FONDO CONJUNTO DE COOPERACIÓN MÉXICO URUGUAY

GOBIERNO DE MÉXICO | GOBERNACIÓN SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN | CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

AMEXCID AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO | auci AGENCIA URUGUAYA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL | mides Ministerio de Desarrollo Social

BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

El contenido de este manual fue elaborado por el equipo de:

Uruguay
Ministerio de Desarrollo Social
Dirección de Derechos Humanos, Departamento de Análisis Aplicado, Dirección Nacional de Promoción Sociocultural

México
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas

El equipo binacional agradece a Patricia Peralta Gainza por su invaluable aporte en este proyecto de cooperación.

Coordinación editorial: Génesis Ruiz Cota
Cuidado de la edición: Armando Rodríguez Briseño
Diseño y formación: Karla Ma. Estrada Hernández

Primera edición: junio de 2019.

© 2019. Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay
18 de Julio 1453, Int. 1831
Montevideo, Uruguay
www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/

© 2019. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
Dante 14, col. Anzures, Alcaldía Miguel Hidalgo,
11590, Ciudad de México
www.conapred.org.mx

El presente documento se desarrolló en el marco del proyecto de "Cooperación Técnica para el Intercambio de Buenas Prácticas y Generación de Indicadores sobre el Derecho a la Igualdad y No Discriminación", financiado por el Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay, con el apoyo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

El contenido de este es responsabilidad exclusiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Ministerio de Desarrollo Social y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista del Gobierno de México, ni del Gobierno de Uruguay, así como tampoco de las Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ni de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido
en esta obra, sin fines comerciales, siempre y cuando se cite la fuente.

ÍNDICE

Presentación 5
Introducción 7
Buenas prácticas en materia de igualdad y no discriminación desarrolladas en México y Uruguay 11
Abordaje antidiscriminación de las políticas sociales en Uruguay: promoción de la inclusión, el desarrollo social y la igualdad 13
Líneas de trabajo: afrodescendencia, diversidad sexual e inmigrantes 16
Abordaje de la políticas antidiscriminatorias en México 25
El Pronaind y la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 30
Diversidad sexual e identidad de género en el Pronaind de México y en las líneas de acción del Mides de Uruguay 39
Acciones en México en el marco del Pronaind 41
Políticas y acciones en Uruguay 45
Lecciones aprendidas en la implementación de los programas en México y Uruguay 53
Líneas transversales instrumentadas en Uruguay 55
Implementación del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) 2014-2018 63
Criterios para identificar buenas prácticas en las políticas públicas para la igualdad y no discriminación 65
Buenas prácticas identificadas conjuntamente 70
Conclusiones y recomendaciones generales 71
Recomendaciones generales 78
Anexo 81
Referencias 92

PRESENTACIÓN

En este documento se presenta un ejercicio de sistematización del seminario de intercambio de buenas prácticas, realizado en la Ciudad de México del 20 al 23 de junio de 2017, como parte de las actividades del "Proyecto de cooperación técnica para el intercambio de buenas prácticas y generación de indicadores sobre el derecho a la igualdad y no discriminación".

Aquí se busca presentar sintéticamente la información de una experiencia de diálogo y construcción de conocimiento en que participaron el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) de Uruguay y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) de México, junto con colegas de otros organismos públicos e instituciones académicas de ambos países. La reflexión y análisis compartidos a través de las sesiones del seminario apenas aparecen esbozados en esta sistematización.

La dinámica que se establece entre personas del servicio público cuya experiencia técnica y teórica aplicada al campo de la gestión pública con perspectiva de derechos humanos es un ejercicio que debería replicarse más frecuentemente. Hay un aprendizaje que no se da en las aulas ni de manera teórica, sino en la práctica cotidiana a la que se enfrentan personas en el servicio público, y que se ramifica y se fortalece al ser compartido en ejercicios de colaboración como el que promueve el Fondo Conjunto de Cooperación México-Uruguay, en el marco del Acuerdo de Asociación Estratégica bilateral.

Los incipientes procesos de elaboración e implementación de políticas públicas bajo esta perspectiva en la región y la necesidad de dialogar y compartir estas experiencias entre instituciones públicas son altamente necesarios, dada su relativa novedad. Las dinámicas institucionales y los contextos de ambos países enriquecen el diálogo, la formación, la reflexión y la construcción de nuevas aproximaciones conceptuales y metodológicas en la materia.

En este sentido, el proyecto de cooperación también implicó el aprendizaje no sólo de dos contextos nacionales, sino también de quehaceres institucionales diferentes, pero complementarios. Mientras en Uruguay el Mides, encargado de la política social nacional, implementa directamente tres políticas con enfoque de derechos humanos para poblaciones en situación de discriminación, en México el Conapred impulsa procesos de transversalización del derecho a la igualdad y no discriminación en el ámbito federal.

Esperamos que este documento resulte de utilidad para los países que se enfrentan al reto de instrumentar políticas basadas en la perspectiva de del derecho a la igualdad y

no discriminación. A pesar de las diferencias, a partir de estas dos experiencias nacionales es posible identificar experiencias de buenas prácticas comunes y complementarias, y que pueden ser replicables en otros contextos, así como reconocer las áreas de oportunidad en la implementación de políticas públicas para garantizar los derechos humanos, mismas que deberán ser retomadas en posteriores investigaciones y ejercicios prácticos.

INTRODUCCIÓN

En esta introducción se subrayan los aspectos conceptuales necesarios para la elaboración de políticas antidiscriminatorias, entendidas como políticas de derechos humanos, y se ponderan los conceptos de *interseccionalidad*, *cultura de los privilegios*, *discriminación* y *acciones afirmativas*, entre otras medidas para la igualdad que se inscriben en el marco jurídico mexicano.

Asimismo, se realiza un planteamiento general de las cuestiones a tener en cuenta en los procesos del ciclo políticas públicas y se describe una serie de dilemas o dificultades que pueden enfrentarse a lo largo del ciclo.

Con este documento, que recoge experiencias prácticas de ambos países, se busca aportar a la previsión de los aspectos relacionados con la gestión de las políticas públicas desde la perspectiva de derechos para contribuir a su mejor realización.

El avance normativo en materia de derechos humanos en América Latina ha sido importante, apoyado en los instrumentos internacionales y los mecanismos de derechos humanos, tanto del sistema internacional (Organización de las Naciones Unidas, ONU) como del sistema interamericano (Organización de los Estados Americanos, OEA). Sumado a ello, se ha dado un proceso de armonización legislativa (en las constituciones nacionales y las legislaciones secundarias) y de arquitectura institucional. Sin embargo, aún son pocas las instituciones de la región que han comenzado a formular e implementar políticas públicas desde una perspectiva de derechos humanos.

La igualdad y no discriminación son derechos reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados tanto por México como por Uruguay, en términos de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, así como de combatir la discriminación en el acceso y ejercicio de todos los derechos y, en lo particular, a adoptar medidas progresivas hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), empleando al máximo sus recursos disponibles, sin medidas regresivas y cumpliendo obligaciones mínimas esenciales.

A pesar de los esfuerzos de estos dos Estados, la discriminación sistemática y estructural obstaculiza, aunque en diferente medida, el goce y ejercicio de los derechos humanos de poblaciones y grupos sociales específicos, para quienes la pobreza y la desigualdad socioeconómica se entrelazan con la discriminación y los colocan en mayores desventajas.

Esto implica que las acciones de los Estados en materia de política social deben orientarse a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato para todas las personas en el ejercicio de sus derechos y revertir situaciones de discriminación y de desigualdades injustificadas para allanar el camino hacia la igualdad de resultados, la igualdad sustantiva.

Para alcanzar las condiciones efectivas de igualdad, los Estados deben diseñar e implementar políticas públicas enfocadas a la atención de poblaciones y grupos discriminados, cuyos derechos se ven transgredidos debido a patrones históricos de discriminación y desigualdad, incluyendo medidas de prioridad, y deben enfocar sus esfuerzos a eliminar las causas que están en la base de las desigualdades y la discriminación.

Esta es la base del proyecto de cooperación Mides-Conapred, cuyo objetivo es contar con los elementos necesarios para definir y priorizar las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos para eliminar y contrarrestar los mecanismos de discriminación existentes en las sociedades uruguaya y mexicana. El proyecto contribuye así, de forma directa, al fortalecimiento de los conocimientos, habilidades y capacidades analíticas de ambas instituciones, tanto en el marco de derechos humanos y políticas públicas antidiscriminatorias e inclusivas para compensar la condición de desventaja de los grupos sociales discriminados, excluidos o no visibilizados, a través del diseño de medidas concretas para fortalecer y garantizar sus derechos, como en la generación de indicadores pertinentes y alineados con estas perspectivas. También se busca compartir estos aprendizajes para su posible revisión, adaptación y réplica en la región, como objetivo de largo alcance.

Este proceso supone revisar y crear instrumentos legales y de política pública que contemplen la no discriminación, la inclusión y eliminen las brechas de desigualdad en el goce de derechos. Como se ha dicho, desde la perspectiva de derechos, la igualdad compromete el reconocimiento de las diferencias sociodemográficas y la diversidad identitaria de las personas, y requiere de un enfoque diferenciado para elaborar políticas adecuadas culturalmente, sensibles al género y al curso de vida, entre otros aspectos, para funcionar de manera efectiva como un mecanismo inclusivo y redistributivo.

Para efectos del proyecto de cooperación técnica, se optó por seleccionar para su análisis un conjunto de acciones de política pública desarrolladas por ambas instituciones orientadas al pleno ejercicio de los derechos de tres grupos históricamente discriminados: personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI), personas migrantes y personas afrodescendientes.

Ambas experiencias de país tienen contextos distintos, no obstante, el marco de derechos humanos enfatiza las orientaciones generales que deben guiar la actuación de los Estados en cumplimiento de sus obligaciones a través de las políticas públicas. Las diferencias en las realidades de cada país, sus marcos institucionales, el tipo específico de gobierno o marco económico no constituyen discrepancias en la finalidad que se busca; al

contrario, la riqueza de las experiencias de las políticas públicas implementadas en México y Uruguay dan contenido y sentido a los avances y desafíos para los derechos humanos en la región, manteniendo en observación precisamente los distintos desafíos y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos.

En el caso de México, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) obliga al Ejecutivo Federal a formular un Programa Nacional de Igualdad y No Discriminación (Pronaind), cuya primera iteración se da en el periodo 2014-2018. Su carácter interinstitucional abre la posibilidad de transversalizar la obligación de no discriminar y de accionar medidas para avanzar en la igualdad de derechos de manera efectiva para grupos discriminados, entre ellos se encuentran las personas LGBTI, afrodescendientes y migrantes, para quienes se definieron dentro del programa diversas líneas de acción relacionadas con los obstáculos que enfrentan como grupos discriminados en el acceso y ejercicio de derechos humanos.

No obstante, para el Conapred es claro que la formulación del Pronaind se dio bajo procesos simultáneos de planeación nacional que no tuvieron como prioridad la agenda antidiscriminatoria, a pesar del marco constitucional y legal existente. Surgió como un programa emitido por primera vez, que se propuso articular las acciones gubernamentales dispersas o, en el mejor de los casos, sectorizadas, que aportaban a la agenda antidiscriminatoria sin proponérselo de manera directa y, con ello, coordinar los esfuerzos ya definidos para darles conexión y colocar la temática antidiscriminatoria en la agenda de la administración pública, como una agenda vinculante que requiere de capacitación, formación, articulación, presupuesto y la observancia de criterios generales orientadores para su gestión adecuada en la lógica de las políticas públicas.

Esta experiencia y el planteamiento legal que está detrás de la obligación de formular un programa nacional cada sexenio son elementos fundamentales para el proceso de la siguiente iteración del Pronaind, en el que los desafíos de política pública cuenten con mayores elementos dada la experiencia acumulada y los aprendizajes de las experiencias compartidas.

En Uruguay, la transversalidad de la diversidad sexual, afrodescendencia y migrantes es una de las prioridades definidas por la actual administración para el periodo de gobierno 2015-2020.

El Mides, a través de la DDH, tiene la competencia de instrumentar la perspectiva de derechos humanos en distintos ámbitos. Un ejemplo concreto es la obligación de implementar la Ley 19.122 de acciones afirmativas para la población afrodescendiente, cuyo objetivo es promover la participación e integración de las personas de este grupo en los ámbitos educativo y laboral, a través de acciones afirmativas que van desde establecer cuotas —reservas porcentuales para personas afro en convocatorias públicas, becas y apoyos

estudiantiles— hasta la propuesta de reformulación de la currícula educativa y planes de estudio que incorporen los aportes de la comunidad afro en la construcción del país.

La descentralización de este tema a nivel nacional es otro objetivo indispensable para la efectiva realización de los derechos de las personas afrodescendientes a nivel nacional. Derivado de ello, la DDH cuenta con un Departamento de Descentralización y Territorialización de las líneas de acción. Desde 2013, la DDH viene trabajando con Cuba un convenio de cooperación que conduzca a establecer mecanismos de colaboración para profundizar los procesos de intercambio de saberes y experiencias.

BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN DESARROLLADAS EN MÉXICO Y URUGUAY

Este capítulo presenta los abordajes teóricos, metodológicos y prácticos por parte de cada uno de los dos países en materia de políticas antidiscriminatorias. En el caso de Uruguay, se describen tres líneas de trabajo en afrodescendencia, diversidad sexual e inmigración, mostrando diferencias y similitudes en los procesos. En el caso de México, se describe la creación del Conapred y la instrumentación del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación y de la Encuesta Nacional sobre Discriminación.

Abordaje antidiscriminación de las políticas sociales en Uruguay: tres ejemplos de promoción de la inclusión, el desarrollo social y la igualdad

Después de la crisis de 2002, que había dejado a Uruguay en una grave situación de pobreza, en 2005 hubo un cambio importante en las estructuras de poder, ya que por primera vez ganó el gobierno el Frente Amplio, partido de izquierda que rompió el bipartidismo tradicional del país que había gobernado a lo largo de todo el siglo XX.

Es en esta coyuntura que, en 2005, se creó el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y se elaboró el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (panes), que buscaba reducir los índices de pobreza, la cual había afectado a un 40% del total de la población. Si bien la pobreza y la indigencia disminuyeron de manera considerable con los programas focalizados, aún quedan pendientes deudas históricas muy importantes, como es el caso de personas afrodescendientes.

En 2010 los hogares por debajo de la línea de pobreza se estimaban en un 12.6%, y el desafío era generar nuevas herramientas que permitieran disminuir ese porcentaje que se denominó "pobreza crónica". Para llegar a esa población se inició el análisis de las políticas de acción afirmativa.

A partir de allí se identificaron tres colectivos a atender y fortalecer, por ser grupos discriminados en condiciones de mayor exclusión: la población afrodescendiente, las personas migrantes y las personas LGBTI.

En este proceso se generó una nueva agenda de derechos que implica un contexto garantista que se ha incorporado en la legislación de varios temas, como la Ley de Acciones Afirmativas para la población afrodescendiente, el matrimonio y la adopción para parejas del mismo sexo, la interrupción voluntaria del embarazo, la despenalización de la marihuana, entre otros, que construyen un espacio de garantía y libertades para el total de la población.

Marco conceptual de trabajo

El enfoque de derechos humanos aplicado al trabajo en políticas públicas en Uruguay ha implicado el desarrollo teórico y la implementación de conceptos como:

a) Principios generales de implementación de los derechos económicos, sociales y culturales

- Igualdad y no discriminación
- Progresividad y no regresividad
- Utilización del máximo de los recursos disponibles
- Participación social e información para la participación
- Acceso a la justicia y los mecanismos de reclamo
- Compromiso presupuestal
- Rendición de cuentas

b) Concepto y discurso de las acciones afirmativas

Las políticas de acción afirmativa tienen como objetivo fundamental mejorar la calidad de vida de los grupos en situaciones injustamente desventajosas y compensarlos por los perjuicios y estigmas de los que han sido víctimas históricamente, de acuerdo con la perspectiva de Rita Segato respecto a la redistribución del poder político, económico y social como la vía para tomar diversas acciones afirmativas, concretarlas, y así modificar de manera momentánea y con consecuencias futuras favorables la condición de esos grupos.[1] Las políticas de acción afirmativa deben eliminar el daño inferido injustamente a determinados grupos sociales, al tiempo que atacan sus causas, de lo contrario se convierten en herramientas que se perpetuarán en el tiempo sin tener mayor impacto en la transformación de la realidad de los grupos discriminados.

Estas políticas, como las políticas sociales, en general, deben ser monitoreadas durante su instrumentación, con el propósito de disminuir cuanto sea posible el peligro de estigmatización o re-estigmatización de la población objetivo. Por otro lado, también debe

[1] Para ampliar la información sobre lo elaborado en materia de acciones afirmativas por la División de Derechos Humanos, véase Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) (2017), Uruguay: Políticas públicas hacia la efectivización de los derechos de las personas trans en Uruguay. En IPPDH (Coord.), *LGBTI: Compendio regional de buenas prácticas gubernamentales de garantía y protección de derechos* (pp. 130–148). Buenos Aires: ippdh. Disponible en <http://www.ippdh.mercosur.int/mercosur-recopila-buenas-practicas-de-proteccion-de-derechos-de-personas-lgtbi/>.

evitarse que los beneficios que ofrecen estas políticas se destinen exclusivamente a un sector del grupo discriminado, lo que generaría nuevas injusticias sociales, al crear "élites" en el seno de los grupos discriminados.

c) Reconocimiento y redistribución

Con base en las tesis de Fraser y Honneth se trató de romper la disyuntiva de la redistribución económica como la única forma de compensación de injusticias históricas, ya que el reconocimiento también es fundamental en estos procesos de revalorización de los grupos discriminados. Uno de los desarrollos exitosos en el caso de Uruguay es la ley 19.122 sobre "Acciones Afirmativas para Afrodescendientes", que incluye un conjunto de normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral. El artículo primero de esta ley reconoce "que la población afrodescendiente que habita el territorio nacional ha sido históricamente víctima del racismo, de la discriminación y la estigmatización desde el tiempo de la trata y tráfico esclavista, acciones estas últimas que hoy son señaladas como crímenes contra la humanidad de acuerdo con el Derecho Internacional. La presente ley contribuye a reparar los efectos de la discriminación histórica".

d) Interseccionalidad

Enfatiza que se genera una nueva realidad a partir de las distintas identidades que se conjugan en una persona o colectivo y no sólo es la suma de las variables discriminatorias.

Para una intervención certera desde la política pública, es necesario un análisis que contenga toda la información relevante, y eso se refiere no sólo a la situación económica o socioeconómica de la persona, sino también a todos los aspectos de la vida como el acceso a la cultura, a los espacios de participación política y, por supuesto, al accionar de los mecanismos de discriminación que impiden el desarrollo y la inclusión social concreta.

La perspectiva interseccional permite conjugar factores estructurales de la discriminación como el género, la racialización, la condición socioeconómica y factores coyunturales como el entorno político, la legislación, aspectos que refuerzan la discriminación, pero que, cuando son claramente visibilizados, permiten desarticularla. Es importante que esta interseccionalidad se plasme en las estrategias de diseño y operacionalización de las políticas, que no sean sólo elementos que queden asentados dentro de formularios.

e) Desarrollo de mecanismos de exigibilidad

Este es el punto en el cual Uruguay hoy tiene menos desarrollo. Estos mecanismos son un conjunto de acciones, medidas y estrategias que permiten detener, modificar o rediseñar una política pública o social que esté vulnerando los DESC de forma directa o indirecta. Crean instancias, vías y canales (administrativos y judiciales) para el reclamo del cumplimiento de los derechos, basados en los principios de *justiciabilidad* y *exigibilidad*. Tiene que contar con una función que le permita revisar y medir el nivel de cumplimiento de su propio marco normativo, modificar o alterar una decisión frente a una situación o caso concreto. Para esto es importante la implementación de los medios de reclamo, revisión, denuncia, solicitud de información, consulta, etcétera.

LÍNEAS DE TRABAJO

En esta sección se explican las principales características de las tres líneas de trabajo que lleva a cabo la Dirección de Derechos Humanos del Mides, a saber, afrodescendientes, diversidad sexual e inmigrantes, cada una de las cuales tiene particularidades referidas al grupo respectivo, ya sea por su situación de vulnerabilidad específica, la solidez del marco normativo, las características de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema y el tiempo que el Estado viene trabajando la temática.

Afrodescendencia

La población afrodescendiente en Uruguay representa 8.1% del total de la población del país, según el Censo Nacional de 2011. La distribución varía de manera sustancial en diferentes regiones, y en los departamentos del norte (Rivera y Artigas) alcanza hasta 17%, porcentaje que se explica por los fenómenos migratorios consecuencia de una más temprana abolición de la esclavitud en Uruguay.

En el discurso se presenta a Uruguay como un país no racista, que otorga igualdad de acceso a la educación y a la salud para toda su población; sin embargo, en la realidad, las oportunidades no se dan de la misma manera como consecuencia de la existencia del racismo institucional.

El abordaje del tema concreto implica comenzar por problematizar y poner en evidencia el problema social que estamos enfrentando. El punto de partida normativo para

el desarrollo del trabajo son los diferentes instrumentos nacionales, regionales e internacionales en materia de discriminación racial, que configuran un esquema idóneo para el trabajo.[2] Los instrumentos en el ámbito nacional son:

- Ley 17.677. Incitación al odio, desprecio, violencia o comisión de estos actos contra determinadas personas (reforma el Código Penal, 2003)
- Ley 17.817. Lucha contra el racismo, la xenofobia, la discriminación y toda forma conexa de intolerancia (crea la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda Forma de Discriminación, 2004)
- Ley 18.059. Día Nacional del Candombe, la cultura afrouruguaya y la equidad racial (declara tal el 3 de diciembre, 2006
- Ley 19.122. Afrodescendientes. Normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral (establece cuotas y porcentajes, otras acciones, 2013) y su Decreto Reglamentario número 144/014

El trabajo en materia de derechos de la población afrouruguaya se ha intensificado a partir de la aprobación de la Ley 19.122 y con la creación del Grupo de Trabajo sobre Política Pública Étnico-Racial, institucionalizado por decreto presidencial, con el objetivo de construir a mediano plazo un Consejo Nacional de Equidad-Racial, similar a los existentes en género y diversidad sexual.3 El Ministerio de Desarrollo Social es el articulador nacional para el Plan de Trabajo Afrodescendencia y Equidad Racial 2015-2020.

Los planes y los objetivos de trabajo implementados a partir de las bases del reconocimiento, redistribución y representación expresadas en las líneas estratégicas 2015-2020, se refieren a:

- Aplicar la Ley 19.122 de acciones afirmativas para la población afrodescendiente en todo el país
- Sensibilizar y capacitar a la población en general, en afrodescendencia, igualdad y no discriminación racial

[2] Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969 y el Consenso de Montevideo; Convenio número 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) de 1965; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (pidcp) de 1966; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966; Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza de 1960; Convención internacional sobre la represión y el castigo del crimen de apartheid de 1973; Convención internacional contra el apartheid en los deportes de 1985, y el Plan de Acción de Durban y III Conferencia mundial contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y toda forma conexa de intolerancia de 2001.

[3] Esto queda reflejado a partir del primero de enero de 2019 en la Ley 19.670.

- Investigar y difundir conocimiento sobre la población afrodescendiente y las brechas existentes con la población no afro
- Difundir el Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes, que se basa en tres conceptos: reconocimiento, justicia y desarrollo[4]

En la implementación de los planes y objetivos se puede identificar algunas acciones como hitos, ya que los logros y avances en materia de política pública nunca son producto de acciones unilaterales o lineales sino de la combinación de varios factores:

- Etapa I. La primera etapa de este proceso implicó la inclusión de la perspectiva étnico-racial en las políticas públicas, iniciada en 2010 y concretada realmente en 2014. Esto fue posible debido al diálogo marco general que propició la aprobación de la Ley 19.122 en 2013 (acciones afirmativas en lo laboral y lo educativo), impulsada por la trayectoria internacional de una parte del movimiento afro del Uruguay y donde la propia DDH fue participante como informante de la comisión legislativa que trabajó el proyecto de ley.
- Etapa II. El trabajo al interior del Estado uruguayo, iniciado en el Mides, implicó la asesoría para la aprobación parlamentaria de la Ley 19.122 de acciones afirmativas; la amplia divulgación del Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes; la sensibilización y capacitación al funcionariado público en igualdad y no discriminación.
- Etapa III. La introducción de la variable étnico-racial en los registros administrativos del Estado (hasta entonces la información sobre esta población era inexistente, imprecisa e inconstante); la realización de una consultoría con expertos para repensar el proceso en su conjunto y específicamente las líneas para la implementación de la ley, considerando experiencias previas de otros países (Brasil). Asimismo, el Mides —que lidera la Comisión Implementadora de la Ley 19.122 (CIL) que reúne un Consejo Consultivo (CC) creado por la misma Ley, conformado por cinco organizaciones de la sociedad civil, más los representantes de tres ministerios y de la Presidencia de la República— integró toda la información disponible sobre el grupo y se posicionó en el ámbito público como la autoridad en el tema; la investigación, apenas en ciernes con la Universidad de la República (UdelaR), y la realización de "Quilombo" como un espacio anual de discusión, reflexión y debate abierto sobre los temas de afrodescendientes entre las autori-

[4] En el año 2018 se incorpora como ítem central I: Diseñar e implementar el proceso de construcción del Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia.

dades político-administrativas y las organizaciones de la sociedad civil.

- Etapa IV. Participación social: al principio de manera informal al vincularse con las organizaciones de la sociedad civil, institucionalizándose después, por ejemplo, a través del CC de la Ley 19.122; discusiones internas y públicas que aún continúan sobre los conceptos de acciones afirmativas y racismo; la generación de masa crítica sobre el tema en medios de comunicación para su debate en la agenda pública, mediante la publicación mensual *Incorrecta*, y el proyecto de las tutorías escolares para jóvenes estudiantes becados.
- Etapa V. La cooperación internacional como espacio de debate a fin de repensar las políticas para la población afrodescendiente en diferentes contextos (Seppir en Brasil y la Reunión de Altas Autoridades sobre Afrodescendencia (Rafro) a nivel regional).

El grado de implementación de la Ley 19.122 es amplio, como se reflejó en el Tercer Informe de Avances, pero aún no se cumple la cuota laboral de 8% de ingreso de personas afrodescendientes en la administración pública, por lo que se buscó que el informe no sólo sea de resultados sino también recupere los avances intermedios de los procesos. También se prevé la segunda edición del Mes Afro, coordinada por el Mides, en el marco del Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes. Actualmente se está trabajando en la elaboración de un Plan Nacional de Equidad Racial.[5]

Diversidad sexual[6]

Anteriormente, en Uruguay no existía ni siquiera la posibilidad de contar con datos sobre las personas de la diversidad sexual y el Estado no reconocía las identidades de género, pero desde 2005 se ha comenzado a levantar información a través de encuestas específicas, sobre todo para contextualizar y visibilizar las violencias y la discriminación, más que con el objetivo de cuantificar a la población de la diversidad sexual y de género, y en 2016 se llevó a cabo un censo de población trans, que ha aportado información relevante para acciones concretas en beneficio de este grupo de la población.

[5] En lo que respecta al área educativa, se ha avanzado en el acceso de las personas afrodescendientes a becas de enseñanza media, en algunos casos se triplica lo establecido en la cuota (8%). Por otra parte, se da una incorporación de la temática en los subsistemas de educación pública como el Consejo de Educación Técnico-Profesional y en el Consejo de Formación en Educación.

[6] El Mides utiliza el concepto de diversidad sexual para referirse a las personas con orientación sexual e identidades y expresiones de género no normativas.

En una sociedad binaria (mujer y hombre), las personas de la diversidad sexual rompen con este binarismo, lo que tiene connotaciones sociales que les vulnera el ejercicio de los derechos, servicios públicos o bienes, además de que son objeto de discriminación y violencia en la mayoría de los países.

En relación con el contexto sociopolítico en el que se empezó a trabajar en la línea de diversidad sexual, cabe señalar que, a nivel regional, se contaba con la presencia de estos temas en las agendas; ya había un importante movimiento de la diversidad sexual desde las décadas de los 80 y 90, muy centrado en denunciar el hostigamiento y la represión policial.

En 2010 se dio una ventana de oportunidad que nucleaba: decisores con voluntad política para tratar y avanzar en estos temas, cuerpos técnicos con gran capacidad de elaboración en la materia y la creación de una institucionalidad apropiada para estos fines: la actual División de Derechos Humanos. Durante estos años se han implementado acciones como la creación de la Tarjeta Uruguay Social para Personas Trans o el Censo Nacional de Personas Trans, de las que se hablará con mayor detalle.

Los instrumentos regionales y globales en materia de diversidad sexual fueron imprescindibles en el inicio de la elaboración teórica, particularmente los Principios de Yogyakarta (2007):[7]

- Principio 1. El derecho al disfrute universal de los derechos humanos. Los seres humanos de todas las orientaciones sexuales e identidades de género tienen derecho al pleno disfrute de todos los derechos humanos
- Principio 2. Los derechos a la igualdad y a la no discriminación. Todas las personas tienen derecho al disfrute de todos los derechos humanos y a no ser discriminados por motivos de orientación sexual o identidad de género. La ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación
- Principio 3. El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. La orientación sexual o identidad de género que cada persona defina para sí es esencial para su personalidad y constituye uno de los aspectos fundamentales de la autodeterminación, la dignidad y la libertad. Ninguna persona será obligada a someterse a procedimientos médicos, incluyendo esterilización, cirugía de reasignación de sexo y terapia hormonal como requisito para el reconocimiento legal de su identidad de género. Ninguna persona será sometida a presiones para ocultar, suprimir o negar su orientación sexual o identidad de género.

[7] Declaración de Montreal (2006), Principios de Yogyakarta (2007) y Declaración sobre orientación sexual e identidad de género de las Naciones Unidas (2008). Los Principios de Yogyakarta son 29, sin embargo, se mencionaron sólo aquellos con los que se ha trabajado: Principio 1. El derecho al disfrute universal de los derechos humanos; Principio 2. Los derechos a la igualdad y a la no discriminación; Principio 3. El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.

El Mides impulsó una serie de acciones y avances en materia legislativa que, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, permitieron comenzar a hacer efectivos los derechos de este colectivo. En los últimos diez años se ha avanzado en el desarrollo del marco normativo de Uruguay, como lo demuestran las leyes siguientes:

- Ley antidiscriminación. Ley en contra del racismo, la xenofobia y toda otra forma de discriminación N. 17.817 (2004)
- Cuota en Uruguay Trabaja. Ley de Creación del Programa Uruguay Trabaja N. 18.240 (2007)
- Concubinato. Ley de Unión Concubinaria N. 18.246 (2007)
- Cambio de nombre y sexo registral. Ley de derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios N. 18.620 (2009)
- Adopciones. Ley modificadora de las disposiciones relativas a adopción del Código de la Niñez y la Adolescencia N. 18.590 (2009)
- Matrimonio igualitario. Ley de Matrimonio Igualitario N. 19.075 (2013)
- Reproducción asistida. Ley de regulación de las técnicas de reproducción humana asistida N. 19.167 (2013)
- Cuota para población trans en Empleo Juvenil. Ley de empleo juvenil N. 19.133 (2013)
- Resolución de la TUS Trans. En 2012 se enmarcaron las Resoluciones Ministeriales del Mides N. 1160/012, que otorga la TUS a personas trans y N. 1188/012 (2012), que deja constancia del monto de la transferencia
- Resolución de creación del Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual N. 1646/013 (2013)
- Resolución de creación del Consejo Nacional de Diversidad Sexual. Resolución Consejo de Ministros N. 256/015 (2015) de Creación del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Diversidad Sexual, a partir de la creación del Consejo, primera con carácter interministerial y con participación de la sociedad civil[8]

La planeación y los objetivos que persigue la DDH con relación a la diversidad sexual tiene que ver con:

- Investigación y difusión
  - » Convenio con el Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República (UdelaR)

8 La Ley 19.670 con vigencia desde el primero de enero de 2019 establece el Consejo y la rectoría temática.

  - » Seminario Debate *Transforma*
  - » Cooperación con el Centro Nacional de Educación Sexual (Cenesex) (Cuba)
  - » Cooperación con el Conapred (México)
  - » Protocolo de atención a personas trans en todos los ministerios
  - » Cooperación con la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (Argentina)
- Capacitaciones en diversidad sexual
- Acciones afirmativas
  - » Proceso hacia una Ley Integral para Personas Trans[9]
  - » Repensar la Tarjeta Uruguay Social para personas trans
  - » Establecer cuotas en los programas sociales
  - » Política de empleo para población trans
- Participación social
  - » Política de apoyo a organizaciones sociales
  - » Proyectos socioculturales
- Coordinación intra e interinstitucional como actividad permanente
  - » Consejo Nacional de Diversidad Sexual
- Política integral en salud para personas LGBTI
  - » Centro de Referencia Amigable (Cram)
  - » Unidad Docente Asociada (UDA) al Hospital Saint Bois
- Elaboración participativa de un Plan Nacional de Diversidad Sexual[10]

Inmigración

Los procesos migratorios son consecuencia de decisiones políticas, económicas y sociales, tanto de los países de origen como de los de acogida; en cualquier escenario, el Estado está obligado a proteger y garantizar los derechos de las y los ciudadanos, así como de las personas refugiadas, sin importar el estatus migratorio o administrativo.

Uruguay enfrenta retos derivados de compromisos con los diferentes tratados y pactos que ha ratificado relacionados con la migración. El Mides desempeña un rol fundamental que rompe con la visión sobre las migraciones como una cuestión de seguridad nacional y aporta una perspectiva garantista de derechos humanos. Históricamente, la inmigración en el país ha sido motor de crecimiento social, cultural, económico y demográfico.

[9] Cabe señalar que, durante la edición del presente trabajo, octubre de 2018, la Ley Integral para Personas Trans fue aprobada por el parlamento del Uruguay.

[10] Este plan fue presentado en septiembre de 2018.

Además de los instrumentos regionales y globales en materia de protección de las personas inmigrantes,[11] Uruguay ha avanzado en un marco normativo propio sobre este tema:

- Ley 18.250, Ley de Migraciones (2008)[12]
- Ley 19.254, Residencia permanente en la República para cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y a los nacionales de los países del Mercosur y Estados asociados (2014)[13]

De acuerdo con la información censal, la población extranjera en Uruguay ha venido descendiendo de 17% en 1908 a 2.9% en 1996 y 2.4% en 2011. En el siglo XXI se empezaron a dar nuevos fenómenos inmigratorios, relacionados con diferentes orígenes nacionales, que han traído consigo nuevos desafíos. La inmigración tradicional, proveniente de países europeos (Italia y España) y fronterizos (Argentina y Brasil), se ve sustituida y ampliada por nuevos orígenes: Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. Estos cambios plantean nuevos retos sobre cómo aplicar la garantía de los derechos, independientemente del lugar de procedencia de las personas inmigrantes.

En la investigación de los perfiles migratorios de los nuevos orígenes nacionales, para acciones concretas dirigidas a personas migrantes de los países de origen, las principales características de la migración se definen de la manera siguiente:

- La feminización de la migración (Colombia, Bolivia y República Dominicana). Generalmente se concreta en dos etapas: la mujer entra al país asegurando los derechos mínimos de trabajo y vivienda, y después se da la reunificación familiar
- Los motivos de la migración más frecuentes son los económicos
- Las personas inmigrantes están mayoritariamente en edades activas (de 15 a 65 años)

[11] Declaración Universal de Derechos Humanos (dudh), 1948; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PDCP), 1966; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y Observaciones Generales, 1966; Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 1990; Recomendaciones del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (CMW, por sus siglas en inglés); Observaciones finales sobre el informe inicial de Uruguay, 2014, y Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, 2013.

[12] Ley 18.250: "Artículo 1°. El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición".

[13] Ley 19.254: "Tramitación de residencia permanente para nacionales de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR y familiares de uruguayos de origen extranjero. La Ley representa el continuo desarrollo e implementación de una política migratoria basada en una perspectiva de derechos y en línea con los compromisos internacionales asumidos por el país".

- El nivel educativo, en términos generales, es más alto que el promedio de la población nativa
- La población inmigrante se concentra en Montevideo y en los barrios costeros
- El motivo de permanencia (asentamiento) en el país va unido al cumplimiento de los derechos: la incidencia de pobreza es menor en quienes llevan más de cinco años en el país que a la del conjunto de los inmigrantes recientes
- La población inmigrante reciente se ubica en ocupaciones de baja calificación (38%) y alta calificación (32.8%)
- La concentración se registra en empleos de baja calificación, expuestos a la informalidad y la sobrecalificación

Las personas inmigrantes recientes de los nuevos orígenes latinoamericanos tienen mejores desempeños que la población nativa no migrante en cuanto a educación, pero sus mayores dificultades se concentran en el acceso al empleo de calidad y, como consecuencia, en el acceso al sistema de salud. Además, el tiempo de asentamiento es clave para los procesos de integración de las personas inmigrantes a la sociedad uruguaya.

La presentación de los Resultados de la Encuesta Nacional de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes y Retornados 2016 retrata al colectivo de personas uruguayas como abiertas y amigables, aunque existen hallazgos que demuestran lo contrario:[14]

- Cuatro de cada diez residentes valoran positivamente la inmigración extranjera
- La población uruguaya prefiere a la población migrante altamente calificada
- La mitad de las y los uruguayos opina que las personas nativas deberían tener preferencia por sobre las personas inmigrantes a la hora de acceder a los servicios
- La mitad de la población uruguaya cree que las personas inmigrantes enriquecen la vida cultural nacional, contribuyen al crecimiento demográfico y aportan habilidades y conocimientos novedosos
- No son las implicaciones simbólicas (habilidades, cultura, conocimientos y capacidades) o demográficas de la inmigración las que más preocupan a las y los uruguayos, sino aquellas asociadas a los aspectos materiales
- Los temores son derivados de la idea equivocada de que la inmigración aumenta la competencia por puestos de trabajo con la población nativa

[14] Para ampliar información sobre la misma, véase el Programa de Población (2016) <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/6/2017/09/Documento-de-trabajo-N%C2%BA1.pdf>.

En cuanto al desempeño, los resultados de las personas inmigrantes son más altos que los de las personas nativas, debido a la sobrecalificación de las personas inmigrantes y, en lo laboral, hace que las condiciones sean precarias y de escaso acceso a los servicios de salud.

La planeación de los objetivos que se están implementando sobre esta línea de trabajo son:

- Investigación y difusión: Procesamiento y análisis de datos, así como su difusión a través del Seminario Debate *Entretierras*. Protocolo de atención a personas migrantes al interior del Ministerio
- Formación a funcionarias y funcionarios: Capacitación sobre derechos humanos y población inmigrante
- Participación social: Fundamental en el proceso de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, la realización de talleres de ciudadanía para las personas inmigrantes y sus familias, y la gestión de documentación de diversa índole; el Departamento de Identidad tiene como objetivo promover el cumplimiento del derecho a la identidad en todas sus dimensiones, a través de la atención integral a la ciudadanía (asesoramiento y gestión de trámites para la regularización de documentación)

Coordinación interna y con otros organismos: Existencia de un espacio de articulación interna denominado *Espacio Migrantes*, generación de un sistema de registro y de información, participación en la Junta Nacional de Migraciones y en la Comisión sectorial de población.

Desde la DDH se entiende que una política migratoria nacional requiere el fortalecimiento y la consolidación de la institucionalidad en la materia a partir del trabajo interinstitucional; se precisa un constante diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, así como un plan para su fortalecimiento; las casas de acogida podrían ser una solución inicial a las necesidades urgentes que plantean las personas inmigrantes a los distintos espacios gubernamentales.

Abordaje general de la política antidiscriminatoria en México

La creación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) y del Conapred como institución pública especializada en el tema antidiscriminatorio son las primeras acciones del Estado mexicano como parte de una política para atender el proble-

ma público de la discriminación; representan una contribución decisiva para visibilizar un problema del que poco se hablaba anteriormente.

Tanto la aprobación de la LFPED, publicada en 2003 como la creación del Conapred (2004) fueron resultado del trabajo que realizó la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, comisión creada *ad hoc* en el año 2000, en el sexenio de la primera alternancia en el Ejecutivo Federal luego de varias décadas de gobierno de un solo partido en el país. La Comisión Ciudadana estuvo integrada por personas servidoras públicas, legisladores y legisladoras, activistas de organizaciones de la sociedad civil y especialistas en distintos ámbitos de la no discriminación. El Conapred se crea formalmente a partir de la publicación de su Estatuto Orgánico, el 26 de abril de 2004.[15]

Durante los trabajos de la Comisión Ciudadana, presidida por Gilberto Rincón Gallardo, presidente fundador del Conapred, la discriminación se planteó como un problema central de la agenda pública del país, por lo que la aprobación de la LFPED significó un paso importante para avanzar hacia la construcción de una cultura democrática e incluyente.

La creación del Conapred ha permitido a la ciudadanía contar con un recurso de protección contra la discriminación. Asimismo, el Consejo genera una amplia serie de estudios sobre el fenómeno discriminatorio en México; promueve campañas de comunicación para impulsar una cultura de igualdad en derechos, inclusión y el respeto a las diferencias; forma y capacita a personas servidoras públicas y a agentes privados y, con distintos niveles de éxito, e incide en la formulación de leyes y políticas públicas más igualitarias.

Avances en 15 años de política antidiscriminatoria

- Fortalecimiento del marco normativo antidiscriminatorio, dado que actualmente todas las entidades federativas del país (32) cuentan con leyes locales antidiscriminatorias. Asimismo, se realizaron importantes reformas legislativas federales a favor de la igualdad y no discriminación y se ampliaron las atribuciones del Consejo para impulsar medidas orientadas a la igualdad y combatir el discurso de odio
- Impulso a la investigación sobre el fenómeno discriminatorio mediante una amplia agenda desde lo teórico-conceptual hasta lo empírico y cuantitativo, dando como resultado más de 130 estudios e investigaciones y consolidando el Centro de Documentación del Consejo como el fondo bibliográfico más robusto sobre

[15] En 2001 se da la reforma constitucional que incluye por vez primera la cláusula antidiscriminatoria en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En 2003 se aprueba por unanimidad la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación que reglamenta esa cláusula antidiscriminatoria constitucional y que establece la creación del Conapred, el cual abre sus puertas en 2004. Para acceder al texto de la ley, véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf>.

temas de igualdad y no discriminación en México y la región latinoamericana

- Generación de información estadística sobre la discriminación. Se ha levantado en tres ocasiones la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) en México en 2005, 2010 y 2017, y en cada una de ellas se ha innovado en la metodología; por ejemplo, la última Enadis (2017) permitió obtener datos sobre las prácticas discriminatorias a las que se enfrentan los grupos discriminados, las brechas de desigualdad en el acceso a los derechos humanos y representó un primer acercamiento a la discriminación interseccional
- Ambos insumos, tanto los resultados de la investigación como la información estadística, se han retomado a fin de diseñar políticas públicas más eficaces para combatir la discriminación
- Fomento a la transversalización del principio antidiscriminatorio en el quehacer de las instancias públicas, ya que se ha desarrollado una serie de herramientas para guiar la acción pública en distintos temas, tales como accesibilidad web, derechos de la población afromexicana, acciones contra la homofobia, elecciones públicas sin discriminación, prevención de prácticas de perfilamiento racial, protección civil en casos de sismos y desastres con enfoque diferenciado, protocolos de atención a la salud y procuración de justicia para la comunidad LGTB
- Promoción del cambio cultural hacia la igualdad, la no discriminación y la diversidad mediante el uso de distintas herramientas, tales como una intensa estrategia de sensibilización y capacitación a la población en general, con especial énfasis en el ámbito gubernamental; por ejemplo, de 2014 a 2018 se han capacitado en la materia a nivel básico 189 302 personas servidoras públicas a través de cursos autoinstructivos *Conéctate* y 1410 personas de los tres ámbitos de gobierno en las siete ediciones del Curso Internacional de Alta Formación
- Campañas de comunicación social con el objetivo de promover el respeto a los derechos humanos sin discriminación, combatiendo los prejuicios y estereotipos a los que se enfrentan los distintos grupos. Entre las campañas más importantes se pueden mencionar las emprendidas contra la homofobia, contra la xenofobia, a favor de la inclusión laboral y para la visibilización de la población afromexicana. Asimismo, es preciso mencionar la labor del Consejo para fomentar el periodismo sin discriminación y la publicidad incluyente.
- Considerando que la mayoría de los casos de discriminación sucede en el ámbito laboral, en alianza con otras instituciones públicas se impulsa desde 2015 la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación, instrumento voluntario para transformar la cultura y prácticas laborales en favor de ambientes de trabajo inclusivos y sin discriminación. Hasta abril de 2019, se han certificado en esta norma 373 centro laborales.

Marco conceptual de trabajo

El marco del derecho a la no discriminación está basado en las definiciones e interpretaciones del marco internacional, elevado a rango constitucional, constituye la fuente conceptual primordial que el Consejo ha tratado de operacionalizar en su trabajo. Aunado a ello, son fundamentales los desarrollos que se mencionan a continuación:

Discriminación estructural

El Conapred asume una concepción de la discriminación que enfatiza su carácter estructural.

La discriminación estructural es un conjunto de procesos o patrones de trato basados en prejuicios o estigmas, así como en un conjunto de creencias de raíz cultural dirigidos contra un grupo social por algún motivo prohibido de discriminación que ocasionan una reducción o negación en el acceso o disfrute de sus derechos y libertades fundamentales.

Estos patrones se caracterizan por permanecer a lo largo del tiempo, están enraizados en la sociedad y sus instituciones públicas y privadas; no necesariamente están sujetos a la voluntad individual ni pueden adjudicarse fácilmente a sujetos precisos. Se manifiesta en conductas y prácticas estables, normalizadas, enraizadas en la sociedad y sus instituciones y puede observarse en sus efectos reiterados, generalizados, masivos en poblaciones y grupos sociales específicos. La discriminación está presente en leyes, políticas públicas, decisiones presupuestarias, interpretaciones de normas, trato de personas servidoras públicas y se encuentran también en comportamientos en las familias, escuelas, los medios de comunicación, las iglesias y otros grupos de socialización.

Elementos constitutivos del enfoque estructural

a) Se centra fundamentalmente en pautas y procesos sociales
b) Su objetivo o resultado último es obstaculizar, reducir o negar el reconocimiento, acceso o ejercicio de derechos y libertades
c) Posee hondas raíces culturales e históricas
d) Puede ser voluntaria o involuntaria, con intención o sin ella
e) Está marcada por un conjunto de relaciones desiguales de poder

Muy a menudo se puede identificar, por un lado, un grupo o conjunto de grupos discriminadores, que se encuentran en una situación de superioridad y detentan un con-

junto de privilegios y, por el otro, un grupo o una serie de grupos discriminados a los que se coloca en una posición de inferioridad y desventaja en el ejercicio de los derechos. A través del estigma, el prejuicio y las creencias se establecen y justifican estas relaciones de superioridad-inferioridad y de inclusión-exclusión.

En el plano real, la discriminación permea de tal manera la actuación dentro de las instituciones que la mayor parte de éstas se orientan, quizás sin plena conciencia, a favorecer a los grupos privilegiados, mientras que sólo unas cuantas son las que favorecen a los grupos subordinados.

Relación entre discriminación y desigualdad social

Existe una estrecha relación entre la desigualdad social y la discriminación que conforma un círculo vicioso en el que se reproducen mutuamente, se potencian y desencadenan otras desigualdades. La construcción de ese marco analítico de la discriminación y la desigualdad social ha llegado a las conclusiones siguientes:[16]

- La discriminación se relaciona con la desigualdad social en un círculo vicioso en el que se reproducen mutuamente
- Resulta infructuoso cualquier programa de combate a la desigualdad que a la vez no luche contra la discriminación y no busque eliminar sus causas
- No hay igualdad sin el componente de "no discriminación" que trabaje específicamente en la desarticulación de sus estructuras y mecanismos preexistentes

Prácticas discriminatorias institucionalizadas

Parte de la metodología desarrollada por el Consejo implica poner el foco de atención en las prácticas discriminatorias para identificarlas, prevenirlas y revertirlas.

Los resultados desiguales para los grupos discriminados se deben a las prácticas discriminatorias que se ejercen en los distintos ámbitos sociales, institucionalizados: familia, comunidad, trabajo, salud, educación, procuración e impartición de justicia, medios de comunicación, mercado de bienes y servicios, entre otros. Estas instituciones pueden ser privadas o públicas; cuando las prácticas discriminatorias son efectuadas por instituciones públicas, hablamos de políticas públicas o presupuestos con sesgos discriminatorios, normas

[16] Algunos ejemplos en esta línea son los trabajos teóricos realizados por Jesús Rodríguez Zepeda; para ampliar la información, véase <https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CI002.pdf>, <https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Catedra%20UNESCO_ACCSS.pdf> y <https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E0002(1).pdf>.

discriminatorias, trato discriminatorio por parte de las personas servidoras públicas, por ejemplo, en las ventanillas de atención al público.[17]

La magnitud de la discriminación, así como su extensión, profundidad y consecuencias, demanda una política de Estado, una acción deliberada que transversalice al quehacer del conjunto de la Administración Pública Federal (APF) encaminada a eliminar las prácticas discriminatorias, informales o formales, presentes en las políticas públicas, en las normas y en los presupuestos, y que es imprescindible revertir.

En este sentido, la existencia del Consenso de Montevideo, la Agenda 2030 y la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo pone en la agenda del quehacer público el derecho a la igualdad y no discriminación y permite un marco de trabajo adecuado que facilita el desarrollo de estas líneas de trabajo.

Para que nadie se quede atrás, se requiere de la transformación estructural de las prácticas discriminatorias institucionalizadas.

En ese sentido, la primera edición del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (PRONAIND) 2014-2018, es el primer programa de tipo interinstitucional dentro de la Administración Pública Federal (APF) para coordinar la política antidiscriminatoria del Ejecutivo Federal.[18]

El Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind 2014-2018) y la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS)

El Pronaind

A partir de la reforma constitucional en derechos humanos de junio de 2011, se amplió el marco normativo para la garantía de derechos que representó el inicio de un cambio de paradigma para el Estado: las obligaciones de proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos por parte de las autoridades, de todos los órdenes (ejecutivo, legislativo y judicial) y a todos niveles (federal, estatal y municipal); asimismo, la inclusión del principio *pro persona* como criterio de interpretación de la norma interna implica que las personas servidoras públicas deben aplicar las leyes en el sentido de mayor protección a las personas.

[17] En este sentido, el Conapred también ha desarrollado un catálogo de prácticas discriminatorias institucionalizadas y de los ámbitos en que ocurren, pueden construirse políticas públicas y medidas para prevenir y combatir dichas prácticas.

[18] Aunque el Consejo es nacional, el marco jurídico otorga atribuciones únicamente para el nivel Federal, no cuenta con oficinas en las entidades federativas ni en los municipios.

Con la LFPED, como ley reglamentaria del artículo primero constitucional, se establece explícitamente la prohibición de discriminar no sólo para todos los entes y personas servidoras públicas, sino también es aplicable en el ámbito privado. A partir de este marco jurídico, que incluye a la LFPED, el Pronaind está sustentado por los instrumentos internacionales de derechos humanos y las leyes vinculadas con la garantía de derechos políticos, económicos, sociales, civiles y culturales.

El eje rector del Pronaind está estructurado por las obligaciones del artículo primero constitucional, la LFPED y el marco internacional de derechos humanos. De esta manera, el Pronaind forma parte de los mecanismos que ha puesto en marcha el Conapred para la articulación de las políticas antidiscriminatorias del Estado mexicano.

Diagnóstico

El diseño del diagnóstico y de los objetivos del Pronaind retoma el marco normativo-conceptual del derecho internacional de los derechos humanos, del artículo primero Constitucional y la LFPED.

Para la elaboración del diagnóstico del Pronaind, se tomaron como base las quejas y reclamaciones presentadas ante el Conapred, las recomendaciones internacionales en materia de igualdad y no discriminación, los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis 2010) y estudios sobre este fenómeno en el país, elaborados con la participación de especialistas, personas servidoras públicas e integrantes de organizaciones civiles. En 2012 se publicó un diagnóstico sobre la discriminación en México que abordó los ámbitos estructurales donde se observan claramente las tendencias y las prácticas discriminatorias.

Asimismo, se realizó un proceso de consulta dentro de las acciones derivadas para construir el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. La perspectiva de definición del problema a atender por el Pronaind se basó fundamentalmente en el enfoque de derechos humanos: obligaciones de los Estados; los derechos reconocidos a personas y grupos discriminados; la igualdad y no discriminación como principio y derecho transversal necesario para garantizar todos los derechos, y al mismo tiempo como derecho específico; la interseccionalidad y discriminación múltiple, y los contextos estructurales e ideológicos que reproducen y profundizan la discriminación como el clasismo, el racismo, el machismo, la homofobia y la xenofobia.

Como parte del diagnóstico, y después de los procesos antes descritos, se identificaron las siguientes problemáticas en cuanto al derecho a la igualdad y la no discriminación:

- Limitada normatividad y coordinación interinstitucional en materia de igualdad y discriminación
- Insuficiencia de mecanismos administrativos eficientes para defender y proteger a la sociedad contra actos discriminatorios
- Persistencia de la desigualdad de trato en el desarrollo, el disfrute de los servicios públicos y los derechos humanos
- Insuficiencia de información con perspectiva de igualdad y no discriminación que permita políticas públicas adecuada
- Conductas discriminatorias, prejuiciosas y estigmatizantes en la sociedad.
- Rezagos en la armonización del orden jurídico nacional

Mesas de consulta y asesorías

Entre abril de 2013 y febrero de 2014 se dio un proceso de diálogo y consulta para la formulación del Pronaind a través de foros y mesas de trabajo en el marco de la consulta del Gobierno Federal para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

En ese periodo se realizaron mesas para conocer la opinión de la sociedad civil y especialistas de la academia y del sector público acerca de las perspectivas estratégicas que debía considerar el PND en el ámbito de la igualdad y no discriminación como política de Estado y las diferentes propuestas como posibles líneas de acción para el Pronaind sobre los aspectos de i) protección y defensa, ii) cultura, educación y medios de comunicación, iii) armonización legislativa y iv) políticas públicas.

Con especialistas de distintos sectores sociales y académicos se consultó la versión preliminar del Pronaind y se llevaron a cabo acciones para la consulta y validación de las distintas dependencias y entidades de la APF involucradas en la implementación del Pronaind.

Adicionalmente, para la estructuración del Programa, el Conapred solicitó la asesoría técnica y metodológica a organizaciones especializadas, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), además de la retroalimentación de órganos como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la Dirección General de Políticas Públicas de la Secretaría de Gobernación, la Red de Enlaces de Derechos Humanos de la APF y la Junta de Gobierno y Asamblea Consultiva del Conapred. El Programa retomó la *Guía práctica para la elaboración de planes nacionales de acción contra la discriminación racial*, elaborada por la OACNUDH.[19]

[19] Para ampliar información, véase <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-03_sp.pdf>.

A la par, el Conapred participó con propuestas antidiscriminatorias en los foros nacionales de las distintas secretarías de Estado para el desarrollo de sus programas sectoriales a fin de avanzar en la concreción de una agenda con temas específicos para desmantelar la discriminación.

Estructura del Pronaind

El Pronaind está compuesto por 6 objetivos, 35 estrategias y 242 líneas de acción, de las cuales 24 son líneas transversales a toda la APF; para el resto, se establecieron líneas de acción para 52 instituciones públicas responsables de su ejecución de acuerdo con sus atribuciones. Incluye 10 indicadores para la medición del avance de las metas.

El Programa contiene líneas de acción específicas para grupos en situación de discriminación, tales como: niñas, niños y adolescentes; mujeres; personas jóvenes; pueblos y comunidades indígenas; personas afrodescendientes; personas adultas mayores; migrantes y jornaleras/os agrícolas; personas con discapacidad; población LGBTI; trabajadoras del hogar; comunidades de la diversidad religiosa; así como otros grupos para combatir la xenofobia, homofobia y el racismo.

En particular, el Pronaind 2014-2018 estableció 22 líneas específicas para las personas LGBTI con la finalidad de impulsar reformas legislativas federales y locales orientadas a eliminar criterios discriminatorios, un cambio cultural a favor de la inclusión en los espacios educativos, deportivos, religiosos, medios de comunicación, así como promover medidas concretas para garantizarles el acceso a sus derechos humanos en distintos ámbitos. Asimismo, determinó 13 líneas dirigidas a las personas afrodescendientes para promover su visibilización, reconocimiento y acciones concretas a fin de garantizar sus derechos a la educación, salud, alimentación, seguridad social. Finalmente, para las personas migrantes se incorporaron 10 líneas de acción con el propósito de fomentar acciones para asegurar su acceso a la educación, trabajo, documentos de identidad, al tiempo de eliminar los prejuicios y estereotipos xenofóbicos.

Objetivos

- Objetivo 1. Fortalecer la incorporación de la obligación de igualdad y no discriminación en todo el quehacer público
- Objetivo 2. Promover políticas y medidas tendientes a que las instituciones de la AFP ofrezcan protección a la sociedad contra actos discriminatorios, y no sea sólo a través del Conapred y su sistema de quejas

- Objetivo 3. Garantizar medidas progresivas tendientes a eliminar la desigualdad que afecta a la población discriminada en el disfrute de sus derechos
- Objetivo 4. Fortalecer el conocimiento de la situación de discriminación en el país para incidir en su reducción, con políticas públicas orientadas a la inclusión y la no discriminación
- Objetivo 5. Fortalecer una nueva actitud en favor de la igualdad, la diversidad, la inclusión y no discriminación, con participación ciudadana, de las instituciones hacia la sociedad, a través de la sensibilización, capacitación y educación, campañas y vinculación con actores sociales para incentivar el cambio de valores
- Objetivo 6. Promover un orden jurídico nacional con los estándares más altos en materia de igualdad y no discriminación

En 2014 la reforma a la LFPED estableció que el Pronaind sería un programa de tipo interinstitucional en tanto que la naturaleza del problema público de la discriminación es compleja y su atención por parte del Estado debe darse no sólo por una instancia, sino también por el conjunto de instituciones vinculadas a las obligaciones jurídicas que implica.

Este contexto, concretar la publicación del Pronaind representó un avance en la política antidiscriminatoria del Estado mexicano en tanto que implicó el tránsito de un programa institucional (que establecía acciones para una sola institución) a un programa especial interinstitucional presentado públicamente por el Secretario de Gobernación.[20]

Mecanismo de coordinación y monitoreo de la implementación

El vasto universo con el que se trabaja en la Administración Pública Federal en México (en 2013 eran 242 instituciones) llevó a generar un sistema de monitoreo y seguimiento del programa que requirió de diversas acciones articuladas para el diálogo, la capacitación, la asesoría, la articulación y la obligatoriedad en el cumplimiento de las estrategias y líneas de acción.[21]

Para llevar adelante la política interinstitucional antidiscriminatoria, el Conapred solicitó a las dependencias la designación de *enlaces interinstitucionales* que desempeñaran una función de puente de articulación con las dependencias para la implementación del Pronaind.

[20] Para acceder al documento completo, véase <https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=4835&id_opcion=&op=214>.

[21] De acuerdo con el Diario Oficial de la Federación (DOF) son 52 dependencias y entidades de la APF, el cual señala que esta cifra no es exhaustiva ni limitativa, pues podrán incorporase otras que, en el marco de sus atribuciones, contribuyan a la ejecución del Programa.

El Pronaind ha fortalecido la política antidiscriminatoria del Estado mexicano, ya que significó un gran avance en la transversalidad del diseño de la política pública, con un creciente respaldo institucional y social. Puso en la agenda pública el derecho a la no discriminación como un tema interinstitucional, lo que ha permitido una mayor articulación de esfuerzos de la apf, generar alianzas, procesos de diálogo y participación con las entidades federativas y con otros actores no gubernamentales y, finalmente, ha promovido y alentado nuevas acciones y programas para prevenir y eliminar la discriminación en las entidades federativas y algunos municipios.

El programa es una innovación, incluso a nivel internacional, en el campo de la formulación de políticas públicas de derechos humanos, cuya implementación ha producido herramientas de política pública antidiscriminatoria (como los lineamientos que regulan la aplicación de las medidas administrativas y de reparación del daño en casos de discriminación, que comprenden las medidas de reparación, satisfacción, rehabilitación y garantía de no repetición), las medidas para la igualdad y la inclusión en el presupuesto (como criterio general de las reglas de operación de los programas federales) del principio de igualdad y no discriminación.

Con el programa se ha fortalecido avances simbólico-culturales importantes, como el decreto del 17 de mayo declarado como el Día Nacional de la Lucha contra la Homofobia, la inclusión de la pregunta de autoadscripción afromexicana en el cuestionario de la Encuesta Intercensal de 2015 o la realización de la campaña contra la xenofobia.[22]

La Encuesta Nacional de Discriminación (Enadis)

Otra de las estrategias prioritarias la relativa a la producción de información cuantitativa e indicadores que permitan contar con estadísticas para informar el ciclo de las políticas públicas. El Conapred se ha enfocado en la construcción de un sistema de información sobre discriminación,[23] que incorpora, entre otra información, las quejas recibidas en el Consejo y encuestas específicas como la encuesta sobre discriminación a la población de la diversidad sexual y de género.

En el campo de la producción de información cuantitativa sobre las actitudes y prácticas sociales discriminatorias y las consecuencias de la discriminación en los grupos históricamente discriminados, la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) es el acervo

[22] Para ampliar información sobre la campaña, véase <https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=5692&id_opcion=&op=447>.

[23] Primera y segunda Encuesta sobre Discriminación en México, para ampliar información, véase, respectivamente <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Presentacion_de_la_Encuesta_final.pdf> y <https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf>.

de encuestas de mayor impacto en el país. Ha sido levantada en tres ocasiones (2005, 2010 y 2017) y se ha convertido en una de las referencias más importantes en trabajos académicos, como fuente de información en documentos programáticos del gobierno federal, además de haber sido utilizada en la construcción y seguimiento de indicadores federales (Pronaind, Programa Especial de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa Sectorial de Desarrollo Social). La Enadis ha tenido un impacto mediático muy relevante, en tanto se ha constituido como un documento referencial para los medios cuando abordan temas relativos a la discriminación, y es citada continuamente en notas informativas, reportajes, artículos de opinión y ensayos periodísticos.

La tercera edición de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, levantada en 2017, ha experimentado un cambio cualitativo sin precedentes. Por primera vez esta encuesta fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en una alianza con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). La muestra se ha duplicado, lo que mejora su representatividad, y la selección de informantes es completamente aleatoria, lo que mejorará la calidad de los datos.

Para su diseño se realizaron consultas con otras instituciones que trabajan temas relativos a grupos históricamente discriminados, y con especialistas de la academia y de organizaciones civiles. Las mejoras en el diseño del cuestionario (tanto las modificaciones en la forma de recolectar la información como el aumento del tamaño de la muestra) fortalecen el rigor estadístico. La Enadis 2017, a diferencia de encuestas anteriores, se enfoca con mayor amplitud en las experiencias de las personas, producto de prácticas discriminatorias. Esta tercera edición también incorpora el enfoque de discriminación estructural y su relación con las desigualdades sociales y permite observar: a) los efectos agregados de la discriminación estructural: brechas en el ejercicio de derechos, b) experiencias de discriminación, c) prácticas discriminatorias en distintos ámbitos institucionales/sociales y d) existencia de prejuicios y estereotipos que operan en la sociedad.

Además, por primera ocasión es posible medir la discriminación interseccional como una discriminación agravada en la que se agregan dos o más características identitarias de quienes son objeto de esta discriminación.

La encuesta está compuesta de diez instrumentos de medición: uno referido al perfil sociodemográfico, otro aplicado a la población de más de 18 años sobre las experiencias de discriminación y módulos dirigidos a conocer experiencias de grupos específicos.

Mientras los registros administrativos tienen importantes debilidades, la Enadis cuenta con una importante representatividad que permite hacer inferencias estadísticas; la encuesta también permite, como se mencionó antes, realizar análisis interseccionales. Todos los resultados y la documentación técnica y conceptual de la Encuesta están dis-

ponibles en el portal del Sistema Nacional de Información sobre Discriminación <http://sindis.conapred.org.mx/>.

DIVERSIDAD SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN EL PRONAIND DE MÉXICO Y EN LAS LÍNEAS DE ACCIÓN DEL MIDES DE URUGUAY

Este capítulo expone ejemplos específicos de políticas públicas antidiscriminatorias, referidas a la diversidad sexual e identidad de género en ambos países. Relata distintas experiencias de ambos países con sus respectivos recorridos para ampliar las posibilidades. En el caso de México resaltan especialmente el trabajo en protocolos para el funcionamiento de las distintas entidades federativas; así como el trabajo compartido con la sociedad civil organizada en materia de intersexualidad. En el caso de Uruguay destacan el trabajo continuo en materia de participación social y acciones afirmativas específicas, así como la realización del Primer Censo Nacional Trans de 2016 que se convierte en una importante fuente de insumos e información para la elaboración de políticas sociales.

Acciones sobre diversidad sexual e identidad de género en México en el marco del Pronaind

En México aún no hay una ley nacional o general sobre identidad de género, solo el Código Civil de la Ciudad de México prevé un medio para la rectificación de cambio de nombre y sexo, que implica procesos judiciales y diagnósticos médico-psiquiátricos para resolver problemas de doble identidad o fraude. Sin embargo, no existe una homologación a nivel nacional, lo que resulta en un gran problema para las personas que han realizado el procedimiento para cambiar la identidad de género en la capital del país, porque aún no es reconocida en el resto de las entidades. Esto constituye un obstáculo normativo para la garantía de derechos.

La agenda de diversidad sexual se ubica en el marco general de las obligaciones de respeto, protección, promoción y garant**ía** del derecho a la igualdad y no discriminación por motivos de orientación sexual, expresión e identidad de género y características sexuales.

Si bien no existe formalmente una política pública explícita y orgánica para las personas LGBTI, el Pronaind 2014–2018 contiene 18 líneas de acción relacionadas con la diversidad sexual, que se refieren a aspectos como la producción de información estadística y cualitativa, al cierre de brechas en el ejercicio de derechos (civiles, políticos y de salud), y otras vinculadas al cambio cultural en alianza con la sociedad civil y los medios de comunicación, así como la armonización legislativa.

Es importante mencionar, para el contexto, que el 17 de mayo 2016 la Presidencia de la República abrió por primera vez sus puertas a representantes de organizaciones de la sociedad civil para conmemorar el Día Internacional Contra la Homofobia. Esta ceremonia tuvo un carácter de Estado, en tanto que fue presidida por el jefe del Poder Ejecutivo, acompañado por los secretarios de Estado, y en ella se reflejó la voluntad política de impulsar acciones para avanzar en esta agenda específica de derechos.

Como parte de las acciones principales que se desarrollan en el marco de la política antidiscriminatoria y los acuerdos establecidos a partir de la conmemoración del 17 de mayo figuran:

- El proyecto para la armonización legislativa "México sin discriminación", que impulsó en los tres órdenes de gobierno la revisión del contenido de las disposiciones jurídicas para darles un enfoque antidiscriminatorio
- Generación de información diagnóstica (el Conapred participa por medio de la ENADIS 2017)
- Desarrollo de la Encuesta sobre Discriminación por Motivos de Orientación Sexual, Identidad y Expresión de Género (ENDOSIG) 2018, de acuerdo con las mejores prácticas sobre cómo obtener información de las personas con OSIG no normativas
- Desarrollo de la Encuesta Intersex dirigida a Personas con Variaciones Congénitas en sus Características Sexuales con la asesoría y acompañamiento de la organización civil Brújula Intersexual (en proceso).

El Pronaind 2014-2018 contempla la realización de estudios sobre características sexuales e identidad de género, diagnósticos consultados con asesores asociados a las organizaciones civiles, a partir de las propuestas de ellas mismas, y que fueron incorporadas en los procesos de consulta del programa. El trabajo de las organizaciones civiles especializadas en este tema ha logrado que el movimiento se concentre en despatologizar la intersexualidad y abordar el tema desde el concepto de "variaciones congénitas de las características sexuales".

Por otra parte, el Consejo desarrolla investigaciones sobre las condiciones de vida y experiencias de discriminación de las poblaciones trans (transexuales, travestis y transgénero), así como un trabajo cualitativo para conocer las condiciones de vida de las personas intersexuales.

Protocolos de atención a personas con OSIG no normativas e intersex

La procuración de justicia y los servicios médicos son dos ámbitos institucionales donde persisten prácticas discriminatorias violatorias de los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género. En este contexto, se desarrollaron dos protocolos: 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, así como el *Protocolo para el acceso sin discriminación a la prestación de servicios de atención médica de personas lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual* y las *guías de atención específica* (véase anexo, cuadro 1).

En el caso de la atención médica, se trata de un protocolo general junto al que se elaboraron guías especializadas para la atención específica de mujeres lesbianas y bisexuales, una más para la atención de hombres gay y bisexuales y otra guía de recomendaciones para la atención médica a las personas intersexuales (véase anexo, cuadro 2).

Procuración de justicia

El *Protocolo de procuración de justicia*, elaborado en 2015 por el gobierno federal con la participación de grupos de trabajo de la sociedad civil, está enfocado de manera puntual en el trato a casos que involucren la orientación sexual y la identidad de género.

El desafío consiste en la implementación y capacitación, así como la integración de un mecanismo de indicadores de cumplimiento centrados en crímenes de odio que, por diversas razones, son considerados del fuero común. La idea es concretar, en colaboración con la Procuraduría General de la República (PGR), otro protocolo que sea modelo para todos los estados del país.

En 2016 se logró un acuerdo nacional para la procuración de justicia con el fin de trabajar en estos protocolos en las entidades federativas. El protocolo deberá contar con la revisión de la Procuraduría,[24] con el propósito de registrar y visibilizar estos delitos, dado que todavía no hay una legislación al respecto. Existe el compromiso de generar mecanismos con la información obtenida del protocolo para desagregar los datos con el objetivo de generar indicadores.

Los protocolos generales, a pesar de que no abordan cuestiones específicas, significan un importante avance en materia de procuración de justicia, no obstante, es necesario que las personas del servicio público que los operan sean formadas y habilitadas en sus funciones con perspectiva de derechos humanos y no discriminación.

[24] En 2019 entró en vigor la reforma por la que la PGR se transformó en la Fiscalía General de la República, autónoma del Poder Ejecutivo, a diferencia de su predecesora. La Fiscalía cuenta con las siguientes funciones: investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; ejercer acción penal; procuración de justicia eficaz, efectiva y apegada a derecho; disminución de la inseguridad; prevención del delito; garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición; procurar la reparación del daño a víctimas; adoptar medidas de protección e intervenir en acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales.

Registro de hijos e hijas

Otro avance es el derivado de la reforma que habilita el derecho a cambiar la posición de los apellidos en las actas de nacimiento y el tipo de filiación (parentesco) de las personas que registran, lo que permite el registro de hijos de parejas homoparentales o a la simple decisión del orden de los apellidos para todas las parejas. Progresivamente se espera que todas las entidades federativas implementen este criterio.

Despatologización de la identidad trans

Otro rubro en el que se ha avanzado es la despatologización de la identidad trans, a partir de un estudio realizado por el Instituto Nacional de Psiquiatría "Ramón de la Fuente Muñiz" y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), publicado en *The Lancet Psychiatry*, que demuestra que lo transgénero es una condición no una enfermedad mental. Además, comprueba que el *distrés* (estrés provocado por el rechazo y la violencia social) y la disfunción que sufren estas personas es resultado de la estigmatización y los malos tratos a los que se enfrentan en los diferentes ámbitos sociales.

En materia de difusión de información, el Conapred ha producido varias publicaciones, como la Guía de acción pública contra la homofobia, la Enadis 2017, la colección Legislar sin Discriminación (dirigida al Poder Legislativo) en la que se proponen modelos de protección óptima de derechos (como en el caso del matrimonio entre personas del mismo sexo) y, más recientemente el Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales, creado a partir de las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil y personal del servicio público. En este Glosario se establecen aportes conceptuales, como el enfoque de derechos humanos y su vinculación con los estándares internacionales (los Principios de Yogyakarta, el Protocolo de la Suprema Corte en México y los estudios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos).25

Como parte de las acciones de difusión de información, se lanzó la *Campaña contra la homofobia* en junio de 2017 para celebrar la diversidad sexual, sensibilizar a la sociedad y contrarrestar la homofobia. La campaña contiene un *spot*, varias cápsulas informativas más detalladas y diversas infografías explicativas.[26]

[25] Para acceder al texto completo de la guía, véase <https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GAP-HOMO-WEB_Sept12_INACCSS.pdf>. Para acceder a los principales resultados de la Enadis 2017, véase <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/enadis/2017/doc/enadis2017_resultados.pdf>. Para acceder al texto completo del Glosario, véase <https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Glosario_TDSyG_WEB.pdf>.

[26] Para ampliar información sobre la campaña, véase <https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/GAP-Homofobia_OK_ACCSS.pdf> y <https://www.youtube.com/watch?v=GAKe3cPQQEA>.

México se ha sumado a mecanismos internacionales, como el Grupo Núcleo de las Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas LGBT, el Grupo Núcleo LGBTI de la OEA y la Coalición por la Igualdad de Derechos, mediante la firma de sus Principios Fundacionales, celebrada en Montevideo, con el propósito de impulsar y fortalecer alianzas regionales para erradicar la violencia y discriminación contra las personas LGBTI.

Entre los retos pendientes se encuentran diseñar y consensuar una política pública de Estado que mantenga una orientación progresiva de acuerdo con el marco de derechos sin importar los cambios de gobierno y que no dependa de las voluntades políticas de las personas que encabezan la toma de decisiones; articular los cambios que conduzcan a promover la participación de los colectivos y reforzar la capacitación y la armonización de las agendas en lo general.

Capacitación

En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) tuvo lugar un gran debate acerca de los conceptos *características sexuales* e *identidad de género*. Desde el Conapred se ha realizado algunas capacitaciones, por ejemplo, con personal de la cancillería adscrita a los 50 consulados mexicanos en Estados Unidos, así como en la Fiscalía Estatal de Puebla, donde se realizó una prueba piloto para después replicarse en otros estados.

Políticas y acciones sobre diversidad sexual e identidad de género en Uruguay

Participación social

La participación social es un componente central de la política pública con perspectiva de derechos humanos y cubre la necesidad de contar con interlocutores del movimiento de la diversidad sexual.

En 2011, el Mides convocó tanto a organizaciones sociales de la diversidad sexual como a referentes individuales del movimiento a reuniones abiertas en las que se empez**ó** a dialogar e intercambiar opiniones sobre los temas prioritarios, en las que también participó la academia. Estas reuniones dieron paso a la creación del seminario Transforma.

De ese espacio surgió la priorización de la población trans como la primera a ser atendida con la gestión de la política pública, debido a su situación de alta vulnerabilidad

social, y como primera medida se decidió la creación de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) para personas trans como una prestación inminente[27] (véase anexo, cuadro 3).

En 2013 se creó el Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual (CCDS) y se estableció un vínculo entre las organizaciones y referentes claves. El Consejo es un espacio creado por resolución ministerial del Mides en el que participan las direcciones e institutos que lo conforman, así como representantes de organizaciones sociales de la diversidad sexual. Los tres temas prioritarios fueron vivienda, trabajo y salud. En primera instancia, se hizo una reunión previa para presentar la propuesta a las organizaciones y que ellas definieran los criterios de selección para los representantes.

Por su parte, el Consejo Nacional de Diversidad Sexual (CNDS) se creó en 2015 por decreto del Poder Ejecutivo. Se trata de un espacio convocado por el Mides en el que participan todos los ministerios, la Administración Nacional de Educación Pública, la Suprema Corte de Justicia (que hasta la fecha no ha enviado una persona para su participación), el Congreso de Intendentes, representantes de organizaciones sociales, la Universidad de la República, la central sindical y la Cámara de Comercio LGBTI.

Los objetivos del CNDS son:

a) Asesorar al Poder Ejecutivo en la materia de su competencia
b) Promover la transversalización del enfoque de diversidad sexual en las políticas públicas
c) Aprobar su Plan Anual de actuación
d) Aprobar la memoria anual sobre gestión y funcionamiento

La formulación explícita de una política pública dirigida a promover los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género, desde la DDH, fue posible en virtud de algunas fortalezas, tales como la consolidación del movimiento de la diversidad sexual a nivel nacional, una creciente vinculación de las organizaciones sociales y la unificación de agendas de reivindicaciones, lo que favoreció una mayor convergencia en prioridades entre la sociedad civil y el Estado y un cambio de sensibilidad social hacia ciertos temas y poblaciones. De esta manera, desde 2005, se integró a líderes y especialistas de las organizaciones sociales en los equipos de gobierno, lo que propició la construcción de conocimiento, alianzas y confianzas dentro del Estado, cristalizada en la formalización de espacios de coordinación y la implementación de acciones concretas, como la TUS Trans.

[27] Es un espacio de debate en el que se convocó al diálogo y al establecimiento de prioridades conjuntas a las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la diversidad sexual, a diversos ámbitos de la academia relacionados con el tema y a los decisores involucrados con espacios de política pública que alcanzaban a esta población.

No obstante, esta política pública presenta algunas debilidades, como la ausencia de algunos actores estatales relevantes para el tema, la creación del CNDS por decreto del Poder Ejecutivo y no por ley, lo que no asegura su continuidad con los cambios de gobierno. Además, las reuniones y actividades están concentradas en Montevideo, lo que representa dificultades para algunas organizaciones del interior para sostener la participación, en parte por desajustes entre la lógica estatal y la de las organizaciones y por algún nivel de dependencia de las organizaciones sociales respecto al Estado. Finalmente, también la falta de presupuesto propio implica problemas para mantener el ritmo de desarrollo en la agenda de ampliación de derechos para las personas de la diversidad sexual y de género.

En lo que respecta al seguimiento y la evaluación de esta línea de trabajo, desde el Mides se mantiene un vínculo permanente con las organizaciones sociales que participan en el CNDS, se busca alternativas para solucionar temas específicos y fortalecer su participación y permanencia en el espacio, que celebra plenarias anuales en las que también participan organizaciones que no cuentan con delegados.

En este contexto, está prevista la elaboración de un Plan Nacional de Diversidad Sexual que incorporará indicadores para el monitoreo y evaluación del Plan y de la actuación del propio cnds.

Transparencia y rendición de cuentas

- Desde 2016, en el marco del Mes de la Diversidad, el CNDS dedica el mes de septiembre para acciones de rendición de cuentas. Las actas, integración, resoluciones, el trabajo en comisiones y otros documentos del CNDS serán publicados en la página web del Mides, en un espacio destinado al Consejoy se prevé la publicación de sus memorias anuales.

Así, esta política pública ha logrado ubicar al CNDS como un espacio de legitimidad dentro del Estado para las organizaciones sociales, especialmente a partir de la realización conjunta del anteproyecto de Ley Integral para Personas Trans, y ha favorecido el empoderamiento de las personas y las organizaciones sociales que participan en él. La formalización del CNDS, a pesar la falta de presupuesto y de que no está respaldado por una ley nacional, lo que representa un problema de sustentabilidad, ha favorecido una mayor capacidad de incidencia civil en las decisiones de políticas públicas gracias al trabajo en comisiones en torno a temáticas específicas en las que se han generado canales directos de diálogo con distintas instituciones del Estado.

Tarjeta Uruguay Social para personas trans

La Tarjeta Uruguay Social (TUS) Trans, que existe desde mayo de 2013, es un proyecto gestionado por la División de Transferencias de la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración del Mides. Es una tarjeta de débito que se otorga previa firma de una declaración jurada que da cuenta de que la persona vive con su nueva identidad de género hace al menos dos años.

Con la TUS Trans, las y los destinatarios reciben una transferencia monetaria del Estado con la finalidad de garantizarles la alimentación básica independientemente de su situación económica.

La contribución económica a las personas trans resultó, en primer lugar, del reconocimiento de la situación de discriminación y la vulneración de sus derechos y, en segundo lugar, habilitó un cambio simbólico en la relación entre el Estado y las personas trans. La TUS Trans fue el primer paso en una larga serie de prestaciones establecidas e incluso fue fundamental para la realización del Primer Censo Nacional de Personas Trans.

La tarjeta TUS Trans representa un hito como el primer acto de visibilización y reconocimiento de la población trans como categoría de sujetos de derechos, así como de reparación. En segunda instancia, la tarjeta da la facilidad al Estado de tener más claridad acerca del tamaño de la población trans en Uruguay porque brinda una importante base de datos con información actualizada de este grupo.

Respecto a esta política pública, el Ministerio se colocó como la institución de referencia para las personas trans, no solo mediante un importante proceso de capacitación para el funcionariado público, sino también al fortalecer la cohesión social: la TUS Trans se convirtió en un instrumento de integración social, al promover vínculos con comerciantes y la bancarización de la población trans y de pequeños negocios. TUS Trans también ofrece la posibilidad de servir como plataforma para implementar otros cambios en favor de este grupo de la población, por ejemplo, en materia de identidad, dado que se puede solicitar al banco emisor que el plástico solo esté rotulado con el apellido de la persona, en los casos donde no haya cambio de nombre registral.

Sin embargo, la implementación de esta política tiene también algunas debilidades, tales como una falta de información fehaciente sobre la magnitud real de la población objetico, que genera problemas para lograr la cobertura universal.

El criterio estructurador del otorgamiento de la tarjeta TUS para las personas trans dejó de ser el ingreso y pasó a ser la identidad de género, por lo que es necesario fortalecer la sensibilización y formación sobre el tema, dado que la discriminación y la estigmatización todavía son un obstáculo para llegar a la población objetivo.

Por otro lado, no solo existen resistencias a la perspectiva de derechos humanos como respuesta a la discriminación por orientación sexual e identidad de género, sino que se registran diferencias entre Montevideo y el interior del país, referidas a la aceptación de esta nueva línea de trabajo, expresadas incluso en preocupaciones de la opinión pública sobre la "preferencia" que hace el Estado respecto a la población trans.

En lo que refiere al seguimiento y la evaluación de esta línea de trabajo, se realizaron informes semestrales de avances en el otorgamiento a lo largo de los tres primeros años, que dan cuenta de que la Dirección de Evaluación y Monitoreo todavía está débilmente integrada en esta estrategia, y que la operación del programa está basada en el trabajo con las oficinas territoriales que la gestionan y con el propio programa de TUS Trans a nivel nacional.

En cuanto a transparencia y rendición de cuentas, conforme a las resoluciones ministeriales 1160/2012 (que otorga la Tarjeta Uruguay Social a Personas Trans) y 1188/2012 (que deja constancia del monto de la transferencia), se elaboran informes periódicos semestrales e informes en el marco de las actividades públicas del Mes de la Diversidad, que favorecen el intercambio constante entre todos los actores involucrados.

Primer Censo Nacional para personas trans del Uruguay

La elaboración de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos implica, entre otras cosas, analizar la existencia de las desigualdades en el acceso a derechos económicos, sociales y culturales producto de la discriminación. En este sentido, el proceso del Primer Censo Nacional de Personas Trans no solo respondió a la necesidad de conocer a cabalidad la situación de las personas trans, sino que fue una oportunidad ejemplar para analizar la existencia de las desigualdades que afectan a esta población en Uruguay.

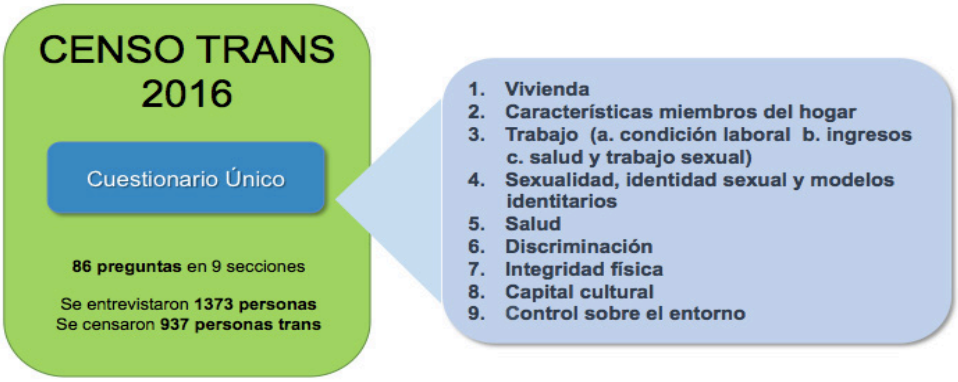
Entre los elementos presentes en la propuesta del Censo Trans, destacó la necesidad de obtener datos cuantitativos, de contar con la voluntad política para incluir el tema en la agenda pública y establecer un diálogo con la sociedad civil en el proceso, tomando como base un formulario comparativo de otras investigaciones. La principal base de datos para la realización del Censo Trans fue el padrón de la TUS Trans, aunque también se sumaron registros de personas trans de otros programas sociales uruguayos.

Lo primero que se hizo fue acordar el formulario de preguntas y se realizó una prueba piloto en Montevideo y Maldonado respecto a las preguntas, la convocatoria y el contacto con la población a ser censada. A partir de los resultados de esta prueba se inició una gira por todo el país, antes de iniciar el censo, para establecer el contacto con las personas, las organizaciones o movimientos trans y con los dispositivos territoriales del Mides en cada

lugar, así como para tener en cuenta las particularidades de cada departamento.

El trabajo de campo del Censo fue de cuatro meses, en los que un equipo de 20 personas compararon ambas bases de datos (la de referencia y la que se recabó en la gira) y se implementaron las estrategias de comunicación para ser más eficientes y poder censar **más personas, incluida la** habilitación de una página web, a la que podían entrar y registrarse las personas que vivían en lugares de difícil acceso, y las redes sociales del Mides (Facebook y Twitter).

Figura 2. PONER TÍTULO



La principal fortaleza del Censo Trans fue que se logró crear confianza entre las personas trans, lo que permitió el trabajo con la sociedad civil y con los dispositivos territoriales. Sobre las debilidades, destacan los retrasos que ocurrieron debido a cálculos incorrectos sobre los recursos humanos requeridos para la exportación de la base de datos y el procesamiento final de la información y no haber incluido a niñas, niños y adolescentes en el censo.

El Primer Censo Trans reveló información acerca de los datos personales, miembros del hogar, carencias críticas (Módulo ICC), educación, trabajo, trabajo sexual, discriminación, vivienda, salud, modelos identitarios, capital cultural, social y afiliación. La primera difusión de la información preliminar fue presentada en el Seminario Transforma 2016.

De acuerdo con el censo aplicado, existen 933 personas trans en total, de las cuales 87% se identifican como mujeres trans y 13% se identifican como hombres trans; es un grupo mayoritariamente joven, apenas 2.4% tiene 65 años o más, frente a 14.1% que este grupo etario representa en la población total.

A partir del censo se visibilizó la suma de momentos que atraviesan en su trayectoria

de vida: la expulsión temprana de los hogares, la deserción de los estudios en la educación media y, como consecuencia, los trabajos precarios o el ejercicio del comercio sexual. Se apreció un fuerte contraste de oportunidades entre las personas trans que son contenidas por su familia y aquellas que son expulsadas o desertan de sus hogares.

En educación, sólo 36.3% de las personas trans alcanza a concluir la primaria y 32% el ciclo básico, resultado de las estrategias que ellas mismas crean como defensa frente a la violencia y al hostigamiento experimentados en los centros educativos. La edad promedio en la que desertan de la escuela es a los 16 años.

En el plano laboral, 65% de esta población declara estar ocupada y 30% desocupada; sin embargo, del total de personas ocupadas, sólo 23% tiene trabajo formal. Esto nos lleva a los ingresos. Así, de acuerdo con el censo aplicado a la comunidad trans, el ingreso mensual promedio de los hogares es 7.418 pesos uruguayos (250 dólares), cifra por debajo del salario mínimo nacional. En lo que respecta a los servicios de salud que utilizan, en su mayoría se atienden en dependencias de salud pública.

- La proporción de personas trans adultas sobrepasó las expectativas. El grupo de edad con mayor presencia fue el de las personas jóvenes de hasta 29 años (46%). Esto marca un escenario de posibles cambios que obliga a tomar medidas para generar nuevas condiciones en la próxima década
- Existe una fuerte discriminación laboral hacia las personas trans, que las aparta de la posibilidad de contar con un empleo remunerado. El trabajo sexual es la primera opción en la que aseguran buenos ingresos, además de que son aceptadas y no se les cuestiona su identidad de género
- Existe una desvinculación educativa temprana en la población trans, la mayoría no culmina el ciclo básico de educación media, como resultado del acoso y la discriminación que vive en el hogar y en los centros educativos, tanto por parte de sus pares como de sus maestros
- No son muchas las personas trans que han optado por cambiarse el nombre de manera legal: sólo 19% ha realizado el trámite hasta el final y 18% lo está tramitando

Los resultados del censo trans confirman la necesidad de generar un cambio que se mueva del tradicional enfoque heteronormativo de las políticas sociales, educativas y de salud hacia un enfoque inclusivo, mediante acciones como agregar en todo registro administrativo la variable de identidad de género.

Actualmente se impulsa el Proyecto de Ley Integral para Personas Trans, que consi-

dera los resultados del censo, cuyo articulado refleja las problemáticas de este grupo de la población y propone estrategias en los ámbitos de trabajo, educación, política de cuidados, grupos vulnerables. A continuación, se replican las ideas centrales de algunos de los artículos propuestos:[28]

Artículo 1. La población trans que habita en el territorio nacional ha sido históricamente víctima de discriminación y estigmatización
Artículo 2. Las personas trans tienen derecho a una vida digna, libre de discriminación y estigmatización
Artículo 5. Modifica el trámite judicial para la adecuación registral de nombre y sexo. Deja de ser un procedimiento judicial para convertirse en un procedimiento administrativo
Artículo 7. Establece un régimen reparatorio para aquellas personas trans que hayan sufrido daño moral, físico y/o psicológico e impedimentos en el ejercicio de sus derechos, debido a prácticas discriminatorias ejercidas por el Estado en la dictadura militar y en los primeros años de democracia
Artículos 9 y 10. Determinan cuotas de 1% para las convocatorias para ocupar cargos vacantes en el Estado, así como para la capacitación y formación en cursos del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (Inefop)
Artículo 14. Asigna un cupo de 2% para personas trans en la resolución y asignación del sistema de becas y apoyos estudiantiles
Artículo 15. La población trans es uno de los grupos poblacionales prioritarios para garantizar sus derechos culturales
Artículos 16 y 17. Otorgan estatus legal a las políticas desarrolladas por el Ministerio de Salud Pública (MSP) y por la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), respecto de las intervenciones quirúrgicas totales y parciales, y/o a tratamientos integrales hormonales para adecuar su cuerpo, sin necesidad de autorización judicial o administrativa
Artículo 18. Declara a la población trans como uno de los grupos poblacionales prioritarios para garantizar el acceso a la vivienda

28 Aquí se señalan sólo algunos de los artículos que se destacan del Proyecto de Ley Integral para Personas Trans.

LECCIONES APRENDIDAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS EN MÉXICO Y URUGUAY

Líneas transversales instrumentadas en Uruguay: trabajo con personas inmigrantes, diversidad sexual y personas afrodescendientes

En esta sección se presenta una síntesis de las principales conclusiones a las que llegó el seminario al realizar un ejercicio de análisis de fortalezas, debilidades y lecciones aprendidas en relación con el diseño, implementación y seguimiento de las acciones y programas en ambos países. Primero se presenta lo relativo a las tres líneas de trabajo de la DDH del Mides y en seguida lo relativo al Pronaind.

En cuanto a las similitudes y diferencias entre las tres líneas de trabajo del Mides y la implementación del Pronaind, se puede identificar la necesidad de educar en cada una de las temáticas y estrategias; la importancia de la participación social, no sólo de consultar sino también de facilitar los mecanismos de participación; la necesidad de generar discusión pública alrededor del tema de los derechos humanos, las desigualdades y la discriminación, incluida la tensión entre universalidad y focalización; la urgencia de contar con información precisa; la articulación intra e interinstitucional y la relevancia del fortalecimiento y profesionalización de los equipos, incluidas las iniciativas de cooperación internacional.

Línea de trabajo con personas inmigrantes

Fortalezas

- La existencia de leyes garantistas, como la Ley 18.250 que reconoce la igualdad entre nacionales e inmigrantes, sin importar la situación administrativa, migratoria o cualquier otra condición
- La facilidad regional para la gestión de residencia, que se sustenta en la Ley 19.254, que flexibiliza los requisitos para las residencias de familiares de personas uruguayas y nacionales de otros países miembros del Mercosur o estados asociados
- La existencia de espacios interinstitucionales de coordinación, como la Junta Nacional de Migración (ministerios de Trabajo y de Relaciones Exteriores), que es el organismo asesor del poder ejecutivo sobre política migratoria y desarrollo, inciden en la incorporación de la perspectiva de derechos humanos en la política migratoria

- La coordinación entre el Mides y las áreas que atienden a la población inmigrante brinda un proceso de capacitación, como punto de partida para luego desarrollar tareas específicas. Existe un Departamento de Identidad[29] que se encarga de facilitar los trámites regulatorios, brindar asesoría y, en caso de ser necesario, exonerar el pago de trámites; además, ofrece acompañamiento en todo el proceso de regularización y guía a las personas trans, cuando se da el caso, en el cambio de nombre y sexo registral
- El desarrollo progresivo de una institucionalidad dedicada a la atención de la documentación de inmigrantes y en constante formación en materia de derechos humanos
- El alto perfil educativo de las personas inmigrantes

Debilidades

- Las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema de derechos de las personas migrantes tienen un menor grado de organización (especialmente en comparación con los otros colectivos) y requieren profesionalizase; además, las organizaciones no están mayoritariamente conformadas por inmigrantes
- Existen reclamos constantes a título personal, lo que dificulta detectar y procesar reivindicaciones o prioridades a nivel colectivo
- Las personas inmigrantes tienen poca información sobre políticas sociales y desinformación sobre el acceso a los servicios y derechos; aunque las leyes lo establecen, los derechos de las personas inmigrantes no están ampliamente difundidos
- La fragmentación del Estado. Las personas pasan a segundo término, y en algunos casos se pone énfasis en los procedimientos, cuando se debería atender a las personas para construir con ellas las formalidades requeridas
- La falta de armonización de las estadísticas. La principal fuente de información sobre las personas inmigrantes son los censos, cuya frecuencia temporal es muy amplia, lo que hace necesarias estadísticas intermedias que permitan explicar la dinámica de la población inmigrante.[30]
- Poca sensibilización en la temática y falta de indicadores que revelen la situación de las personas inmigrantes, lo que da pie a la ausencia de mecanismos de exigibilidad; ésta es una gran deuda del Estado uruguayo

[29] En febrero de 2018 se reestructuró el Departamento de Derechos Humanos, que pasó a ser de Migrantes.
[30] A partir de 2018 se consolidaron procesos de incorporación en algunos organismos (Banco de Previsión Social y Consejo Directivo Central) en sus registros administrativos.

- Falta de visibilización y reconocimiento de mecanismos de discriminación existentes en la sociedad uruguaya (xenofobia y racismo), lo que ha retrasado el trabajo de desestructuración desde el Estado

Lecciones aprendidas

- Sensibilización y capacitación. Es prioritario que el funcionariado del Mides cuente con las herramientas necesarias en la temática de inmigración, en un primer momento y, después, todo el servicio público uruguayo, incluidas las cancillerías
- Trabajo interseccional. Es necesario que todos los ministerios estén unificados en sus políticas públicas para que las personas inmigrantes sean atendidas de manera correcta y eficiente, sin importar a qué dependencia acudan en primera instancia
- Articulación de políticas públicas. Para que se dé el trabajo interseccional es necesario articular las políticas públicas, de manera que se apliquen en cualquier ministerio de igual forma
- Información. Es necesario contar con información precisa y clara para la elaboración de políticas públicas, así como para generar datos para la participación social, sin olvidar la relevancia de realizar investigaciones, censos, estadísticas e información especializada sobre cada una de las poblaciones
- Trabajo coordinado y complementario con la sociedad civil. Colaborar de forma permanente con todas las contrapartes del Estado, mediante un desempeño coordinado y complementario con la sociedad civil, de tal suerte que no se quede al margen de los procesos, sino que sea partícipe de ellos
- Importancia del trabajo regional. A partir de la creación de estudios e investigaciones conjuntas sobre migración y refugio es necesario detectar las grandes temáticas comunes a nivel regional, ya que eso permite conocer mejor el fenómeno, así como contribuir coordinadamente a la inclusión y la mejoría de las condiciones de vida de las personas inmigrantes
- Necesidad de formación en mediación intercultural para brindar atención a cualquier persona, sin importar su nacionalidad, etnia o idioma de origen

Línea de trabajo en diversidad sexual

Fortalezas

- Existe un amplio marco normativo garantista, que sigue en construcción, en el que destacan la Ley de Matrimonio Igualitario, la Ley de Adopciones, la Ley de Legalización de la Marihuana, la Ley de Acciones Afirmativas para Personas Afrodescendientes, la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), todas conquistas de los movimientos sociales que han ido planteando una agenda con demandas unificadas
- En Uruguay existe un movimiento por los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género empoderado, que nació después de la dictadura cívico-militar (1973–1985) y que se consolidó en la primera década del siglo XXI, momento de gran presión social y marchas multitudinarias para la conquista de derechos: primero, el cambio de nombre y sexo registral, posteriormente, el matrimonio igualitario y la Ley Integral para Personas Trans
- Los temas relacionados con la diversidad sexual y de género son protagónicos en la agenda pública y en la academia, en el contexto de una convergencia de las prioridades definidas por el Estado, el Parlamento, por el movimiento de la diversidad y por las organizaciones sociales
- Se trabajó en la sensibilización a decisores políticos, así como de equipos territoriales, a través de espacios ya instalados, como el Seminario Transforma y otras capacitaciones y reuniones sobre diversidad sexual. Gracias a esto, se entendió por qué se debía trabajar en estos temas, lo que generó una base y un motor para seguir avanzando conjuntamente
- La consolidación del Mides como principal referencia sobre la temática en todo el país, que, además, ha desempeñado el papel de articulador de alianzas a escala interministerial e interinstitucional. En el Mides se ha trabajado en importantes alianzas internas, así como de la mano con otras instituciones. Por ejemplo, existe una interrelación con otros ministerios que informan sobre el derecho a la TUS Trans, sobre el derecho al reconocimiento de la identidad de género, al cambio de nombre o sobre las cuotas de participación laboral en otras instituciones de gobierno
- Se han realizado una serie de investigaciones en temas relacionados con la diversidad sexual que permiten justificar las acciones del Mides. Estas investigaciones se complementan con bases de información (Censo Trans, TUS Trans) y diversos

convenios con la Universidad de la República para generar insumos en la materia (seminarios y diversos ejercicios) con el propósito de colocar la temática en la discusión pública
- Existe una base de datos completa, gracias a la cual el Ministerio tiene conocimiento de cada una de las personas trans, por lo que están visibilizadas; la comunicación con ellas es directa (incluso se les manda mensajes de texto a sus teléfonos celulares para darles avisos o noticias relevantes)
- Hay una mayor visibilidad y empoderamiento de las personas LGBTI: aumento de denuncias frente a situaciones de violencia y una mayor presencia en las calles, centros comerciales, espacios públicos y áreas de trabajo

Debilidades

- En el contexto regional se registra un retroceso en materia de derechos; si bien hay pequeños avances en países como Argentina y Brasil, estos no parecen ser permanentes ni producto de la construcción social
- La institucionalidad en Uruguay es débil todavía y puede sufrir algún revés a partir de los cambios de gobierno; se requiere el fortalecimiento con avances legislativos que garanticen la continuidad de los programas
- Los equipos de trabajo abocados a la tarea cuentan con pocas personas y poco presupuesto; la División de Derechos Humanos del Mides cuenta con 20 colaboradores. Los niveles de formación de sus integrantes son disímiles, por lo que es necesario continuar con su profesionalización
- El Estado y las actividades están muy centralizadas en la ciudad de Montevideo, en ella se concentra la mitad de la población del país, esta situación hace que, incluso, organizaciones sociales que nacen en poblaciones pequeñas acaban migrando a la capital
- Existen acciones desarticuladas de los organismos estatales. Se requiere la coordinación entre ellos éstos para evitar los esfuerzos aislados. Actualmente se elabora un Plan Nacional de Diversidad Sexual que propiciará una mejor coordinación de las políticas públicas
- Todos los avances en diversidad sexual y de género del Ministerio están centrados en las personas trans. Es necesario empezar a trabajar en otras identidades, como las personas intersexuales, que han estado totalmente fuera del debate
- Existen dificultades para incluir la perspectiva de la diversidad sexual y de género en el sistema educativo, que es la principal fuente de discriminación, tanto entre

alumnos como por parte del personal docente y directivo. Se han realizado capacitaciones dirigidas a este personal de enseñanza media a través del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y se está desarrollando una estrategia de centros promotores de derechos que es ejecutada entre el Mides y el Consejo Directivo Central (Codicen), que pretenden a largo plazo trabajar con el sistema educativo en temas de derechos humanos. Esto implica una gran debilidad, ya que debería ser el propio sistema educativo el que dirigiera estas acciones y actividades, así como buscar a largo plazo trabajar con el sistema educativo en temas de derechos humanos

- Persistencia de homo-lesbo-bi-transfobia, que por lo general se expresa de forma anónima en foros, comentarios en medios y redes sociales, no así en los espacios públicos, en los que pareciera prevalecer actitudes muy comprensivas y abiertas
- Aún hay dificultades en la resolución de casos de denuncias por discriminación. Es necesario cambiar la ley antidiscriminación, pues todavía no es claro el procedimiento para seguir, ya que los casos no se resuelven, entre otras razones, porque se carece de mecanismos de exigibilidad

Lecciones aprendidas

- La importancia de la incorporación del enfoque de derechos humanos al desarrollo del trabajo cotidiano y a su planificación. Esta incorporación debe ser con formación y convencimiento, de lo contrario se corre el riesgo de vaciarlo de contenido
- Fundamentar las decisiones con los datos y la información apropiados
- La importancia de la voluntad política en todo el gobierno y no sólo en algunos sectores
- Es imprescindible la articulación de las políticas públicas
- La importancia de fortalecer el vínculo con las organizaciones sociales
- Las ventajas del abordaje interseccional; articular esfuerzos para tratar varios temas por parte de diferentes instituciones, entender las lógicas conjuntas; por ejemplo, cómo trabajar la diversidad sexual con personas mayores o con personas trans con alguna discapacidad
- La importancia del monitoreo y evaluación de las políticas
- La relevancia de educar en estos temas y de hacerlo de manera permanente
- Evitar al máximo la rotación de personal. Los equipos están en constante cambio, lo que no ayuda a la continuidad de la tarea

- Es importante no acelerar procesos; ir paso a paso y de la mano de los movimientos sociales y todos los involucrados
- Es fundamental reconocer y siempre tener presente que los procesos no son unidireccionales
- La necesidad de generar intercambios a nivel regional y en toda América que contribuyan a legitimar los procesos nacionales

Línea de trabajo en afrodescendencia

Fortalezas

- La participación del movimiento afro de Uruguay en la III Conferencia Mundial contra el Racismo , la Discriminación Racial, la Xenofobia y Toda Forma Conexa de Intolerancia y en la elaboración del Plan de Acción de Durban, en 2001, representó un acierto que contribuyó a impulsar la agenda nacional en coordinación con las instancias públicas
- La sociedad civil empoderada y más profesionalizada, como parte de un proceso más amplio que le permite salir de las dinámicas propias del país para tener más beneficios
- Existe un excelente equipo de trabajo en el Mides, que continuamente está demostrando la importancia de la incorporación de la perspectiva de derechos humanos y, por lo tanto, del enfoque étnico-racial en todas las instituciones de gobierno
- Se ha contado con la voluntad política de algunos sectores del gobierno para la desestructuración del racismo; esto ha permitido vincularse con las organizaciones y comenzar un proceso de generación de conocimiento, investigación, articulación y ejecución de políticas públicas
- La Ley 19.122 otorga un marco legal fuerte y la creación del Grupo de Trabajo sobre políticas de equidad racial coordinado por la DDH.[31]
- La denominación del Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes es también una coyuntura global que permite fortalecer el trabajo con esta población

[31] Por Ley 19.670 de rendición de cuentas se crea el Consejo Consultivo de la Comisión interinstitucional para ejecutar la Ley sobre Afrodescendientes; el Consejo está integrado por representantes de organizaciones sociales con el objetivo de asesorar a la Comisión.

Debilidades

- Falta de reconocimiento del racismo imperante en la sociedad en general; mientras no se reconozca como problema social y público no es posible atender adecuadamente esta problemática
- Es especialmente difícil deconstruir el racismo institucional en algunos ámbitos, por ejemplo, en los espacios académicos, donde se sigue la estrategia de realizar jornadas académicas sobre afrodescendencia que involucren la generación de contenidos en este tema, así como para ampliar la participación de académicos afrodescendientes
- Ausencia de un plan participativo de igualdad hacia la población afrodescendiente
- A nivel local el movimiento afro está fragmentado, incluso con liderazgos enfrentados
- Debilidad en el reconocimiento de los mecanismos existentes de igualdad en favor de esta población, especialmente en relación con la falta de presupuesto y profesionalización de las unidades
- Si bien hay procesos de monitoreo constante, resultado de investigaciones realizadas por el Mides, no se han llevado a cabo evaluaciones de impacto o sobre los procesos y los resultados

Lecciones aprendidas

- No se deben apresurar los procesos y necesariamente deben ser participativos; las acciones impuestas desde la autoridad no funcionan
- La existencia o no de una clara voluntad política facilita o dificulta el proceso. Hay que tomar medidas para lograr esa voluntad política
- Es conveniente y necesario identificar aliados en otras dependencias del Estado y de otros espacios sociales, como medios de comunicación, parlamento, cámaras de comercio, etcétera
- Es relevante el propio monitoreo de las acciones y tener presente la posibilidad de rediseñarlas
- El componente paralelo de educación (sensibilización y formación) es indispensable para el trabajo en derechos humanos

Implementación del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) 2014-2018

Fortalezas

- Está ordenada explícitamente su elaboración sexenal en una ley federal y respaldado por un marco legal de derechos humanos robusto, que permite apelar a él para la implementación
- Al ser un programa interinstitucional, implica un avance en la transversalización de las obligaciones del Estado, en su visibilidad y consideración para la gestión pública
- Ha logrado propiciar y articular múltiples esfuerzos vinculados con la no discriminación que habían estado dispersos en la APF o no existían anteriormente
- Ha logrado posicionar el derecho a la igualdad y no discriminación en la institucionalidad pública y en la agenda nacional, contribuyendo a la transversalidad

Oportunidades

- Construir propuestas en la implementación para articular con mayor impacto la agenda de no discriminación, como lo es la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación[32]
- Aprovechar la experiencia adquirida para adelantar los trabajos dentro del siguiente Plan Nacional de Desarrollo, como eje transversal del que puedan derivar estrategias con mayor consenso y mejor planificadas
- Las próximas elecciones serán una oportunidad para incluir el tema de la igualdad y no discriminación en las agendas de las candidaturas presidenciales

Debilidades

- La discriminación es una práctica institucionalizada y existe un fuerte desconocimiento sobre el tema como problema público que interpela a las administraciones públicas y no sólo al Conapred

[32] Para ampliar información sobre este punto, véase <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/norma-mexicana-nmx-r-025-scfi-2015-en-igualdad-laboral-y-no-discriminacion>.

- La complejidad del tema y las dificultades para operar la política a nivel de acciones concretas, sin presupuesto, lo que se expresa en su amplia fragmentación y la existencia de una multiplicidad de agendas y mecanismos interinstitucionales que se duplican o no se tocan
- Escasa información disponible para medir el avance del cumplimiento del programa y su amplitud derivan en la dispersión de lo que se realiza
- Limitaciones del mecanismo de seguimiento para replantear acciones e impulsar las agendas
- Debilidad extrema de las capacidades del Estado para evaluar la política pública antidiscriminatoria (a nivel conceptual, de información, técnico, normativo, presupuestal)

Amenazas

- El riesgo de que el Pronaind sea un programa sin resultados sustantivos
- El cuestionamiento sobre el nivel de cumplimiento, centrado en la gestión del Conapred, puede deteriorar la legitimidad institucional
- Los recortes presupuestales en la APF desincentivan el compromiso con las medidas para la igualdad
- La volatilidad de las prioridades del gobierno y la dependencia de la voluntad política de los decisores para desarrollar la agenda antidiscriminatoria central
- La confrontación y/o desinterés de algunos sectores que se ven cuestionados por el combate a la discriminación estructural
- La limitada capacidad técnica para la armonización normativa existente en materia antidiscriminatoria bajo el Poder Legislativo
- Los cambios constantes en los equipos institucionales y la burocratización de los procesos

Lecciones aprendidas

- Es fundamental institucionalizar el tema como un eje transversal del Ejecutivo Federal, por lo tanto, es importante la identificación de las agendas de los actores clave en las dependencias y entidades de las APF a partir de sus atribuciones
- El Conapred debe generar más herramientas normativas e instrumentos de política pública para operacionalizar la incorporación del principio antidiscriminatorio no sólo en el PND y los planes derivados, sino también normativamente en

toda la APF, en su quehacer cotidiano y en la atención al público
- Es muy relevante implementar programas de formación para mejorar la sensibilización y habilitación del funcionariado de la APF que deberá desempeñar su trabajo con esta perspectiva
- Generar masa crítica alrededor del Pronaind. Incidir para un mejor posicionamiento en la agenda pública nacional, con más exigibilidad de parte de la sociedad
- Se requiere fortalecer los sistemas de información, investigación y construcción de marcos conceptuales y metodológicos a nivel regional porque son necesarias las experiencias comparadas, sistematizando las metodologías
- La relevancia de un personal convencido de que este programa es una guía para diseñar y definir una política de Estado, centrada en ciertos objetivos para llegar a su implementación en toda la APF

Criterios para identificar buenas prácticas en las políticas públicas para la igualdad y no discriminación

Principios generales

La finalidad de acordar criterios para considerar como una buena práctica lo compartido en el marco del proyecto es explicitar la propuesta, asumiendo las diferencias existentes entre México y Uruguay, en términos de los contextos de país, así como las existentes entre el Conapred y el Mides, en términos de los mandatos institucionales y los tipos de institución, pero reconociendo que su actuación está orientada por las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos, particularmente, el derecho a la igualdad y no discriminación de grupos sociales históricamente discriminados: personas LGBT, afrodescendientes y migrantes, en especial, en el marco de este proyecto.

Las políticas públicas antidiscriminatorias, como políticas que buscan transformar el *statu quo* sobre las causas y consecuencias de la discriminación, así como avanzar en el cumplimiento de las obligaciones del derecho a la no discriminación, requieren de la elaboración de herramientas que ayuden a enfrentar el desafío.

A partir del presente seminario, el Mides y el Conapred llegaron a un consenso respecto a una propuesta de criterios que busca fortalecer el trabajo de las instituciones de ambos países en la formulación de proyectos y políticas públicas desde un enfoque antidiscriminatorio, que es un enfoque de derechos humanos. Estas políticas públicas deben ser herramienta de los Estados para cumplir con el derecho a la igualdad y no discriminación.

Al estar anclados en los sistemas de derechos humanos internacional y regional, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo en cada país corresponden al plano operativo y tienen como objetivo combatir el problema público del no ejercicio ni garantía de los derechos humanos de las personas, corregir las prácticas discriminatorias y las asimetrías de poder. En otras palabras, en este enfoque "los derechos humanos surgen como guía para las políticas públicas, facilitando el proceso de materialización de los derechos y fortaleciendo el funcionamiento de las instituciones del Estado mediante la participación de la ciudadanía".[33]

En la literatura del derecho internacional de los derechos humanos se ha consensuado que el enfoque de derechos humanos observa principios insoslayables que deben ser considerados como principios transversales a todos los derechos humanos:

- Universalidad, igualdad y no discriminación
- Acceso a mecanismos de garantía
- Acceso y producción de información
- Participación social

Las personas son sujetos de derechos y no beneficiarias de programas. Las personas son titulares de derechos humanos, no simples receptores de las acciones de las instituciones del Estado. Esto se ha comprobado en las experiencias de los dos países, que cambian fuertemente el ejercicio del poder público, del servicio público, dando sentido a lo que plantea el marco de derechos para que sean un límite al actuar del Estado y una propuesta de garantía de derechos.

Obligaciones del Estado frente a los sujetos de derechos. Está claramente establecido que el Estado es el responsable de velar por el cumplimiento de los derechos humanos de las personas y colectivos, y tiene, claramente, las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar esos derechos.

Criterios antidiscriminatorios

Todos los derechos para todas las personas. Por el sólo hecho de serlo, todas las personas tienen derecho a todos los derechos humanos y libertades, sin importar su país de nacimiento o en el que viven, sus características identitarias y condiciones que pueden ser motivo de discriminación: sexo, género, edad, etnia, discapacidad, tono de piel, cultura, condición social,

[33] Claudia Giménez y Xavier Valente, "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas un debate en ciernes", en Cuadernos del Cendes, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto de 2010, p. 59.

económica, de salud o jurídica, religión, apariencia física, lengua, opiniones, orientación sexual o cualquier otra condición.

Prohibición de discriminación. La discriminación está prohibida en cualquiera de sus dimensiones, sea directa o indirecta. Es indispensable que los efectos de las acciones del Estado no contribuyan a la discriminación y a la desigualdad, es decir, no establecer distinciones desventajosas, injustas o arbitrarias a ningún grupo o sector de la sociedad aun cuando no se tenga la intención de hacerlo pero que surja como efecto de las acciones del Estado.

Medidas para la igualdad. En las democracias garantistas, y desde el marco de derechos, es legítimo realizar medidas para la igualdad que permitan remediar discriminaciones históricas, por ser injustas y obstáculos para el ejercicio de derechos de los grupos más vulnerables a la discriminación y por la desigualdad y la pobreza. El propósito de remediar las discriminaciones históricas representa un criterio legítimo generando medidas razonables, proporcionales y justas para lograr un tratamiento efectivamente igualitario.

El Mides y el Conapred concuerdan en sumar criterios que complementen la acción pública o programática con los siguientes principios: universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, prioridad de las personas y colectivos histórica y sistemáticamente discriminados, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia, *pro persona*, progresividad y no regresividad, responsabilidad según la capacidad y los recursos; subsidiariedad, solidaridad y cooperación y sostenibilidad.

Criterios acordados para la identificación de buenas prácticas

Como resultado del intercambio de información sobre el trabajo de las instituciones, se identificó que existe un conjunto de criterios que debe cumplir las políticas públicas para ser consideradas como buenas prácticas, tal como se presenta en el cuadro 4.

Cuadro 4. Criterios acordados para la identificación de buenas prácticas

Atributo	Definición
Principios de derechos humanos	La iniciativa cuenta en sus fundamentos, orientación, diseño e implementación con los principios básicos de derechos humanos: que tengan por objetivo y durante su realización, la concreción de la igualdad y la no discriminación, consideren la participación social como un eje estructurante, realicen rendición de cuentas y consideren las desigualdades preexistentes. Es necesario incorporar una estrategia de implementación que rompa con la perspectiva asistencialista que permea a los programas sociales y, en general, a las políticas públicas. Este criterio es anterior a cualquier otra de las características sistematizadas en la iniciativa.
Pertinencia	La experiencia es producto de un diagnóstico que problematiza la garantía de derechos, la investigación, y responde a un proceso de consulta participativa. Los objetivos son claros, relevantes y realistas (viables). Se enmarca en los entornos institucionales, políticas, estrategias y/o procesos gubernamentales. Es necesario precisar a qué derecho(s) humano(s) atenderá la acción concreta.
Innovación	Nuevos enfoques o ideas creativas, surgidas como consecuencia del transcurso del tiempo, para resolver problemas: las iniciativas y equipos tienen capacidad de generar y/o adecuar estilos de trabajo, estrategias, metodologías, enfoques, etc., que son novedosos para su uso en contextos concretos.
Proceso e impacto	La iniciativa cuenta con un sistema de seguimiento y evaluación que identifica los focos rojos en la implementación y a las personas responsables de generar los acuerdos necesarios, así como la flexibilidad para cambiar de ruta durante la ejecución en caso de ser necesario. La iniciativa muestra resultados positivos y tangibles entre las condiciones previas a la experiencia y la situación posterior a su implementación. Teniendo como objetivo final producir un cambio real en la reducción de la discriminación y el disfrute de los derechos humanos a los cuales está enfocada la intervención pública. Se definirá la perspectiva de derechos humanos y no discriminación en las políticas públicas y se explicarán los criterios generados para identificar buenas prácticas en ellas, con el propósito de que puedan ser replicadas.
Sustentabilidad	Considera la sustentabilidad en el tiempo y desarrolla mecanismos para lograrlo: marcos normativos y/o programáticos que institucionalicen la iniciativa, viabilidad política y administrativa, asignación presupuestal, y legitimidad social que impulse y exija la permanencia de la iniciativa.

Asociatividad	La experiencia busca incluir a la mayor cantidad de actores, alianzas interinstitucionales y participación ciudadana, vinculados a la temática de una manera activa y participativa durante las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas: diagnóstico e identificación del problema, diseño, implementación, monitoreo y evaluación. La iniciativa promueve las capacidades propositivas de las personas como titulares de derechos, su compromiso y participación, fomentando vías de inclusión social y su incidencia en la política pública de referencia. Cabe señalar la importancia también de la viabilidad política de los temas, la legitimidad de afianzar las alianzas interinstitucionales y con otros actores, y el empoderamiento de las personas y grupos titulares de los derechos.
Transparencia y rendición de cuentas	Las iniciativas deben seguir los estándares mínimos de transparencia de gestión del Estado. Para ello deben rendir cuentas a la ciudadanía. La rendición de cuentas implica la incorporación de mecanismos de seguimiento de los procesos y resultados obtenidos como una de las obligaciones de los Estados frente a quienes son titulares de derechos. Para que la rendición de cuentas sea eficