y no sólo dibujar el horizonte. Sin caer en purismos y advirtiendo que ambos términos son no sólo correctos, sino urgentes, nos gusta pensar que en ‘incluyente’ está guardado el llamado a la acción. Sin embargo, y para efectos de adherirnos al término de la UNESCO, que es el más comúnmente empleado, mantenemos ‘inclusiva’ como idea generalizada y de consenso entre los países hispanohablantes.

Un viaje (en avioneta) a la escuela huichola Tatuutsi Maxakwaxi

Se debe arrancar antes de que salga el sol. Un trayecto largo en carretera; llegar a un escueto hangar en el que serás pesada en una báscula para enormes paquetes y subir, con los primeros rayos del sol, hasta casi tocar esas nubes que no distinguen Jalisco de Nayarit.

Todavía no salía a la luz el EZLN cuando en 1993, en la comunidad de San Miguel Huaixtita, en Mezquitic, Jalisco, una iniciativa wixárika (huichola) inició sin pedir perdón ni pedir permiso (o sí, pero al inicio les fue negado) el proceso para gestar una propuesta con un profundo cambio en la visión del sistema educativo: enseñar según lo que se es. Estos wixárika dialogaron con mixes, zapotecos y nahuas para diseñar su modelo; hablaron con los abuelos y abuelas, escucharon, reflexionaron y crearon su propio modelo educativo, que tiene a la par uno de formación docente para acompañar la apuesta. Así, la cosmogonía wixárika está presente en todo su modelo: en el diseño curricular, en la selección de contenidos y alcances; en la unificación de saberes en torno a áreas de conocimiento o “materias”: Cultura wixárika y Carpintería; Español y Derechos Indígenas; Biología, Gramática wixárika y Artesanía... Saber no basta desde esta mirada: saber, hacer y ser son parte de un mismo todo.

Se trata de “una educación que sitúa el centro en la cultura wixárika y promueve el arraigo de los jóvenes a sus comunidades afirmando la lengua, las costumbres, las formas de organización y las prácticas comunales”.¹

Poseen un modelo pedagógico muy particular de educación intercultural: fue diseñado por la propia comunidad, es adecuada tanto a las necesidades de la región como a sus características culturales, y tiene el fin de proveer de una educación de calidad a sus jóvenes para así generar conocimiento y arraigo a sus orígenes. Tras pocos años, en el 2000, lograron también abrir su preparatoria.

Pensar en educación y pueblos indígenas va más allá de la traducción de los libros de texto a las lenguas indígenas nacionales; incluso más allá de la educación intercultural. Implica respetar y valorar su autonomía y estar dispuestas no sólo a permitirla, sino a recibirla, abrazarla. Si esto pasa, todo el saber de los pueblos indígenas florecerá en

¹ <<http://tatuutsimaxakwaxi.blogspot.com/>>

sus comunidades. Y algo todavía mejor: podrá acercar a los otros espacios y ámbitos educativos lecciones y saberes fundamentales que hemos dejado de ver, y que resultan pertinentes y necesarios para todas las personas en este país. Fue por estas razones que, en 2016, la Asamblea Consultiva de Conapred decidió otorgar a Tatuutsi Maxakwaxi su Reconocimiento por la Igualdad y la No Discriminación por ser una muestra de las acciones posibles para conseguir el México incluyente que todas y todos queremos.

El viaje en avioneta (una hora a cambio de las 12 que hacen en camión) vuelve una cosa obvia: no es que estén lejos de nosotros, sino que nosotros estamos lejos de ellos. Y nos hacen tanta falta. Gracias Tere González Luna, gracias Silvia Schmelkes, gracias Sarah Corona. Gracias a Fermín, Carlos, Agustín, Apolonia y a todas las personas que conforman la comunidad Tatuutsi por recordarnos, entre las caricias del humo del copal y de las sonrisas, que no hay escuelas, sino centros del saber y que éstos son sagrados.

Un viaje al centro de la diversidad funcional: discapacidades y capacidades sobresalientes

Este es un viaje a un mundo de mundos, uno por cada persona que ha habitado y habitará esta tierra. Si bien las discapacidades deben ser nombradas y reconocidas según sus características generales –y sin perder de vista lo que señala la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad– como motriz, intelectual, visual, etc.; es también un hecho que su vivencia y las implicaciones para la vida y el desarrollo de estas personas son únicas, como único es cada ser humano. De ahí la necesidad de que el sistema educativo nacional potencialice su flexibilidad, su adaptabilidad e incluso su creatividad, porque una educación inclusiva para todas las personas con discapacidad implica desplegar una serie de habilidades y recursos adecuados para cada caso.

La larga ruta que familias y organizaciones de y para personas con discapacidad ha emprendido logró en su momento la instalación de la modalidad de educación especial en nuestro país, lo que sin duda generó un avance en la posibilidad de diagnosticar, incorporar y adecuar currículas. Sin embargo, la educación especial seguía manteniendo una barrera para la inclusión plena de niñas y niños con discapacidad y su convivencia con niñas y niños que asisten a escuelas regulares;

además de que generaba la ilusión, en estas últimas, de que no existía la neurodiversidad ni la diversidad funcional.²

En Conapred, uno de los motivos más recurrentes de las personas peticionarias para interponer una queja ha sido la discriminación en el ámbito escolar debido a una condición de discapacidad. Escuelas públicas y privadas sin adecuaciones arquitectónicas; sin capacidad ni disposición para formarse profesionalmente ni para adaptar sus programas, métodos y técnicas frente a esta realidad, son la constante. Vale la pena darnos la oportunidad para cambiar la mirada y así cambiar de raíz la forma en la que hemos construido una educación excluyente aun cuando ése nunca fue el propósito.

Una sentencia de la SCJN que alegra por su capacidad para arrojar luz sobre esta cuestión es la promovida a raíz del amparo 31/2018, que a su vez proviene de una resolución por disposición del Conapred en 2016. A un niño de secundaria le fue negado el acceso y permanencia en su escuela, bajo el argumento de que su condición (Trastorno por Déficit de Atención e Hiperactividad) le hacía violento y por ende peligroso para el resto de la comunidad escolar. La sentencia se detiene a observar con detalle este escenario aparente: la escuela no realizó todos los diagnósticos apropiados para determinar si ése era el padecimiento del niño; concatenó el trastorno con la conducta violenta, sin indagar si ésta tenía otro origen; y además señaló lo escasos y poco comprometidos esfuerzos que hizo la escuela para transformarse a sí misma frente a este reto, que bien podía ser una oportunidad.

El Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad ha sostenido que los déficits en la capacidad mental, ya sean supues-

² El concepto de *diversidad funcional* ha sido propuesto para sustituir al de *deficiencia funcional* por activistas y académicos para afirmar que todas y todas nos relacionamos de maneras diferentes con el mundo y que ninguna representa una falla respecto de la regularidad estadística. Véase: Agustina Palacios, *El modelo social de la discapacidad, orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, Madrid, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, pp. 38-41. Por su parte, la neurodiversidad implica reconocer que hay también diferentes maneras de relacionarnos cognitiva y emocionalmente con el mundo a partir de nuestra particularidad neurológica, y que todas ellas son igualmente valiosas y dignas de respeto, aunque históricamente algunas –como las que representan las discapacidades intelectuales o mentales– hayan sido motivo de discriminación. Véase: Miguel López Astorga, “Neurodiversidad y razonamiento lógico”, *Revista de Educación Inclusiva*, vol. 3, núm. 2, pp. 97-111.

tos o reales, no deben utilizarse como justificación para negar los derechos de las personas, además de que el derecho a la educación inclusiva es aplicable a todas las personas con discapacidad. Por tanto, se dijo que la discapacidad puede ser supuesta o aparente, pero las diferencias de trato basadas en esa “aparente discapacidad”, provocan que la discriminación sí sea real.³

Un último elemento, quizá el más emocionante: la sentencia tiene su versión en lectura fácil y se dirige en segunda persona al niño en cuestión. Algunas de las recomendaciones que hace a la escuela fueron las siguientes: capacitarse en materia de discapacidad y no discriminación para no volver a vulnerar el derecho a la educación; pedir una disculpa pública al niño y asumir el costo económico que representó para sus padres la negativa y el cambio de escuela.

Otro grupo es el de las y los estudiantes “con aptitudes sobresalientes o talentos” sin excluir la posibilidad de que al mismo tiempo esté presente ésta con alguna discapacidad. La necesidad de hacer ajustes de modelo, de entornos, estímulos y currícula se repite en este caso, haciendo necesario nuevamente pensar en términos de flexibilidad, creatividad y sentido de comunidad, con especial valoración de la capacidad colaborativa en éstas. El enriquecimiento y aceleración han sido aproximaciones de modelos para la atención de esta pobla-

La necesidad de hacer ajustes de modelo, de entornos, estímulos y currícula se repite en este caso, haciendo necesario nuevamente pensar en términos de flexibilidad, creatividad y sentido de comunidad, con especial valoración de la capacidad colaborativa en éstas.

ción, pero es muy importante cuidar que no se generen agrupamientos segregacionistas en su atención, pues podría tornarse en una expresión excluyente de la educación.

De acuerdo con el estándar, pero también a lo que hemos estudiado y vivido estos años en Conapred, el sistema educativo debe ofrecer una respuesta educativa personalizada efectuando los ajustes razonables, en lugar de esperar que

³ Reseña argumentativa en <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resenias_argumentativas/documento/2019-03/res-APD-0031-18.pdf>.

los alumnos encajen en el sistema. De nuevo, cómo cambiar al mundo y para bien, sin que esto implique cambiar a las personas ni dar por sentado que somos todas iguales o algo peor: que lo debamos de ser.

Los viajes que sí fueron posibles: alta formación, comunidad, reforma constitucional y celebración de la diversidad.

Un error común en estos viajes es centrar la atención en las dificultades, en las razones para la imposibilidad y en el análisis y definición de los obstáculos más que en la imaginación sobre cómo sortearlos. Quienes trabajamos observando estándares altos, jamás debemos perder de vista que el horizonte se alcanza caminando. Por eso, haber tenido la oportunidad de conocer experiencias exitosas en educación inclusiva y poner en diálogo común a sus actores, fue la constatación de que los “cómos” del “sí se puede” están más cerca de lo que pensamos.

Coordenadas: marzo de 2018, Pátzcuaro, Michoacán; sede: el Centro Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (Crefal); tripulación proveniente de Guadalajara, Michoacán, Chiapas, Sinaloa, Monterrey, Ciudad de México, Puebla, Oaxaca, Guanajuato y Jalisco. La diversidad de las experiencias presentadas, tanto en su naturaleza (programas institucionales, proyectos comunitarios, iniciativas de la sociedad civil) como en su forma (establecimiento de lineamientos normativos, diagnósticos, monitoreo de experiencias piloto, implementación de proyectos escolares y comunitarios, producción y difusión de materiales y herramientas, campañas de sensibilización, información y capacitación) abordaron también las diversas formas de discriminación que vive la población y cómo han aprendido a comprenderlas y enfrentarlas. Centros educativos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, academia y consultores independientes constituyeron una auténtica comunidad de aprendizaje durante 3 días para ubicar nuestros saberes hacia la construcción de una educación antidiscriminatoria. Aplicaciones digitales para aprender y valorar lenguas indígenas; abordajes freireanos sobre cómo educarnos en la costa oaxaqueña con personas con discapacidad e indígenas; programas académicos autónomos y autogestivos desde primaria hasta licenciatura; propuestas para hacer coincidir la educación y el cuidado al medio ambiente y un amplio etcétera nos mostraron que con flexibilidad,

Aplicaciones digitales para aprender y valorar lenguas indígenas; abordajes freireanos sobre cómo educar-nos en la costa oaxaqueña con personas con discapacidad e indígenas; programas académicos autónomos y autogestivos desde primaria hasta licenciatura; propuestas para hacer coincidir la educación y el cuidado al medio ambiente y un amplio etcétera nos mostraron que con flexibilidad, voluntad, trabajo cooperativo y sentido de comunidad se puede avanzar hacia la garantía del derecho a la educación como una realidad sin discriminación.

voluntad, trabajo cooperativo y sentido de comunidad se puede avanzar hacia la garantía del derecho a la educación como una realidad sin discriminación.

Otras coordinadas para propiciar la formación de agentes educativos hacia la inclusión: el Curso Internacional de Alta Formación 2019. Tras la reforma constitucional al Artículo 3º constitucional, en la que se generaron 3 leyes secundarias, la Ley General de Educación regulará

la educación pública y particular y la somete a la rectoría del Estado; de manera que se pueda garantizar que la educación será universal, **inclusiva**, pública, gratuita y laica. La palabra “inclusiva” se convierte entonces en una llave para repensar y transformar el sistema educativo nacional de raíz; de manera que la garantía del derecho a la educación sea posible para todas las personas ahí donde estén, sean como sean, es decir: sin discriminación.

La oportunidad que esta reforma abre, generó el interés y trabajo conjunto para la elaboración de la Estrategia Nacional de Educación Inclusiva. Por ello, tuvimos claro muy pronto que era fundamental propiciar una homologación entre las distintas instancias públicas y sociales participantes respecto de la definición, nociones y conceptos básicos de la educación inclusiva. Nuestro país no ha pensado ni suficiente ni consistentemente esta noción, de manera que propusimos para ello nuestro anual Curso Internacional de Alta Formación “Desafíos y propuestas para una educación inclusiva y de calidad”. Durante dos días en Ciudad de México y dos más en Oaxaca, durante la segunda quin-

cena de octubre de 2019, diversas personas expertas de España, Bolivia, México y Argentina, acercaron elementos propios de los derechos humanos y de innovación educativa al reto que nos implica generar y realizar progresivamente este enorme cambio. Para la realización de este proyecto en Oaxaca, el abordaje precisó su alcance en el horizonte de la educación inclusiva con énfasis en la interculturalidad. Experiencias exitosas, provocaciones motivantes y conocimiento urgente al alcance de docentes y actores del ámbito educativo son una de las más firmes apuestas desde Conapred para generar compromiso, voluntad y capacidades adecuadas para transformar nuestra realidad hacia la igualdad, desde y con la educación.

Como puede apreciarse a partir de la descripción de las escalas de este viaje, hemos avanzado mucho hacia la educación incluyente en la que todas y todas podamos reconocernos y potenciar quiénes somos. No obstante, cotidianamente las discriminaciones ocurren. ¿Podría, debería, limitar la apariencia de las y los estudiantes su derecho a la educación? La respuesta parece obvia: no. Sin embargo, en 2016, en Hermosillo, Sonora, para Axan la respuesta fue la contraria y estuvo a punto de limitar su permanencia en una escuela por un elemento en su aspecto: el pelo largo. Él, con 4 años de edad, fue expulsado de un centro privado, limitándose así su derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la educación y a los otros derechos y oportunidades que se les relacionan de manera interdependiente. Esto, a consecuencia de un error común: pensar que los reglamentos o lineamientos escolares pueden tener mayor validez que el principio constitucional consagrado en el Art. 1º constitucional. La madre de Axan, a contracorriente de lo que habrían hecho muchas madres y padres que probablemente sin dolo preferirían acatar este tipo de normas arbitrarias a reclamar el derecho a la no discriminación por apariencia, nunca pensó en obligarlo a cortarse el cabello (ella siempre afirmó públicamente que al niño le gustaba mucho ese rasgo) y, en consecuencia, denunció el hecho ante Conapred. Más allá del resultado de la queja, lo importante es que el caso de Axan quedó mucho tiempo resonando en el espacio público, como un indicador y un ejemplo de que los espacios educativos, donde están cristalizados y tienen consecuencias terribles los prejuicios y estigmas discriminatorios, pueden –y deben– ser de otra manera.

Un ejemplo de viaje pendiente en la agenda: educación para hij@s con madres reclusas

Un bebé nace “libre e igual en dignidad y derechos”, como dice la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pero tras el alta médica, pasa a vivir en una cárcel. ¿Qué implica hablar de educación para bebés en estas circunstancias? La paradoja es que estas niñas y niños, que no están privados de libertad, viven en los centros penitenciarios a lado de sus madres; lo que les deja sin posibilidades reales de acceder a los mismos derechos que quienes transitan libremente en el exterior. La educación inicial y preescolar en este contexto tiene uno de sus mayores desafíos.

Hace apenas pocos años, la Ley Nacional de Ejecución Penal estableció que la edad máxima para que estos niños y niñas estén con sus madres es de 3 años, en casos como la Ciudad de México puede extenderse hasta 6. Así, la educación y cuidado amoroso y sensible debe garantizarse desde que un bebé entra en un reclusorio, hasta que sale con la edad prevista. Esto implica que se deben hacer los ajustes necesarios para garantizar que la educación impartida en las instituciones penitenciarias se adapte a las normas mínimas prescritas por el Estado; e incluso que se debe repensar los métodos, contenidos y materiales de la educación en estos centros, en función de la realidad que viven ahí dentro bebés, niños y niñas.

Se calcula en 97% el abandono que sufren las mujeres en la cárcel. Ellas son las únicas al cuidado de sus hijos e hijas; por lo que es muy probable que, al cumplir la edad prevista y salir del reclusorio, pasen de la cárcel con sus madres a una casa hogar (60%). Resulta fundamental pensar en acompañar con especial cuidado e interés a esta población y quizá esto implique hacer interpretaciones normativas que puedan ser más adecuadas a cada caso y contexto. Su ciclo de vida estará, si no determinado sí seriamente constituido por la experiencia carcelaria, por lo que un modelo educativo adecuado a sus características puede ser un catalizador positivo para que su desarrollo humano no se vea afectado.

En todos los diagnósticos realizados al sistema penitenciario nacional, se ha observado recurrentemente deficiencias en la educación, salud, alimentación y estancia digna de niñas y niños en esta condición. En un país con 32 entidades federativas, existen sólo 16 centros femeniles penitenciarios o de reinserción. Hasta el 2016, eran 618 los niños y niñas viviendo con sus madres en estos centros: no son una minoría

Y existen otros viajes que deberemos emprender. Un viaje, permanentemente: el de la educación de jornaleros agrícolas y migrantes. Un viaje al sexo (y a la orientación sexual, la identidad y la expresión de género): niños con el pelo largo; niñas con uniforme de pantalón en vez de falda; niñez trans o intersex; docentes trans frente al aula; baños sin íconos únicos son también parte del universo a explorar y permitirse en este viaje. Un viaje a la Historia negada: la presencia y tratamiento del legado afromexicano en los contenidos curriculares de todo el sistema educativo nacional. Un viaje a la arquitectura para nunca más hacer una escuela que no sea accesible. Un viaje para expertos, la educación para personas mayores.

microscópica, pero permanecen fuera de nuestra mirada.⁴

Pensar en Cendis y “bebetecas” dentro de las cárceles se vuelve un imprescindible mínimo si queremos pensar en que esas niñas y niños puedan tener un cuidado cariñoso y sensible (que incluye las necesidades de las y los niños pequeños de buena salud, nutrición óptima, protección y seguridad, oportunidades para el aprendizaje temprano y atención receptiva) para el desarrollo de la primera infancia. No es menor preguntarse ¿qué tipos de ajustes deberían realizarse para el caso de que algún o alguna bebé de estas madres tenga alguna discapacidad, o que se vaya a desarrollar como hablante de alguna lengua indígena como lengua materna? Y por qué no imaginar una dinámica en la que, con los apoyos necesarios, niñas y niños, finalmente libres, puedan acudir a los Cendis u otros centros educativos cercanos o los que resulten apropiados, y así lograr que la cárcel sea el lugar en el que sus madres compurgan una pena, pero no el único lugar en el

⁴ Según datos del Informe especial de la CNDH sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la república mexicana. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Informe Especial_20161125.pdf>.

que ellas y ellos se desarrollan.⁵ Finalmente, los países que retienen hasta edades más tempranas a estos niños y niñas (entre los 6 meses y un año) lo hacen en muchos casos gracias a los esquemas de cárceles abiertas. La posibilidad de integrarles a la sociedad a través de la educación podría ser enormemente positivo e incluso, en términos individuales, pero también sociales, profundamente pacificador.

Los viajes por venir

Y existen otros viajes que deberemos emprender. Un viaje, permanentemente: el de la educación de jornaleros agrícolas y migrantes. Un viaje al sexo (y a la orientación sexual, la identidad y la expresión de género): niños con el pelo largo; niñas con uniforme de pantalón en vez de falda; niñez trans o intersex; docentes trans frente al aula; baños sin íconos únicos son también parte del universo a explorar y permitirse en este viaje. Un viaje a la Historia negada: la presencia y tratamiento del legado afroamericano en los contenidos curriculares de todo el sistema educativo nacional. Un viaje a la arquitectura para nunca más hacer una escuela que no sea accesible. Un viaje para expertos, la educación para personas mayores. Un viaje que parece intergaláctico, aunque sólo sea interinstitucional: el que hará que confluyan en este fin prácticamente todas las dependencias de la APF (y los poderes, las escuelas privadas, las Secretarías de Transporte, desarrollo rural y urbano, el sistema penitenciario, la formación universitaria y docente y un largo et-cétera). Cada una de estas vidas (en todo su trayecto, de la sala de parto y lactancia, a la alfabetización de personas adultas o los posgrados) bien amerita los esfuerzos para garantizar el lugar de cada persona en el sistema educativo de nuestro país. Por eso es que Conapred tiene que continuar las sinergias con las instituciones que inciden en el derecho a la educación, como ocurrió en 2019 con el CONACYT, con cuyo personal de la Dirección Adjunta de Posgrado y Becas conversamos y revisamos lo que se convirtió en la primera convocatoria al Programa para la Incorporación de Estudiantes con Discapacidad a Posgrados Nacionales. Es ésta la apuesta más transformadora, la semilla más certera para cosechar igualdad e inclusión.

⁵ Gracias Iván García Gárate por imaginar esto con nosotras.

Sabemos mucho y no estamos huérfanos de conocimiento (como dice Gerardo Echeita, uno de los más claros teóricos sobre la educación inclusiva) para empezar y sostener un proceso como éste. Es momento de mirar a nuestro alrededor y reconocer estos saberes, estas capacidades. Debemos mirar a los lados, hacia atrás, hacia abajo y convocar todos esos saberes a sentarse a colaborar, porque la mesa está puesta para hacer real la educación inclusiva en nuestro país. Si queremos una sociedad incluyente, no hay ruta más firme que la de formarla en y desde la educación inclusiva.



Título: ¡Yo soy yo!

Con el objetivo de contar con publicaciones que acerquen a las y los jóvenes al tema de la desigualdad y la discriminación, Conapred realizó la versión en cómic de la exitosa serie televisiva de Canal 11 ¡Yo soy yo! El 30 de noviembre de 2017 se dio a conocer esta publicación en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara. De esta manera, por primera vez el Consejo realizó un esfuerzo editorial para este sector de la población, que enfrenta graves situaciones de discriminación.

Además de la versión impresa, se realizó un cómic en versión digital que se estrenó el 9 de noviembre del 2018 en la FILIJ.

2. EDUCACIÓN PARA LA NO DISCRIMINACIÓN

Martha Patricia Montes Balderas*

Desde su fundación, la tarea educativa de Conapred ha sido una de las acciones fundamentales para impulsar procesos culturales que eliminen la discriminación y promuevan la inclusión en la sociedad mexicana. La discriminación es una conducta aprendida de nuestro entorno. La familia, la escuela, los medios de comunicación, entre otros, nos transmiten formas de pensar y actuar respecto a personas y grupos que socialmente se consideran más o menos valiosos o dignos de gozar o no de los derechos y libertades que establece nuestro sistema jurídico.

En un país profundamente desigual como México, las diferencias nos sirven para desplegar nuestro poder, guardar distancias y fijar jerarquías que impiden la construcción de una sociedad incluyente. La discriminación y la desigualdad están tan “normalizadas” que la mayoría de las personas permanecemos indiferentes ante sus graves consecuencias. Hacer visible lo invisible para construir una cultura de respeto,

Un rasgo que ha distinguido la gestión de la Mtra. Alexandra Haas al frente del Conapred fue el reconocimiento del trabajo hecho durante los años anteriores para impulsar su mejora y fortalecimiento, de manera que se pudiera consolidar un modelo educativo para la igualdad y la no discriminación

protección y cumplimiento de los derechos humanos no es una tarea fácil ni de corto plazo, requiere de un trabajo arduo y con diferentes estrategias.

Un rasgo que ha distinguido la gestión de la Mtra. Alexandra Haas al frente del Conapred fue el reconocimiento del trabajo hecho durante los años anteriores para impulsar su mejora y forta-

* Directora de Educación y Programa editorial de Conapred

lecimiento, de manera que se pudiera consolidar un modelo educativo para la igualdad y la no discriminación que forme personas con los conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores necesarios para construir un cambio cultural a favor de un México más democrático e incluyente.

Así, las acciones relevantes que se pueden destacar en materia de sensibilización, capacitación y formación para la igualdad y la no discriminación son las siguientes:

- a) La ampliación de la *Plataforma Conéctate* de cursos en línea, reconocida a nivel nacional, la cual incrementó su oferta educativa a 17 cursos, mismos que fueron evaluados y mejorados en su totalidad; así como la generación de opciones para que otras instituciones aprendan de la experiencia del Consejo y puedan incorporar dentro de su oferta de cursos en línea, aquellos elaborados por Conapred, de manera que satisfagan sus crecientes necesidades de capacitación en la materia.

- b) La consolidación de un modelo educativo presencial que transitó de un enfoque cuantitativo hacia uno más cualitativo enfocado principalmente en la formación de sectores estratégicos de las diferentes instituciones públicas federales y estatales, a través de la formación especializada (cursos internacionales y diplomados) y la de promotores y promotoras que puedan replicar al interior de sus instituciones la información recibida.

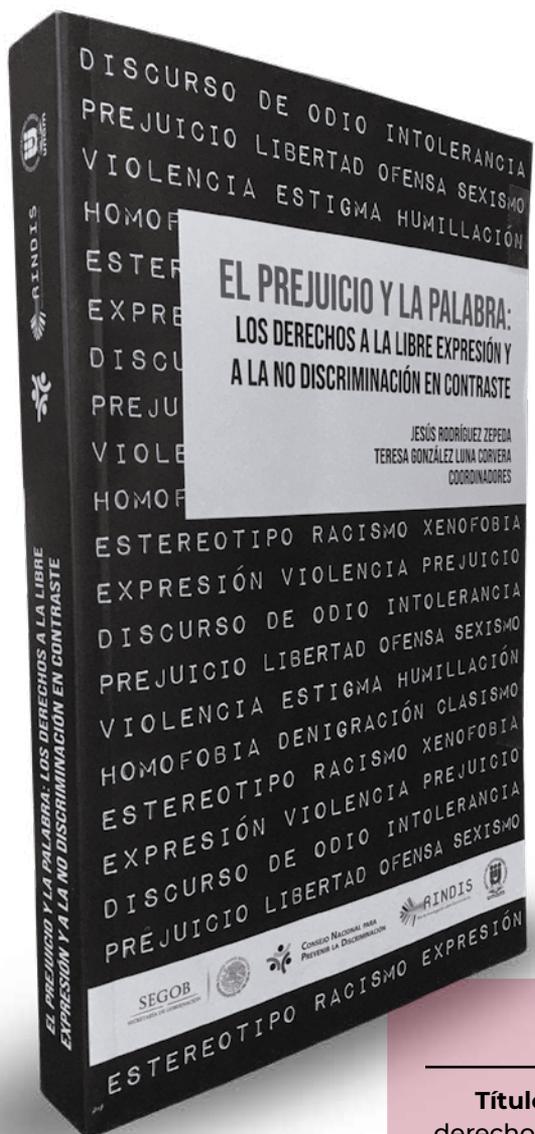
El impulso a la vinculación con el sistema educativo, a fin de articular propuestas que puedan ser incorporadas al propio sistema, con especial impulso a la educación inclusiva. Entre las acciones desarrolladas destaca el *Encuentro de experiencias de educación incluyente: hacia una educación antidiscriminatoria*, que Conapred convocó en marzo de 2018, junto con Crefal, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura-México y el Consejo Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la Violencia del Estado del Michoacán, con experiencias exitosas llevadas a cabo en estados como Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Jalisco. La información sobre dicho encuentro se puede consultar en el sitio <<http://conectate.conapred.org.mx/encuentrooei/>>.

- c) La coordinación del *Movimiento sin Odio*, para crear sinergias y mecanismos para la participación autónoma y la organización de las personas jóvenes en distintas regiones del territorio nacional, a favor de la no discriminación y su relación con las expresiones, discursos y narrativas de odio.

Aunado a lo anterior, destaca el crecimiento de la demanda de nuestros cursos, tanto presenciales como a distancia, lo que ha impulsado a Conapred a buscar nuevas estrategias para generar en las propias instituciones públicas y privadas las capacidades para replicar los cursos

Sin lugar a duda, los procesos educativos son determinantes para consolidar una sociedad libre de discriminación. Hay que señalar que, a partir de las encuestas y evaluaciones que se realizan al finalizar las acciones educativas, la mayoría de las personas consultadas valoran positivamente la formación recibida. Aunado a lo anterior, destaca el crecimiento de la demanda de nuestros cursos, tanto presenciales como a distancia, lo que ha impulsado a Conapred a buscar nuevas estrategias para generar en las propias instituciones públicas y privadas las capacidades para replicar los cursos que han tomado desde el Consejo, convirtiendo a esta institución en una instancia generadora de modelos y metodologías de sensibilización, capacitación y comunicación para el cambio cultural.

En la educación en línea y presencial es importante avanzar hacia la evaluación de las estrategias implementadas y los resultados obtenidos, con una mayor vinculación en las acciones de ambos sistemas; mejorar la articulación con el sistema educativo nacional, para impulsar que la educación inclusiva sea una realidad en nuestro país; contar con una mejor capacitación para que las personas que colaboran en el Consejo puedan incrementar la calidad de sus propuestas y su capacidad operativa en armonía con las políticas de austeridad; así como incrementar las alianzas con otras instituciones para que se multipliquen y articulen los recursos y responsabilidades que lleven a nuestro país hacia una sociedad más igualitaria e incluyente, como una labor que nos corresponde a todas y todos.



Título: El prejuicio y la palabra: los derechos a la libre expresión y a la no discriminación en contraste

Una obra que recoge textos de investigación en los que, como no podría ser de otra manera, se expresan distintos enfoques y se pone en juego diversos emplazamientos disciplinares, teóricos y hasta políticos. Todos los enfoques coinciden en la necesidad de encontrar un punto de equilibrio entre los derechos estudiados y lo hacen también en la identificación de las dificultades para lograrlo.

3. EL CONAPRED, LA LIBRE EXPRESIÓN Y LA NO DISCRIMINACIÓN

Jesús Rodríguez Zepeda*

En cualquier sociedad democrática, donde el Estado trata de afirmar a la vez los derechos a la libre expresión y a la no discriminación, es inevitable que aparezcan contrastes, fricciones e incluso conflictos entre estas dos titularidades constitucionales. México no es la excepción.

En nuestro país, al hilo de la construcción durante las dos últimas décadas de un sistema de protecciones administrativas contra la discriminación (como las de Conapred) y jurisdiccionales (como las de los tribunales y la Corte), se ha desplegado un debate acerca de cuáles deben ser, si ha de haberlos, los límites a la expresión que se puede presumir discriminatoria. Los dilemas no son menores: ¿se puede acreditar con objetividad que los discursos orientados contra grupos estigmatizados deben ser tratados por la autoridad como actos de discriminación y, por ende, castigados y prohibidos? ¿todo discurso molesto o insultante ha de ser considerado como un “discurso de odio”? ¿la prohibición desde el Estado de emisiones discursivas peligrosas no genera el riesgo de convertirlo en un censor sistemático? Y el castigo al discurso peligroso o presuntamente discriminatorio ¿no produce un daño mayor al sistema de derechos que la reparación que tal castigo puede conseguir?⁶

* Profesor-Investigador de la UAM-Iztapalapa e invitado especial de la Asamblea Consultiva de Conapred.

⁶ Nótese que hablo de discursos “peligrosos”, porque si los calificara de antemano como discriminatorios anularía la discusión misma sobre su naturaleza. Si se partiera de que se trata de emisiones discriminatorias, por definición el Estado las debería tratar como *actos de discriminación* y castigarlas y prohibirlas. Justamente porque no sabemos de entrada si tales discursos discriminan es que nos planteamos el tema como un problema. Por cierto, recojo el término “discursos peligrosos” del trabajo de Martha de Haro, *Libertad de expresión y discursos peligrosos. Un acercamiento conceptual* (Tesis de maestría en Filosofía moral y política, México, UAM-I, 2019), en el que se ofrece una buena justificación de una abstención primaria en la categorización de esos discursos como discursos de odio.

En nuestro país, al hilo de la construcción durante las dos últimas décadas de un sistema de protecciones administrativas contra la discriminación (como las de Conapred) y jurisdiccionales (como las de los tribunales y la Corte), se ha desplegado un debate acerca de cuáles deben ser, si ha de haberlos, los límites a la expresión que se puede presumir discriminatoria.

Debe recordarse que el conflicto entre ambos derechos es un objeto de atención de debates políticos, legales y constitucionales en el mundo democrático. Su marco general se define a partir de dos modelos de interpretación opuestos: el norteamericano y el europeo.⁷ En el primero, el último medio siglo de jurisprudencia de la SCJN ha construido una línea de interpretación de la “Primera enmienda” de

su constitución que desacredita los límites al libre discurso, otorgando protección incluso a evidentes discursos de odio. En el caso europeo (denominado así por su origen regional, aunque tiene alcance mundial), la libre expresión es interpretada en relación ponderada con otros derechos humanos y valores públicos, lo que conduce a la prohibición y castigo de muchos discursos peligrosos.

En México, desafortunadamente la SCJN ha sido ambigua con el tratamiento de los discursos peligrosos. Primero, en 2012 emitió una sentencia por discriminación, sin atender a los criterios internacionales de categorización de discursos de odio, en el caso de dos periodistas que habían intercambiado insultos homofóbicos.⁸ Luego, en

⁷ Véase un amplio desarrollo de este contraste hermenéutico en mi texto “El peso de las palabras: libre expresión, no discriminación y discursos de odio”, en Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna (eds.), *El prejuicio y la palabra. Los derechos a la libre expresión y a la no discriminación en contraste*, México, IIJ-UNAM y Conapred, 2019.

⁸ Amparo Directo en Revisión, 2806/2012. Aquí, la Primera sala de la Corte juzgó que “... las palabras “maricones” y “puñal” fueron ofensivas, pues si bien se trató de expresiones fuertemente arraigadas en el lenguaje de la sociedad mexicana, lo cierto es que las prácticas que realizan la mayoría de los integrantes de la sociedad no pueden convalidar violaciones a derechos fundamentales”. En mi oposición, uno de los errores de esta sentencia es que, en contra de los análisis serios del discurso, se toman las palabras sueltas como portadoras de sentido en vez del discurso como entidad significativa.

2013, consideró que las expresiones generales de rechazo “pueden resultar contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, generando incluso molestia o inconformidad en torno a su contenido, [pero que] su finalidad se agota en la simple fijación de una postura”, mientras que los discursos de odio o de incitación a la violencia o a la discriminación van más allá de la expresión de una idea o una opinión, pues “se encuentran encaminados a un fin práctico, consistente en generar un clima de hostilidad que a su vez puede concretarse en acciones de violencia en todas sus manifestaciones”.⁹ Este correctísimo argumento, sin embargo, no se ha visto aplicado en alguna sentencia posterior.

En el contexto de esta confusión interpretativa que afecta incluso a nuestro tribunal constitucional, no resulta extraño que el Conapred haya tenido que revisar y hasta corregir sus primeras intervenciones en esta materia. En mi opinión, el Conapred repitió el error de la Corte de categorizar palabras y no discursos cuando, en septiembre de 2016, interpretó como discriminatorio un artículo de crítica cultural del escritor Nicolás Alvarado a propósito de la muerte del cantante Juan Gabriel y al que, sólo por la aparición de términos como “jotas” o “nacac”, categorizó como presunto discurso discriminatorio.¹⁰ El Conapred, igual que la Corte, desatendió los criterios para categorizar los discursos de odio que aparecen en documentos tan importantes como los *Principios de Camden sobre la Libertad de Expresión y la Igualdad de Article 19* (2009) o el *Plan de Acción de Rabat* de la ONU (2013), en los que se conceptualizan los discursos de odio, se aconseja su combate y, sobre todo, se promueve el equilibrio de la no discriminación con un vigoroso ejercicio de la libertad de expresión.

Véanse las poderosas críticas a esta sentencia de Article 19 México y Centroamérica, “Discurso de odio: los márgenes de la libertad de expresión y la democracia” y Cruz Parceró, J. A, “Los límites de la libertad de expresión frente a la no-discriminación: una revisión de los criterios de la Suprema Corte en el caso de conceptos peyorativos”, ambos en *El prejuicio y la palabra*.

⁹ SJFG, 2013: Tesis 1a. CL/2013 [10a]

¹⁰ Véanse sobre esta discusión los artículos de Pedro Salazar y Maira Ortiz, “Libre expresión, universidad pública y mundo digital: reflexiones a propósito de los casos de Nicolás Alvarado y Marcelino Perelló” y de Raúl Trejo Delarbre, “Cuando el combate a la discriminación es coartada del pensamiento único. Intolerancias, medios y redes sociodigitales”, así como la propia evaluación de Nicolás Alvarado, “¿Apropiación indebida? Una exploración de los límites de la apropiación y la resignificación de palabras tenidas por discriminatorias”; todos ellos en *El prejuicio y la palabra*.

En el caso de Conapred, la nueva ruta, ahora sí informada al menos por los instrumentos internacionales referidos, busca aplicar cuidado y prudencia en la categorización de los discursos peligrosos, pretende hacer un ejercicio de ponderación entre los derechos humanos de libre expresión y no discriminación y, desde luego, considera en sus procedimientos las consecuencias negativas sobre un sistema de derechos humanos interdependientes que una resolución unilateral puede desatar.

Respecto de esta discusión, no existe solución estatal que deje satisfecha a todas las partes, pero sí existen posiciones maduras y mejor fundamentadas. Por ello, lo que debería prevalecer en México es una ruta de acción como la sugerida por la Corte en 2013 o la que Conapred ha adoptado después del caso de Nicolás Alvarado. En el caso de Conapred, la nueva ruta, ahora sí informada al menos por los instrumentos internacionales referidos, busca aplicar cuidado y prudencia en la categorización de los discursos peligrosos, pretende hacer un ejercicio de ponderación entre los derechos humanos de libre expresión y no discriminación y, desde luego, considera en sus procedimientos las consecuencias negativas sobre un sistema de derechos humanos interdependientes que una resolución unilateral puede desatar. La no aceptación de varias quejas por emisiones discursivas son una muestra del nuevo momento interpretativo. Además, ha realizado gestos significativos, como el apoyo a la publicación de la obra *El prejuicio y la palabra*, obra pionera de estudio sobre el contraste entre los dos derechos en pugna.

Del mismo modo, el Conapred cuenta ahora con recursos analíticos adecuados para categorizar a los genuinos discursos de odio, identificarlos como violaciones materiales al derecho humano a la no discriminación y prohibir y castigar su emisión. Sus resoluciones venideras deberían reflejar ese aprendizaje institucional.

4. EL MÉXICO QUE DEBEMOS VER

David Santa Cruz*

Algo inusual sucede en este programa de debate televisivo, algo raras veces visto entre el río Bravo y Ushuaia, algo que nota la gente, les mueve cosas y lo perciben “diferente”. Pero la gran mayoría no es capaz de explicarlo, más allá de que les dé gusto que “los comentaristas no sean los mismos de siempre”. Ahí, sin saberlo, ya se han acercado al centro de la diana.

En *México Invisible* a diferencia de la mayoría de los programas, no sólo tenemos a “los comentaristas” sino también a “las comentaristas” hablando de cosas que les incumben. Así cada semana vemos a mujeres hablando de temas de género; a personas afro hablando del reconocimiento de sus derechos; a personas trans contando sus historias de vida; personas con discapacidad explicando qué tipo de barreras encuentran en su vida diaria y personas indígenas hablando de todas las formas de discriminación que viven en su andar cotidiano.

El objetivo de esta serie de debates televisivos, conducida por la presidenta del Conapred, Alexandra Haas, es arrojar luz sobre los grupos

El objetivo de esta serie de debates televisivos, conducida por la presidenta del Conapred, Alexandra Haas, es arrojar luz sobre los grupos sociales que han sido excluidos por discriminación en el ejercicio de sus derechos y libertades, oportunidades y sobre quienes recae una grave desigualdad estructural y por lo que han sido históricamente invisibilizados

sociales que han sido excluidos por discriminación en el ejercicio de sus derechos y libertades, oportunidades y sobre quienes recae una grave desigualdad estructural y por lo que han sido históricamente invisibilizados, de ahí el nombre del programa que produce el Conapred por invitación de la SCJN.

* David Santa Cruz está al frente de Comunicación Social de Conapred

La forma en que trabajamos para lograrlo es a través de desentrañar, explicar y analizar las prácticas discriminatorias institucionalizadas que han sido normalizadas al punto que ya no se las reconoce. La consecuencia es la discriminación que les excluye a tal punto que aún cuando se habla de esas personas se hace desde los espacios del privilegio, verbigracia, paneles de solo hombres hablando de lactancia o gente blanca hablando de lo mal que tratamos a los afros o a los pueblos originarios.

Tampoco pretendemos silenciar o impedir que quienes no pertenecen a un grupo vulnerado expresen sus opiniones. Más bien, queremos evitar que, en aras de darle voz a quien no la tiene, se termine por arrebatársela; o, peor aún, que como sucede de habitual, quien busca explicar la otredad termine no solo acallando sino secuestrando la voz de las demás personas.

Así durante trece programas Alexandra Haas se dio a la tarea de cuestionar la legitimidad del discurso hegemónico sobre el que se sostiene la discriminación estructural junto con 30 invitadas e invitados que se dieron cita en el foro de Justicia TV: personas como Jessica Marjane Durán de la Red Juventudes Trans México, Patricia Torres de la Red de Abogadas indígenas, la periodista deportiva y activista Marion Reimers, el medallista panamericano y activista trans Ricardo del Real, el investigador Rogelio Gómez Hermosillo, el actor Tenoch Huerta, el escritor de Chad Koulsy Lamko, entre otras.

Esta estrategia con la que se diseñó *México Invisible* es parte también de la estrategia del área de Comunicación Social del Conapred, consistente en desmontar prejuicios, al visibilizar lo que hemos naturalizado en el discurso y proponer uno nuevo: incluyente, igualitario y no discriminatorio.

5. DEPORTE PARA TODAS Y TODOS

Marion Reimers*

Conocí a Alexandra Haas en 2017 y, desde ese primer encuentro, me pude percatar de que es una persona diligente y de que posee un gran talento para llevar al plano material los conceptos. Planea y después aterriza muy bien las ideas. Tiene una enorme capacidad de escucha y de empatía, por ello se le facilita traducir proyectos en acciones en los que el Conapred pueda participar e incidir de manera muy precisa.

Antes de ese primer encuentro conocía el trabajo del Conapred y me causó una grata sorpresa saber que estaban interesados en abordar el tema de la discriminación en el deporte. Me extendieron una invitación para participar en una actividad en la que justo iban a tratar este asunto. Así tuve mi primer acercamiento con el Conapred. Fue un Cuarto de Paz que se llevó a cabo en el Centro de Cultura Digital sobre fútbol y discriminación en septiembre de 2017.

A partir de ese momento empezamos una colaboración en forma. Soy comentarista deportiva y también dirijo la organización Versus en la que buscamos prevenir y eliminar la discriminación en el ámbito deportivo, por ello este acercamiento me pareció muy positivo. En Versus promovemos debates para visibilizar que en el deporte también hay corrupción, discriminación, racismo, homofobia, machismo, pero

Es el momento de entender que el deporte es una parte sustancial de la vida pública, no es algo que ocurre de manera tangencial. Nos interese o no, ahí está, ocurriendo, y es una de las industrias más lucrativas del siglo XX y probablemente lo seguirá siendo en el siglo XXI. Eso hace que sea un coto de poder, pero también un vehículo de transformación social y ahí es donde queremos poner el énfasis.

* Periodista y fundadora de Versus México

Hoy día, el deporte es un posible horizonte profesional para muchas mujeres en nuestro país. Da la posibilidad no sólo de dedicarse profesionalmente a alguna disciplina deportiva, sino también como entrenadoras, fisioterapeutas, directivas, en los medios de comunicación, etc.

también que el deporte es un vehículo social muy importante. Realmente agradezco que el Conapred tenga la voluntad de involucrarse en otras esferas que no son tan visibles, como el deporte.

Por ello, la relación con el Conapred y con la maestra Alexandra Haas ha sido extraordinaria y ha estado en constante crecimiento. Desde Versus hemos logrado trazar puentes con el Consejo que tiene una voluntad política ejemplar respecto de otras instituciones, al menos así lo he podido percibir. Hemos tenido reuniones con la Femexfut, la FIFA y la Liga Juvenil de Fútbol para encaminar proyectos. También participamos en una mesa redonda que organizó el Tecnológico de Monterrey y la Universidad Estatal de Arizona, y ahí planteamos todas las inquietudes y problemáticas relacionadas con la discriminación y la homofobia en el ámbito deportivo. Un dato interesante es que, por ejemplo, en el fútbol femenino hay una mayor apertura hacia la homosexualidad que en el fútbol varonil.

Es el momento de entender que el deporte es una parte sustancial de la vida pública, no es algo que ocurre de manera tangencial. Nos interese o no, ahí está, ocurriendo, y es una de las industrias más lucrativas del siglo XX y probablemente lo seguirá siendo en el siglo XXI. Eso hace que sea un coto de poder, pero también un vehículo de transformación social y ahí es donde queremos poner el énfasis.

Es necesario entender que las mujeres también queremos ser parte del mundo del deporte. Históricamente, a las mujeres se nos ha relegado a la vida privada, doméstica, por eso creo que nuestra participación en el deporte es importantísima porque también es un vehículo de empoderamiento. Hoy día, el deporte es un posible horizonte profesional para muchas mujeres en nuestro país. Da la posibilidad no sólo de dedicarse profesionalmente a alguna disciplina deportiva, sino también como entrenadoras, fisioterapeutas, directivas, en los medios de comunicación, etc.

Los medios de comunicación, por ejemplo, serán de gran ayuda para lograr nuestros objetivos. La representación de historias de éxito de mujeres en el deporte será un puente para el entendimiento de la importancia de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Los medios de comunicación tienen una poderosa influencia y es necesaria una representación positiva de mujeres deportistas.

Otro espacio de oportunidad en el que podríamos incidir es el de la formulación de políticas públicas, así como en el monitoreo de las mismas para que efectivamente se ejecuten. También es importante la apropiación del espacio público para que hombres y mujeres puedan practicar deportes en igualdad de condiciones.

Para cambiar la visión que tenemos sobre el deporte y la relación, incursión y práctica deportiva de las mujeres sería importante replantear los programas de educación física en las escuelas primarias. Tener personas adultas sanas y a las que les guste practicar deporte empieza por acercar a las niñas y niños al deporte. En el caso específico de las mujeres, por ejemplo, la clase de educación física se ve como un sufrir y tendría que ser lo opuesto.

La construcción social y la concepción que tenemos del deporte es totalmente patriarcal y masculina; pero debería ser desde una visión en la que nuestro cuerpo es una maravillosa herramienta para el bienestar y en eso tenemos que trabajar, desmontando prejuicios, estereotipos y estigmas.

La construcción social y la concepción que tenemos del deporte es totalmente patriarcal y masculina; pero debería ser desde una visión en la que nuestro cuerpo es una maravillosa herramienta para el bienestar y en eso tenemos que trabajar, desmontando prejuicios, estereotipos y estigmas.



6. PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INCLUYENTES

Marcela Azuela Gómez*

El Conapred siempre ha buscado la difusión de la igualdad y la no discriminación a través de distintas estrategias que lo acerquen a todo tipo de público. Entendiendo que desde la publicidad se generan patrones de conducta y también se reproducen estereotipos y prejuicios, hemos buscado tener un acercamiento con quien hace publicidad para reflexionar sobre la pertinencia de realizarla en un sentido incluyente, así como revisar aquellos comerciales que, con los estereotipos y prejuicios que constituyen sus mensajes, profundizan la desigualdad.

En el año 2011, Las Reinas Chulas Cabaret y Derechos Humanos A. C. crearon el Observatorio de Las Publívíboras, que surgió de la necesidad de crear una estrategia lúdica para detectar la violencia de género en los contenidos publicitarios o propagandísticos expuestos en diferentes medios. La intención del Observatorio es que, a través de las redes sociales, la sociedad civil mexicana denuncie la publicidad que reproduce la violencia de género. Las Reinas Chulas se encargan de recopilar la publicidad acumulada durante un año, para después realizar un evento público llamado La Noche de la Publívíboras en el que con distintas categorías evidencian las campañas publicitarias más denunciadas a lo largo del año. Es importante señalar que este proyecto no se queda sólo en la denuncia de las campañas publicitarias, Las Reinas Chulas Cabaret y Derechos Humanos AC, desde su creación, han entablado diálogo, realizado talleres y otras formas de asesorar a las agencias publicitarias para que tengan las herramientas necesarias para que su publicidad sea creativa e incluyente.

En el año 2017, Conapred se interesó en este proyecto y acordó con Las Reinas Chulas Cabaret y Derechos Humanos A. C. trabajar en conjunto. Entonces se ampliaron los temas en los cuales se enfocarían:

* Encargada de proyectos especiales de vinculación y comunicación en Conapred y especialista en acompañamiento psicosocial.

Esta última terna es la más importante porque aquí se premian a las empresas y agencias de publicidad que crean campañas creativas e incluyentes. Por eso es que, en la edición de 2017, Alexandra Haas presentó esta terna. En su discurso señaló la importancia de este tipo de campañas inclusivas que rompen con los estereotipos e ideas discriminatorias que dañan a la sociedad mexicana. Y, por supuesto, volvimos a participar en la edición 2018.

ahora pedirían a la sociedad que denunciara publicidad que fuera sexista, racista y clasista. El 11 de diciembre del mismo año, el Conapred fue parte de La Noche de la Publivíboras, a través de una ceremonia que se llevó a cabo en el Teatro de la Ciudad Esperanza Iris. El evento consistió en una anti-premiación compuesta por 9 ternas, en las cuales se mostraron las campañas más denunciadas o más sexistas, clasistas y racistas. Las ternas fueron las siguientes:

1. ¿Quién crees que lava la ropa? (referente a productos de limpieza, jabones, detergentes, etcétera).
2. Cinco minutos de fama (campañas publicitarias que fueron bajadas de redes o plataformas el mismo día de su publicación).
3. Ni aprendemos ni jugamos (productos o servicios para niñas y niños).
4. ¡Ay, qué cosita tan bonita! (productos señalados como “de belleza”).
5. Feo, fuerte y formal (artículos o servicios “para hombres”).
6. No me ayudes, comadre (campañas que intentan tener una buena iniciativa, pero fallan en su mensaje).
7. Trayectoria (categoría exclusiva para la Cerveza Tecate).
8. En todos lados se cuecen habas (comerciales internacionales con sexismo, clasismo o racismo).
9. I have a dream (campañas incluyentes).

Esta última terna es la más importante porque aquí se premian a las empresas y agencias de publicidad que crean campañas creativas e incluyentes. Por eso es que, en la edición de 2017, Alexandra Haas

presentó esta terna. En su discurso señaló la importancia de este tipo de campañas inclusivas que rompen con los estereotipos e ideas discriminatorias que dañan a la sociedad mexicana. Y, por supuesto, volvimos a participar en la edición 2018.

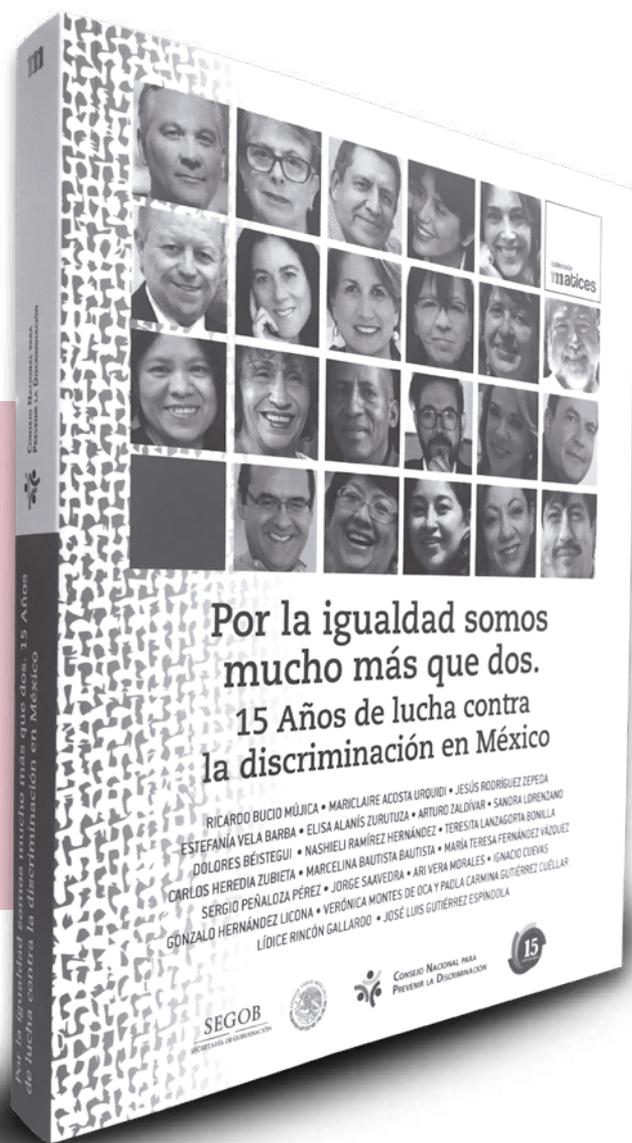
Además de este evento al que asisten cada año más de 1000 personas, Conapred ha cultivado una relación con diferentes agencias y empresas relacionadas con la publicidad, para buscar la sensibilización y reflexión sobre la importancia de realizar campañas y mensajes incluyentes. De esta manera se realizaron algunas mesas de trabajo con personas representantes de Agencia Montalvo, Time Out México, Réplica Films. Tlacuache Blue, Grupo Salinas, Agencia Bombay, Grupo Modelo y Media Com. que nos permitió conocer experiencias muy valiosas relacionadas con publicidad incluyente. En este contexto es que también hemos realizado talleres de sensibilización con PepsiCo y Tlacuache Blue. Derivado de este proceso, es inminente la edición de un volumen colectivo de la colección “Matices” sobre el tema.

La creación de sinergias y vinculación con medios de comunicación también ha sido nuestro objetivo. Así, durante esta gestión tuvimos la oportunidad de colaborar con Fundación Televisa en la sensibilización y capacitación sobre derechos humanos y no discriminación de guionistas, actrices y actores que trabajaron en la serie *Like, la leyenda*. La finalidad fue que los realizadores pudieran identificar los principales estereotipos que se reproducen en la televisión, así como la importancia de reflejar la riqueza de la diversidad.

Además de la capacitación, también Conapred participó en la convocatoria para una serie de programas llamada #PonteLike que se transmitió en redes sociales entre septiembre y noviembre de 2018. Estos programas consistieron en una entrevista realizada por el actor Cristián Chávez, el profesor protagonista de la telenovela, a expertos en temas relacionados con la desigualdad y discriminación, como el bullying, la discapacidad, la diversidad sexual, el embarazo adolescente, la violencia hacia las mujeres, entre otros.

Título: Por la igualdad somos mucho más que dos. 15 Años de lucha contra la discriminación en México.

Este proyecto editorial reúne los testimonios de actores activos en la lucha institucional contra la discriminación y a favor de los derechos humanos, desde sus espacios y en los diferentes frentes.



7. 15 AÑOS DE LUCHA CONTRA LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO

La lucha contra la discriminación en México es muy reciente: apenas en 2001 se incluyó la cláusula antidiscriminatoria en el texto constitucional y, a partir de allí, se han producido cambios de importancia superlativa para nuestra vida pública y las existencias particulares, tales como la LFPED, de 2003, y las distintas normatividades afines en los ámbitos estatal y municipal. Muchas cosas han cambiado en estos años: la discriminación ha pasado de generar sólo condenas morales a constituirse como problema público, objeto de estudio acreditado, indicador de la desigualdad, criterio de acción pública y elemento permanente en la discusión pública sobre el país que queremos ser. Pero, también, hay otras que desafortunadamente poco han variado: el carácter estructural de la discriminación, los discursos excluyentes o francamente de odio, la polarización social entre quienes tienen muchas oportunidades y quienes no poseen ninguna, incluso los crímenes y agresiones de odio.

En 2018, junto con la LFPED, se cumplieron 15 años de la existencia del Conapred, entidad creada para coordinar la política del Estado mexicano en la materia. Esto ha implicado diseñar, operar y evaluar acciones que trasciendan las coyunturas políticas, que puedan ser localizadas en un tejido institucional amplio y que sean el foco de un consenso traslapado entre todos los actores públicos y sociales que trabajan por la igualdad de trato y oportunidades. Precisamente para

Precisamente para hacer un alto en el camino y evaluar los avances y las asignaturas pendientes durante este tiempo, se reunieron en un libro de la colección “Matices” –*Por la igualdad somos mucho más que dos. 15 años de lucha contra la discriminación en México*– los testimonios de 21 especialistas desde la academia, la sociedad civil organizada, el activismo individual, las instituciones públicas y los organismos autónomos.

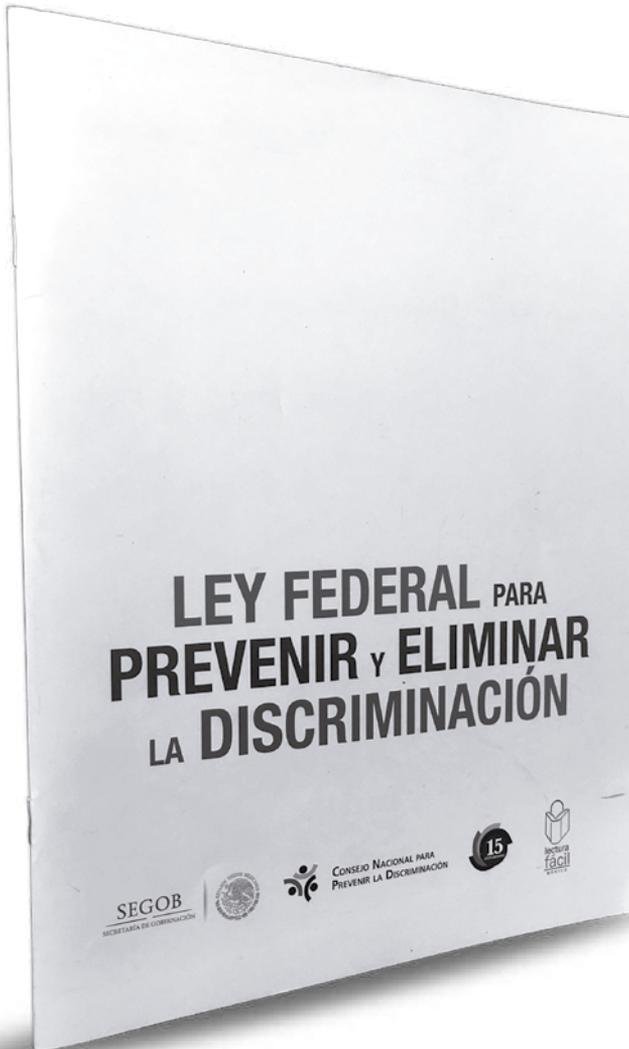
hacer un alto en el camino y evaluar los avances y las asignaturas pendientes durante este tiempo, se reunieron en un libro de la colección “Matices” –Por la igualdad somos mucho más que dos. 15 años de lucha contra la discriminación en México– los testimonios de 21 especialistas desde la academia, la sociedad civil organizada, el activismo individual, las instituciones públicas y los organismos autónomos.

A ellas y ellos les planteamos tres preguntas fundamentales: en materia de lucha contra la discriminación, ¿desde dónde venimos?, ¿en dónde estamos? y ¿hacia dónde vamos? Sus respuestas son variadas y con distintos niveles de optimismo y crítica; éstas nos muestran que un mismo fenómeno –la institucionalización de la discriminación en México– puede ser observado e interpretado desde muy distintas posiciones sociales y perspectivas identitarias. A la luz de estas reflexiones, puede concluirse el valor y la vigencia de aquella línea de Mario Benedetti que Gilberto Rincón Gallardo recordó en uno de los debates presidenciales del año 2000, al señalar la importancia de un proyecto por la igualdad y la inclusión que en aquel momento era sólo un anhelo: “En la calle, codo a codo/ somos mucho más que dos”.



En el marco del décimo aniversario de Gilberto Rincón Gallardo, en 2018, se canceló un sello postal conmemorativo de su vida y obra. El diseño estuvo a cargo de Génesis Ruiz Cota.

8. SOBRE LA VERSIÓN EN LECTURA FÁCIL DE LA LFPED



Título: Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en Lectura Fácil

Por primera vez se editó una versión en lectura fácil de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual cuenta con un lectura amigable y lenguaje fácil de entender para el público en general.

El día de hoy estamos acostumbrados a que la lectura de textos escritos sea una herramienta de mediación entre nosotras, nosotros y el mundo, pero esto no ha sido siempre así. Apenas fue en el siglo XV que el invento de la imprenta de tipos móviles permitió que el acceso a la escritura, que antes era privilegio de pocas personas cercanas al poder

Las versiones en lectura fácil de los textos constituyen un nuevo paso en esta ruta revolucionaria para democratizar los derechos culturales. Se trata de crear y adaptar textos ya hechos, sin disminuir ni demeritar sus contenidos, de tal forma que resulten claros y sencillos para personas que tienen alguna dificultad para comprender lo que leen, con oraciones precisas, párrafos directos e, incluso, apoyos visuales o audiográficos.

político o religioso, se popularizara. Esto generó una revolución en la vida cultural, que hizo que cada vez más que el saber y la información fueran observados como derechos inalienables.

La segunda década del siglo XX, a partir de los distintos movimientos por el respeto de la autonomía y la vida independiente de las personas con discapacidad, representó un nuevo punto de inflexión en esta lucha por volver a la escritura un bien universalmente asequible. Entonces empezamos a traducir al sistema braille, a utilizar el contraste de color o a implementar dispositivos audibles que permitieran *leer* desde las distintas formas de discapacidad.

Las versiones en lectura fácil de los textos constituyen un nuevo paso en esta ruta revolucionaria para democratizar los derechos culturales. Se trata de crear y adaptar textos ya hechos, sin disminuir ni demeritar sus contenidos, de tal forma que resulten claros y sencillos para personas que tienen alguna dificultad para comprender lo que leen, con oraciones precisas, párrafos directos e, incluso, apoyos visuales o audiográficos. Así, la lectura fácil es expresión de lo que se ha denominado como accesibilidad cognitiva.

En principio, esta forma de lectura se ideó como una herramienta que permite la comprensión de mensajes escritos por personas con discapacidad intelectual, pero ahora sus beneficios irradian también a quienes tienen dificultades para el aprendizaje (como la dislexia o disortografía), a quienes están empezando a desarrollar habilidades de lectura a cualquier edad, a personas no familiarizadas con el idioma o a personas mayores. Por eso la lectura fácil debe ser un medio para el acceso a la cultura jurídica en general y a todas aquellas fuentes normativas que protegen el derecho a la no discriminación.



Zulema Mosri Gutiérrez en la presentación de la publicación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en Lectura Fácil, realizada el 2 de mayo de 2019.

Después de una amplia discusión acerca de la mejor manera de traducir sus contenidos a este formato, en 2018, el Conapred y Lectura Fácil México editaron una versión así de la LFPED. Esto con el propósito de que la población en general, pero particularmente las personas y poblaciones históricamente discriminadas, se apropien de sus elementos conceptuales, sus protecciones, las medidas para la igualdad que allí se señalan y puedan utilizarlos de manera conjunta para hacer exigible en lo cotidiano su derecho a la no discriminación.



9. LA DISCAPACIDAD Y LA CREACIÓN DE SINERGIAS CIVILES

Laura Bermejo Molina*

Entre 2015 y 2019, la relación Libre Acceso A. C. y Conapred se ha desarrollado en el marco de la promoción que este organismo ha hecho del derecho a la consulta y la participación de las personas con discapacidad en las acciones públicas que les involucran.

En este tiempo nos hemos involucrado de diversas maneras, aunque en este espacio breve quiera destacar tres. Primero, el trabajo en torno al tema de la protección civil, de manera específica en el logro de una norma o estándar para que todos los inmuebles sean accesibles y adecuados a las necesidades de las personas con discapacidad. En este sentido, debemos continuar trabajando para que la información relacionada con los desastres naturales sea de fácil lectura y accesible. Segundo, colaboramos para que el personal del Consejo esté adecua-

Quince años de trabajo continuo con el Conapred se han traducido en una colaboración sólida. Hoy día las personas conocen la institución y los servicios que pueden utilizar las personas con discapacidad. Instrumentos como la Enadis 2017 nos siguen arrojando datos tan importantes para explicarnos qué es la discriminación, cómo se vive, y cómo lograr un cambio de perspectiva.

damente capacitado en materia de accesibilidad. Así, en 2018 impartimos un curso sobre discapacidad motriz y visual; asimismo abordamos la cuestión de la discapacidad psicosocial e intelectual y se mostró el uso de lenguaje braille y de la lengua de señas mexicana. Tercero, y a propósito de la promoción de una cultura de la accesibilidad, trabajamos a través de las

* Vicepresidenta de Libre Acceso A. C., y especialista en derechos de las personas con discapacidad.

conciliaciones derivadas de los procedimientos de queja (así logramos que las instalaciones del Centro de Cultura Digital y del Senado de la República fueran universalmente accesibles).

Quince años de trabajo continuo con el Conapred se han traducido en una colaboración sólida. Hoy día las personas conocen la institución y los servicios que pueden utilizar las personas con discapacidad. Instrumentos como la Enadis 2017 nos siguen arrojando datos tan importantes para explicarnos qué es la discriminación, cómo se vive, y cómo lograr un cambio de perspectiva. Así las personas pueden adquirir conciencia sobre sus conductas discriminatorias, por ejemplo, acerca de la discriminación estructural que significa la falta de accesibilidad en espacios públicos y privados.

La colaboración que han tenido Libre Acceso y Conapred durante la gestión de Alexandra Haas tiene que continuar. Hay que generar nuevas publicaciones y actualizar las que ya se tienen sobre accesibilidad, hacer una nueva versión del diccionario de lengua de señas mexicana y materializar el enfoque de la Convención en dichos materiales. También es necesario continuar posicionando al Conapred entre la ciudadanía e insistir en la posibilidad de sancionar las prácticas discriminatorias. Para mí, ante todo, Conapred es la posibilidad de un cambio de cultura en el largo plazo.

10. CONSTRUCCIÓN DE ESTÁNDARES DE IGUALDAD EN REDES SOCIALES

Anaid Varela y Elisa Hamilton*

Hace casi tres décadas, el internet se abrió al uso público. Según pasaron los años y éste se popularizó, se abrió una promesa de conexión entre las personas, en la que la información sería de libre circulación y las fronteras se eliminarían. Hoy esa promesa se ha cumplido en parte, pero ha implicado también importantes cambios y retos para la manera en que las personas se relacionan y, particularmente, cómo ejercen sus derechos. Con el auge y ubicuidad de las redes sociales, estas se han amplificado y han sido objeto de debate para el público en general y las instituciones públicas.

En el caso del derecho a la no discriminación, el panorama es de claroscuros. La discriminación que ha permanecido invisibilizada a lo largo de la historia ha encontrado en estas plataformas un espacio

La discriminación que ha permanecido invisibilizada a lo largo de la historia ha encontrado en estas plataformas un espacio para hacerse presente y reflejar, a través de las interacciones entre sus usuarias y usuarios, las causas y consecuencias de esta problemática de primera mano.

para hacerse presente y reflejar, a través de las interacciones entre sus usuarias y usuarios, las causas y consecuencias de esta problemática de primera mano. Esta información ha sido invaluable para el avance de la agenda antidiscriminatoria, aunque ha significado también retos para el cumplimiento del debido proceso en sociedades cada vez más polarizadas y ansiosas de castigo social y legal por violaciones a sus derechos.

Por otro lado, en las redes sociales han encontrado eco movimientos e ideologías abiertas

* Anaid Varela es politóloga y Elisa Hamilton es comunicóloga, ambas especializadas en igualdad y no discriminación.

Por otro lado, en las redes sociales han encontrado eco movimientos e ideologías abiertamente discriminatorias, así como discursos de odio que nos hacen recordar los capítulos más oscuros de la historia de la humanidad.

mente discriminatorias, así como discursos de odio que nos hacen recordar los capítulos más oscuros de la historia de la humanidad. Frente a esta realidad, el Conapred considera a las redes sociales como una oportunidad de compartir con México y el mundo contenidos que promuevan una cultura de derechos y doten de información y herramientas a la sociedad para hacer frente a las prácticas discriminatorias y los prejuicios y estereotipos que les dan sustento.

Durante la gestión de Alexandra Haas se inició el proceso de creación de parámetros de comunicación institucional que nos permitieran elevar el nivel de las conversaciones en torno a la igualdad, canalizar adecuadamente quejas por discriminación e innovar en el entendimiento del entorno digital como un espacio y un medio para el ejercicio de derechos. Sistematizamos la información que recibimos en redes y la utilizamos para mejorar tanto la atención que damos al público como las políticas que proponemos e implementamos.

A partir de esta profesionalización, comenzamos a explorar el uso que el Consejo podía hacer no sólo de sus redes, sino también de las de sus aliados, como las organizaciones de la sociedad civil, para promover la participación ciudadana. Así, durante este periodo se realizaron diez Cuartos de Paz en los que se reunieron activistas, especialistas y público en general en un espacio físico con la intención de tomar las redes y motivar una conversación en torno a temas como las contribuciones de las personas migrantes en Estados Unidos, las consecuencias de los sismos de 2017 para las poblaciones históricamente discriminadas, la dignificación del trabajo del hogar o las manifestaciones del racismo y la homofobia en nuestro país. A través de estos ejercicios refrendamos una constante en los 15 años de existencia del Consejo: lo importante que es para las víctimas de discriminación sentir que son escuchadas y que sus voces contribuyen al desarrollo de políticas públicas y a la garantía de no repetición.

De la misma manera, continuamos con el fortalecimiento de la campaña *Sin Tags*, en coordinación con el Consejo de Europa y como

símil de su *No Hate Speech Movement*. A través del mismo se buscó generar sinergias de actuación, en especial entre las juventudes, para transformar el discurso de odio y el lenguaje discriminatorio, utilizando espacios físicos y digitales. A partir del 2017 configuramos una nueva etapa del movimiento en México, que se denominó *Movimiento Sin Odio*. A través del trabajo conjunto de Conapred y diversas organizaciones, colectivos y espacios de personas jóvenes, la iniciativa promueve el desarrollo de capacidades para implementar acciones de cambio cultural frente a las narrativas de odio, utilizando las redes sociales como uno de sus principales vehículos. También durante este año firmamos un Memorando de Entendimiento con Twitter para que el Consejo, como instancia experta en no discriminación, sea un Socio de Confianza que brinde retroalimentación a la empresa sobre políticas de equidad y no discriminación. Además, Twitter prioriza los reportes que el Consejo presenta por manifestaciones en la plataforma que puedan incitar al odio para que se tomen las medidas pertinentes de acuerdo a sus reglas y políticas.

Finalmente, durante 2018, trabajamos con la plataforma *Voto Informado* de la UNAM para explorar la naturaleza de los discursos tanto incluyentes como discriminatorios durante las campañas electorales de ese año. Este ejercicio buscó construir una nueva etapa a partir de una primera campaña que Conapred había realizado con el Museo Memoria y Tolerancia hace unos años, mejorando su análisis y clasificación de los diferentes discursos promovidos por personas candidatas, sus seguidoras y público en general durante estos importantes periodos de ejercicio de derechos. Además, incluimos por primera vez preguntas sobre políticas de igualdad al muestreo que realiza la UNAM entre candidatos y candidatas de todos los cargos públicos, contribuyendo a poner la no discriminación en el centro de la agenda pública.

Debido a la relativa novedad de las redes sociales, no existen rutas trazadas para utilizarlas sino caminos por descubrir. Esperamos que las acciones desarrolladas por el Consejo durante esta gestión sean un punto de partida para continuar explorando las mejores maneras para cumplir con su promesa de traer conexión entre las personas, más allá de su localización geográfica, sus identidades o los grupos sociales que integran.



Rostros de la **Discriminación**

Gilberto Rincón Gallardo

A LA EXCELENCIA PERIODÍSTICA EN: TEXTO, REPORTAJE
RADIOFÓNICO, REPORTAJE VISUAL Y FOTO PERIODISMO

II . PREMIO NACIONAL ROSTROS DE LA DISCRIMINACIÓN “GILBERTO RINCÓN GALLARDO”

El premio Rostros de la Discriminación busca visibilizar los trabajos de periodistas comprometidos con las personas que enfrentan las más complejas situaciones de discriminación. A pesar de que el certamen lleva 15 años realizándose, en esta última etapa se ha fortalecido en su prestigio y renombre conformando una comunidad de comunicadores y comunicadoras que marcan una impronta antidiscriminatoria profunda en su forma de comunicar, que va desde los temas seleccionados, cómo tratarlos y, por supuesto, un lenguaje sensible y antidiscriminatorio.

El certamen va dirigido a las y los periodistas, medios de comunicación y personas que se dedican a esta labor para posicionar públicamente la agenda de igualdad y no discriminación, orientada a propiciar el cambio cultural, visibilizando las expresiones y prácticas discriminatorias, así como las buenas prácticas.

El certamen va dirigido a las y los periodistas, medios de comunicación y personas que se dedican a esta labor para posicionar públicamente la agenda de igualdad y no discriminación, orientada a propiciar el cambio cultural, visibilizando las expresiones y prácticas discriminatorias, así como las buenas prácticas.

Se ha logrado que este certamen sea impulsado a nivel nacional por instituciones de gobierno, Universidades y organizaciones sociales. Asimismo, quienes integran el jurado de forma honoraria son personas clave, de alto prestigio, comprometidas con la importancia de comunicar sin discriminación.

En las últimas ediciones del certamen, desde 2015 a 2019 han sido galardonadas más de 40 comunicadores y comunicadoras pasando a engrosar la lista de quienes son ejemplo de una forma de comunicar diferente.



12. RECONOCIMIENTOS POR LA IGUALDAD Y LA NO DISCRIMINACIÓN

¿Qué son?

Son galardones honoríficos que buscan reconocer públicamente a personas, instituciones u organizaciones que con sus acciones se distingan, o se hayan distinguido, en su trayectoria por impulsar una cultura de igualdad de oportunidades y de no discriminación, y el ejercicio real de los derechos de todas las personas, como lo estipula la fracción xxxvii del artículo 20, de la LFPED.

¿Para qué sirven?

Para visibilizar el trabajo de personas, instituciones u organizaciones que con sus acciones se distingan, o se hayan distinguido, en su trayectoria por impulsar una cultura de igualdad de oportunidades y de no discriminación.

A partir del 2015, mediante la publicación del Estatuto Orgánico del Conapred en el Diario Oficial de la Federación, se oficializó como facultad de la Asamblea Consultiva (artículo 22), auxiliar al Consejo en la postulación y selección de las propuestas que considere merecedoras a dichos Reconocimientos.

El artículo 42 del mismo ordenamiento especifica que el Conapred reconocerá, a través de la Asamblea, a dichas personas en cuatro categorías, las cuales se describen a continuación:

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

chos humanos, especialmente en temas vinculados con la prevención y eliminación de la discriminación, y en la construcción de una cultura a favor de la igualdad, a nivel internacional;

- III. **Reconocimiento póstumo:** Reconocer la trayectoria de personas que a través de su vida contribuyeron a sentar las bases para el ejercicio igualitario de derechos, y combatieron la discriminación entre las personas; y,
- IV. **Reconocimiento institucional:** Reconocer que el objeto social de la institución u organización sea el de prevenir y eliminar la discriminación.

Para la presentación de propuestas, como para la valoración de las mismas por parte de la Asamblea, se toman en cuenta diversos factores, como lo son:

- I. **La temática o ámbito de trabajo** en el que se desarrolló o se ha desarrollado la persona, que contribuya a visibilizar y sumar esfuerzos por una cultura de igualdad y no discriminación dentro de la agenda nacional e internacional;
- II. **El trabajo de la institución** a la que se pretende postular, el cual deberá estar vinculado con la prevención y eliminación de la discriminación, y
- III. **La viabilidad de la recepción** del Reconocimiento, principalmente en la categoría internacional.

Adicionalmente, la propia Asamblea estableció los siguientes criterios:

- a) Privilegiar organizaciones de la sociedad civil que han avanzado con circunstancias adversas, que defienden a personas desprotegidas y que corren peligro por defender una causa antidiscriminatoria;
- b) Que el reconocimiento ayude a visibilizar el trabajo y alcances de quien lo recibe;
- c) Que se busquen propuestas de personas u organizaciones que trabajen para cambiar las estructuras de la discriminación sin ser éstas, instituciones públicas que tienen la obligación de cumplir dicho trabajo, y;
- d) Distinguir el tema de violencia motivada expresamente por la dis-

criminación, y no convertir los Reconocimientos en una vía para atender temas que no son específicamente de discriminación.

Personas galardonadas del 2015 al 2018

2015	<p>Nacional. Abel Barrera Hernández. Internacional. Emily Arnold-Fernández. Institucional. México Negro, A.C. Póstumo. Esther Chávez Cano.</p>
2016	<p>Nacional. David Fernández Dávalos. Internacional. Mirna Cunningham. Institucional. Centro Educativo Tatuutsi Maxakwaxi Póstumo. César Estrada Chávez (Cesar Chávez).</p>
2017	<p>Nacional. Arturo Morell. Internacional. Diana Natalicio. Institucional. La 72. Hogar – Refugio para personas migrantes. Póstumo. Gary Gómez Bastida.</p>
2018	<p>Nacional. Alejandro Brito Lemus. Internacional. Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH). Institucional. Piña Palmera A. C. Póstumo. Asma Jahangir.</p>



Jillani Jahangir recibiendo el reconocimiento póstumo de su madre Asma Jahangir en la entrega de reconocimientos por la Igualdad y la No Discriminación 2018, evento realizado el 17 de octubre.



13. CONCURSO SOBRE PERSONAS REFUGIADAS

Las personas refugiadas son de los grupos de personas más vulnerables del mundo. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967 constituyen los instrumentos legales únicos que amparan la protección internacional de las personas refugiadas. La Convención de 1951 contempla que las personas refugiadas merecen como mínimo los mismos estándares de tratamiento que el resto de las personas extranjeras en un país y, en muchos casos, el mismo tratamiento que los nacionales, tal es el caso de México.

Las personas refugiadas comparten problemas derivados de la discriminación estructural: la violación de sus derechos humanos por parte de funcionarias y funcionarios de todos los niveles de gobierno; la violencia de grupos criminales; las detenciones arbitrarias; la falta de acceso a servicios básicos como atención médica y acceso a la justicia, así como los pagos inferiores a los que reciben personas no refugiadas por hacer el mismo trabajo, entre otros.

Con la finalidad de sensibilizar sobre la condición de vida de las personas refugiadas y generar una cultura de reconocimiento y respeto de sus derechos humanos, el Conapred en colaboración con ACNUR y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, han realizado por decima onceava ocasión (2019) el Concurso de Cuento y Dibujo sobre personas refugiadas, dirigido a niñas, niños y adolescentes, entre las edades de 6 a 18 años, que radican en territorio nacional.

En los últimos 5 años (2015-2019) el concurso ha avanzado en sus objetivos, promoviendo la inclusión y el derecho a la no discriminación, mediante la reflexión de diversos temas que han sido tocados en cada una de las ediciones del concurso, tales como, el supuestos de ser una persona refugiada y tener que iniciar una nueva vida en otro país; la inclusión y la aportación cultural de las personas refugiadas; las actividades lúdicas y recreativas como mecanismos de inclusión, y los derechos de las personas refugiadas.

De 2015 a 2016 el concurso se ha realizado en 4 ocasiones, contando con una participación nacional de 1,902 personas, de las cuales 1,098 son mujeres y 804 son hombres. Cabe señalar que en 2016 no se realizó el concurso y en el presente 2019 la convocatoria aún se encuentra abierta y se prevé su premiación en el mes de diciembre.



14. CONAPRED EN LA FERIA INTERNACIONAL DEL LIBRO DE GUADALAJARA

La Feria Internacional del Libro en Guadalajara es el evento anual más importante de su tipo en el mundo de habla hispana, y la segunda feria de libros más grande del mundo después de la Feria del Libro de Fráncfort, en Alemania, con una participación de más de 800,000 visitantes en 2018. El Conapred participa en esta feria con el afán de distribuir sus publicaciones y sensibilizar a los diferentes tipos de público sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación.

De 2016 a 2018 el Conapred distribuyó 18,186 publicaciones, entre las que destacan la segunda temporada de los cuentos *Kípatla*, el comic *Yo soy yo*, los libros *Nada sobre nosotros sin nosotros*, *Discriminación estructural y desigualdad social, con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*, ambos de la colección Fundamentos, la *Guía de Elección Pública Elecciones sin Discriminación. Participar y Votar en Igualdad*, el *Prontuario de Resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017*, *El prejuicio y la palabra: Los derechos a la libre expresión y a la no discriminación en contraste*, así como *Colores de libertad*, que relata el encuentro de tres mujeres con la justicia, desde su condición de hablantes de lengua indígena y habitantes de una zona rural. En 2019 se distribuyeron 7,000 libros correspondientes a 50 títulos deferentes.



15. EXPOSICIONES MUSEOGRÁFICAS

Convencidas de que el arte es una de las principales herramientas educativas, durante la gestión 2015-2019, nos hemos aliado con diferentes actores culturales para llevar a un público diverso y amplio la reflexión sobre algunos temas de discriminación que necesitan ser visibilizados y atendidos por todas las personas. Nuestra convicción es que las soluciones al enorme problema estructural que es la desigualdad nos corresponden a todas y a todos.

Así se llevaron a cabo las siguientes expos:

- » **Hogar Justo Hogar: los derechos para las trabajadoras del hogar**
Del 28 de septiembre al 15 de diciembre de 2016, en el Museo Memoria y Tolerancia. Esta exposición consistió en una instalación que representa una casa en donde las y los espectadores pudieron vivir una experiencia 360 grados al insertarse en la cotidianidad de las trabajadoras del hogar. Asimismo, se montaron 5 plataformas auditivas en las que simultáneamente 10 personas podían escuchar diferentes testimonios, apreciar fotografías y paneles informativos con datos relevantes sobre los retos y la situación laboral que viven las trabajadoras del hogar en México. Esta exposición se presentó también en el Senado de la República, en la Secretaría de Economía, y en los estados de Chihuahua y Querétaro.

- » **Así soy: personas con discapacidad**
Del 30 de noviembre de 2018 hasta el 10 de marzo de 2019, en el Museo Memoria y Tolerancia. El recorrido estuvo compuesto por 7 salas que abarcaron la definición de discapacidad de acuerdo con el modelo social expresado en la Convención de Naciones Unidas en la materia, así como los distintos tipos existentes de ésta, los prejuicios en torno a esta condición, así como las barreras educativas, sociales y laborales, la falta de accesibilidad y políticas públicas adecuadas que enfrentan quienes viven con esta condición. El objetivo fue visibilizar los retos y las iniciativas que han surgido con el objetivo de crear entornos adecuados.

» **“LGBT+. Identidad, amor y sexualidad**

Del 02 de febrero al 29 de julio de 2018, en el Museo Memoria y Tolerancia. El objetivo de esta exposición fue sensibilizar y generar mayor conciencia pública sobre la riqueza de la diversidad sexual, así como promover una convivencia armónica con las diferencias existentes en los seres humanos para erradicar la discriminación que vulnera derechos. De esta manera se hacía un llamado para luchar contra los prejuicios, proponiendo a la educación, la generación de conciencia, la empatía y el respeto como vías para lograrlo

» **Memorial del 68 y Museo de los movimientos sociales**

Inaugurada el 19 de octubre de 2018. Como parte de las actividades conmemorativas del movimiento estudiantil de 1968, el Centro Cultural Universitario Tlatelolco inauguró el Memorial del 68 y Museo de los movimientos sociales. Conapred participó con la pieza “Cartografía de movimientos sociales y derechos ciudadanos” en la que las y los visitantes pudieron observar cómo se ha dado el reconocimiento de derechos a través de movimientos y luchas que nos han ayudado a construir un mundo que, en su tiempo, era no sólo imposible, sino inimaginable. Los movimientos sociales, con su espíritu de cambio, han permitido imaginar estas realidades y muchas más por venir.



**LA ASAMBLEA
CONSULTIVA DEL
CONAPRED**

ASAMBLEA CONSULTIVA DEL CONAPRED

Es importante que los organismos gubernamentales sean fuentes originadoras de la democracia participativa, para encontrar la legitimidad en su actuar como entes públicos. Sin duda, la participación ciudadana es fundamental en la creación de esta democracia y debe formar parte de la vida y funcionalidad de las instituciones públicas y tener influencia directa en sus decisiones.

La LFPED ordena al Conapred la integración de una Asamblea Consultiva, como el órgano ciudadano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle este Consejo en materia de prevención y eliminación de la discriminación. Desde su creación, esta Asamblea ha representado un ejemplo virtuoso de cómo la participación ciudadana puede beneficiar a las instituciones, porque ha encontrado diversas formas de crear balances que le han permitido incidir, proponer y acompañar, de manera muy eficaz, el rumbo que fijan los horizontes a los que debe dirigirse el Conapred en el logro de sus objetivos institucionales.

Principalmente, la Asamblea Consultiva ha encontrado y sustentado estos balances en las siguientes premisas:

- » Su conformación igualitaria, ya que siempre se integra por un 50 por ciento de personas de cada sexo;
- » La pluralidad de sus integrantes, como un pilar de cambio, porque cada persona representa la mejor experticia en ámbitos como la investigación, promoción de derechos humanos, diversidad sexual, docencia, medios de comunicación, academia, igualdad de género, activismo social, diversidad religiosa, niñez y juventud, y el sector privado, entre otros, y que, a su vez, estos ámbitos representan la contracara que puede coadyuvar en la eliminación de las prácticas sociales discriminatorias más nocivas;
- » La autonomía en su gestión y sus procesos de decisión;
- » La empatía interinstitucional, ya que se mantiene un estrecho vínculo de trabajo cordial, respetuoso y colaborativo, entre el Consejo y cada integrante de la Asamblea;
- » La libertad de expresión y participación, porque existe total apertura en la escucha de las voces y opiniones de cada asambleísta;

- » Su permanente disposición por alcanzar consensos con enfoque antidiscriminatorio, que contribuyan al cumplimiento de las tareas del Consejo;
- » Su participación igualitaria ante la Junta de Gobierno del Conapred, lo cual representa un poderoso mecanismo de equilibrio y garantía de incidencia ciudadana directa en las decisiones administrativas, de funcionamiento, presupuestales, de conducción y de rendición de cuentas del Conapred;
- » Su facultad de otorgar un reconocimiento público a personas, instituciones u organizaciones, que con sus acciones se distingan, o se hayan distinguido, en su trayectoria por impulsar una cultura de igualdad de oportunidades y no discriminación.

Estos factores son algunos de los elementos que caracterizan a la Asamblea Consultiva del Conapred como un órgano consultivo ciudadano ejemplar y pieza fundamental en la construcción de la democracia participativa, con la cual deben estar comprometidas las instituciones públicas.

Sin duda, el acompañamiento de esta Asamblea en el presente periodo de gestión ha permitido cimentar un nuevo proyecto institucional que ha favorecido la visibilidad de la discriminación estructural que enfrentan los grupos históricamente vulnerados y la apertura para crear mecanismos que desmonten estas prácticas discriminatorias en nuestro país.

Un reto más enfrentado por la Asamblea, a finales del 2016, fue la renovación del 45% de sus integrantes —9 personas—, lo cual resultó en un laborioso proceso de sustitución que trascendió en una reforma a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, el 1 de diciembre de 2016. A pesar de esta transición radical, la Asamblea logró vigorizar y conservar la integridad de su base ciudadana y su capacidad de intervención en los asuntos torales del Conapred.

No se puede dejar de mencionar y reconocer a las personas que, a lo largo de la vida institucional del Conapred, han tomado la responsabilidad de presidir, liderar y conducir el trabajo del grupo de personalidades que ha venido conformando la Asamblea Consultiva en sus distintos periodos. Así, el Conapred expresa un profundo agradecimiento al Mtro. Mario Luis Fuentes Alcalá, al Dr. Mauricio Merino Huerta y a la Mtra. Mariclaire Acosta Urquidi, por el compromiso mostrado en aras de lograr un país más igualitario y libre de discriminación.

2015

CULMINARON SU 2DO PERIODO

Elvira Arellano
Presidenta de la Fundación
"Movimiento Migrante
Mesoamericano, No Nos Vamos A.C.
1er P: 2013-2015.



Fabienne Venet Rebiffé
Directora General del Instituto
de Estudios y Divulgaciones
sobre Migración A.C.
1er P: 2010-2013 / 2do P: 2013-2015.



NOMBRAMIENTOS PARA UN 1ER PERIODO

Elena Azaola Garrido
Académica del Centro de
Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social
(CIESAS), especialista en
infancia; jóvenes; personas
privadas de la libertad.
1er P: 2015-2018 / 2do P: 2018-2021



Sarah Corona Berkin
Directora del Centro de Estudios
Avanzados en América
Latina (CALAS); Coordinadora
del Pronace Educación
para la inclusión/Conacyt;
y Académica de la Universidad
de Guadalajara
1er P: 2015-2018 / 2do P: 2018-2021.



2016

CULMINARON SU 2DO PERIODO

Regina Tamés Noriega
Directora Ejecutiva
del Grupo de Información
en Reproducción Elegida A.C.
1er P: 2010-2013 / 2do P: 2013-2016



Juan Martín Pérez García
Dir. Ejec. de la REDIM
1er P: 2010-2013 / 2do P: 2013-2016.



Luis Perelman Javnozov
Sexólogo. Especialista en
diversidad sexual y familia
1er P: 2010-2013 / 2do P: 2013-2016.



José Antonio Peña Merino
Profesor del Instituto Tecnológico
Autónomo de México
1er P: 2010-2013 / 2do P: 2013-2016.



Rebeca Montemayor López
Coord. de AMEXTRA A.C.
1er P: 2010-2013 / 2do P: 2013-2016.



Mauricio Merino Huerta
Profesor Investigador del CIDE
y Coord. Nacional de Nosotrxs.
1er P: 2010-2013 / 2do P: 2013-2016.



Clara Jusidman Rapoport
Presidenta Honoraria
y Fundadora de Incide Social A.C.
1er P: 2010-2013 / 2do P: 2013-2016.



Katia D'Artigues Beauregard
Periodista y fundadora
de Yo También, A.C.
1er P: 2010-2013 / 2do P: 2013-2016.



Rogelio A. Gómez-Hermosillo
Coord. de Acción Ciudadana
frente a la Pobreza
1er P: 2010-2013 / 2do P: 2013-2016.



Ricardo M. Raphael de la Madrid
Periodista y analista político.
1er P: 2010-2013 / 2do P: 2013-2016.



RATIFICACIONES PARA UN 2DO PERIODO

Esteban Moctezuma Barragán
Especialista en materia de educación
1er P: 2013-2016 / 2do P: 2016-2018



Gabriela Warkentin de la Mora
Académica en la Universidad
Iberoamericana, y conductora
en medios de comunicación.
1er P: 2013-2016 / 2do P: 2016-2019.



Santiago Corcuera Cabezut
Académico de la Universidad
Iberoamericana.
1er P: 2013-2016 / 2do P: 2016-2019



Pedro Salazar Ugarte
Director del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM
1er P: 2013-2016 / 2do P: 2016-2019.



Marta Lamas Encabo
Profesora e investigadora, especialista
en igualdad o equidad entre los sexos,
derechos reproductivos, y feminismo.
1er P: 2013-2016 / 2do P: 2016-2019.



Tiaré Scanda Flores Coto
Escritora, productora y actriz
1er P: 2013-2016 / 2do P: 2016-2019.



NOMBRAMIENTOS PARA UN 1ER PERIODO

Mariclaire Acosta Urquidi
Presidenta de la Asamblea
Consultiva del Conapred.
1er P: 2016-2019 / 2do P: 2019-2022.



Haydeé Pérez Garrido
Directora Ejecutiva de Fundar,
Centro de Análisis e Investigación.
1er P: 2016-2019 / 2do P: 2019-2022.



Mario Luis Fuentes Alcalá
Académico de la UNAM.
1er P: 2016-2019 / 2do P: 2019-2022.



José Antonio Guevara Bermúdez
Dir. Ejec. de la Comisión Mexicana
de Defensa y Promoción de los
Derechos Humanos, A.C.
y Académico de la Facultad
de Derecho, Ciencias Políticas
y Criminología de la UAT
1er P: 2016-2019 / 2do P: 2019-2022.



Amaranta Gómez Regalado
Coord. del Secretariado Internacional
Regional para Pueblos
Indígenas ante el VIH/SIDA,
la Sexualidad
y los Derechos Humanos (SIPIA)



Carlos Puig Soberon
Periodista y analista político.
1er P: 2016-2019 / 2do P: 2019-2022.



PERSONAS QUE HAN PRESIDIDO LA ASAMBLEA DESDE LA CREACIÓN DEL CONAPRED AL 2019



Mario Luis Fuentes Alcalá
Académico de la UNAM.
2004 - 2010



Mauricio Merino Huerta
Profesor Investigador del CIDE
y Coord. Nacional de Nosotrxs.
2010 - 2016.



Mariclaire Acosta Urquidi
Presidenta de la Asamblea
Consultiva del Conapred.
2016 - a la fecha (2019)

2017

NOMBRAMIENTOS PARA UN 1ER PERIODO



Miguel Concha Malo
Integrante del Grupo Paz con Democracia
1er P: 2017-2020.



Silvia Dali Ángel Pérez
Coordinadora de Jóvenes y Niñez, en la organización Conservación, Investigación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales A.C.
1er P: 2017-2018.



Salomón Achar Achar
Especialista en temas de diversidad religiosa y antisemitismo.
1er P: 2017-2018.



Carlos Heredia Zubieta
Profesor Asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
1er P: 2017-2020.

2018

RATIFICACIONES PARA UN 2DO PERIODO



Jacqueline Peschard Mariscal
Profesora de la UNAM y Coordinadora del Seminario Universitario de Transparencia.
1er P: 2014-2017 / 2do P: 2017-2020.



Alejandro Ramírez Magaña
Director General de CINEPOLIS.
1er P: 2013-2016 / 2do P: 2017- 2020.



Estefanía Vela Barba
Especialista en el estudio del derecho a la igualdad y la no discriminación.
1er P: 2018-2021



Mauricio Meschoulam
Director del Centro de Investigación para la Paz México, A.C.
1er P: 2018-2021

2019

NOMBRAMIENTOS PARA UN 1ER PERIODO



Marcelina Bautista Bautista
Directora del Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar (CACEH).
1er P: 2019-2022



Pedro Sergio Peñaloza Pérez
Fundador y presidente de México Negro A.C.
1er P: 2019-2022



Diego Petersen Farah
Comunicador y periodista
1er P: 2019-2022



Leticia Bonifaz Alfonzo
Académica del Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.
1er P: 2019-2022.



Jessica Marjane Durán Franco
Coordinadora General y fundadora de la Red de Juventudes Trans México
1er P: 2019-2022.



Patricio Solís Gutiérrez
Profesor-Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.
1er P: 2019-2022.

PERSONAS INVITADAS HONORARIAS



Jesús Rodríguez Zepeda
Coordinador General de la Maestría y Doctorado en Humanidades Universidad Autónoma Metropolitana.
2014 - 2020



Roy Campos Esquerza
Presidente de Consulta Mitofsky.
2014 - 2020



Regina Tamés Noriega
Directora Ejecutiva de GIRE A.C.
2017 - 2023



Katia D'Artigues Beauregard
Periodista y fundadora de Yo También, A.C.
2016 - 2022



Ricardo Raphael de la Madrid
Periodista y Analista Político
2017 - 2023



Mauricio Merino Huerta
Profesor Investigador del CIDE y Coord. Nacional de Nosotrxs.
2016 - 2022

ÍNDICE TEMÁTICO

Accesibilidad.....	61, 83, 91, 127, 199, 244, 247, 248, 263
Agenda antiderechos	137, 195
Cámara de Diputados.....	131
Cambio cultural.....	139, 144, 148, 149, 159, 176, 178, 206, 224, 225, 251, 253
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).....	24, 36, 43, 162, 177, 219
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.....	61, 96, 97, 99, 159, 160
Comunicación incluyente	76, 83, 207, 237
Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia.....	15, 101, 102
Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia.....	15, 102
Educación.....	10, 11, 14, 17, 18, 24, 27, 29, 41, 50, 53, 54, 56, 65, 70, 87, 88, 107, 112, 113, 114, 115, 119, 120, 121, 126, 127, 144, 192, 204, 207, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 127, 218, 219, 220, 221, 223, 224, 225, 235, 264
Elecciones.....	61, 128, 129, 176, 182, 261
Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 (ENADIS).....	9, 13, 18, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 36, 39, 40, 47, 48, 50, 70, 133, 144, 145, 162, 167, 175, 176, 177, 190, 205, 247, 248, 261
Encuesta Nacional sobre Discriminación por Motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género (Endosig) ...	43, 44, 48, 175, 176, 177, 190, 194
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ...	21, 24, 26, 31, 35, 36, 37, 43, 45, 144, 146, 160, 161, 162, 163, 177, 178
Instituto Nacional Electoral (INE)	82, 128, 129, 130, 131, 182
Justicia.....	10, 14, 18, 61, 66, 77, 95, 105, 115, 117, 118, 122, 125, 126, 127, 133, 134, 135, 137, 139, 140, 149, 175, 176, 179, 180, 191, 196, 197, 199, 200, 201, 232, 259, 261
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED).....	29, 106, 117, 129, 207, 241, 243, 245, 255, 267, 268
Libertad de expresión.....	196, 197, 227, 229, 268

Mujeres.....	9, 11, 13, 14, 18, 27, 32, 33, 41, 44, 47, 48, 59, 66, 76, 83, 113, 114, 131, 145, 164, 171, 172, 173, 181, 195, 199, 200, 201, 218, 219, 231, 234, 235, 239, 259, 261.
Norma Mexicana.....	137, 171, 172, 173
Personas afro.....	27, 47, 48, 164, 231
Personas con discapacidad.....	9, 13, 27, 32, 40, 41, 47, 48, 59, 61, 83, 84, 87, 88, 89, 90, 91, 112, 120, 127, 129, 212, 213, 214, 215, 216, 231, 244, 247, 248, 261, 263
Personas intersex	44, 137, 176, 177, 178, 185
Personas LGBTI.....	176, 177, 178, 179, 181, 190, 196
Personas mayores.....	9, 13, 27, 32, 37, 47, 48, 54, 83, 144, 183, 219, 220, 244
Personas migrantes.....	14, 15, 28, 79, 83, 94, 167, 168, 169, 96, 204, 250, 257
Personas que viven con VIH y Sida	13, 108, 124, 167
Personas refugiadas	168, 207, 259
Personas trans	129, 133, 167, 175, 177, 181, 182, 190, 191, 192, 193, 194, 231,
Programa Nacional para la Igualdad y no discriminación (Pronaind).....	37, 50, 62, 75, 159, 160
Protección civil.....	61, 83, 84, 85, 247
Publicidad incluyente.....	239
Quejas	48, 75, 76, 105, 106, 109, 110, 116, 117, 190, 195, 230, 250
Red de Investigación sobre Discriminación (RINDIS)	21, 23, 49, 50, 51
Redes sociales.....	109, 179, 190, 195, 207, 237, 239, 249, 250, 251
Salud.....	10, 14, 17, 18, 23, 24, 27, 29, 44, 45, 53, 54, 56, 61, 65, 70, 77, 79, 80, 107, 109, 112, 113, 114, 119, 122, 123, 124, 140, 144, 159, 175, 176, 179, 180, 181, 185, 186, 189, 190, 192, 218, 219
Secretaría de Gobernación	9, 10, 11, 161, 178, 199, 200, 205
Seguridad social.....	10, 11, 14, 18, 24, 56, 61, 66, 75, 77, 112, 113, 114, 126, 139, 142, 144, 145, 146, 147, 148, 152, 153
Senado de la República	102, 131, 142, 147, 155, 164, 248, 263
Sistema Nacional de Información sobre Discriminación (Sindis)	21, 47, 48
Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)....	77, 87, 88, 89, 115, 118, 119, 120, 122, 123, 126, 139, 140, 200, 213, 214, 228, 231
Trabajo del hogar	33, 59, 137, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 250,

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Administración Pública Federal / APF
Centro de Apoyo y Capacitación a Empleadas del Hogar / CACEH
Centro de Desarrollo Infantil / Cendi
Centro de Investigación y Docencia Económicas / CIDE
Centro Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe / Crefal
Comisión Económica para América Latina / CEPAL
Comisión Interamericana de Derechos Humanos / CIDH
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos / CMDPDH
Comisión Nacional de Derechos Humanos / CNDH
Comisión Nacional de Salario Mínimo / Conasami
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial / CERD
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / CONACyT
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social / Coneval
Consejo Nacional de Población / Conapo
Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad / Conadis
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación / Conapred
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer / CEDAW
Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo / ENOE
Encuesta Nacional sobre Discriminación / Enadis
Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género / Endiseg
Encuesta sobre Discriminación por Motivos y Orientación Sexual e Identidad de Género/ Endosig
Feria Internacional del Libro en Guadalajara / FILIG
Fiscalía General de la República / FGR
Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales / INDAABIN
Instituto de Investigaciones Jurídicas / IJ
Instituto Mexicano de la Juventud / Imjuve
Instituto Mexicano del Seguro Social / IMSS
Instituto Nacional de Antropología e Historia
Instituto Nacional de Estadística y Geografía / INEGI
Instituto Nacional de las Mujeres / Inmujeres

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas / INPI
Instituto Nacional Electoral / INE
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos / INEA
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación / LFPED
Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados / ACNUR
Organización de las Naciones Unidas / ONU
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura / UNESCO
Organización Internacional del Trabajo / OIT
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos / OCDE
Personas Lésbico, Gay, Bisexual, Trans e Intersex / LGBTI
Producto Interno Bruto / PIB
Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación / Pronaind
Programa Universitario de Derechos Humanos / PUDH
Red de Investigación sobre Discriminación / RINDIS
Registro Nacional de Población / Renapo
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano / SEDATU
Secretaría de Educación Pública / SEP
Secretaría de Gobernación / Segob
Secretaría de Hacienda y Crédito Público / SHCP
Secretaría de Relaciones Exteriores / SRE
Secretaría del Trabajo y Previsión Social / STPS
Sindicato Nacional de Trabajadoras del Hogar / SINACTRAHO
Sistema Integral para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes / Sipinna
Sistema Nacional de Información sobre Discriminación / SINDIS
Suprema Corte de Justicia de la Nación / SCJN
Universidad Autónoma Metropolitana / UAM
Universidad Nacional Autónoma de México / UNAM

DIRECTORIO

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Olga Sánchez Cordero
Secretaria

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

Alexandra Haas Paciuc
Presidenta

JUNTA DE GOBIERNO

Representantes del Poder Ejecutivo Federal

Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez
Secretaría de Gobernación

Victoria Rodríguez Ceja
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Hugo López-Gatell Ramírez
Secretaría de Salud

Marcos Bucio Mújica
Secretaría de Educación Pública

Alfredo Domínguez Marrufo
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Iván Rico López
Secretaría de Bienestar

Mónica Maccise Duayhe
Instituto Nacional de las Mujeres

Representantes designados por la Asamblea Consultiva

Mariclaire Acosta Urquidi
Haydeé Pérez Garrido
Carlos Heredia Zubieta
Miguel Concha Malo
José Antonio Guevara
Amaranta Gómez Regalado
Mauricio Meschoulam

Instituciones invitadas

Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/Sida

Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

Instituto Mexicano de la Juventud

Instituto Nacional de Migración

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

Órgano de vigilancia

Manuel Peralta García
Saúl Bolaños Bolaños
Secretaría de la Función Pública

ASAMBLEA CONSULTIVA

Mariclaire Acosta Urquidi
Presidenta

Elena Azaola Garrido
Marcelina Bautista Bautista
Leticia Bonifaz Alfonso
Miguel Concha Malo
Sarah Corona Berkin
Jessica Marjane Durán Franco
Mario Luis Fuentes Alcalá
Amaranta Gómez Regalado
José Antonio Guevara Bermúdez
Carlos Heredia Zubieta
Mauricio Meschoulam
Pedro Sergio Peñaloza Pérez
Patricio Solís Gutiérrez
Haydeé Pérez Garrido
Jacqueline Peschard Mariscal
Diego Petersen Farah
Carlos Puig Soberon
Alejandro Ramírez Magaña
Estefanía Vela Barba

Poner la igualdad al centro. Memoria de gestión 2015-2019
se terminó de imprimir en noviembre de 2019 en Grupo Comercial
e Impresos Condor S.A. de C. V., Azafrán 40, colonia Granjas México,
alcaldía Iztacalco, 08400, Ciudad de México.

Se tiraron 500 ejemplares.



La inclusión amplía nuestro mundo



**PONER AL CENTRO
LA IGUALDAD**

MEMORIA DE GESTIÓN 2015-2019



**GOBIERNO DE
MÉXICO**

GOBERNACIÓN

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



CONAPRED

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN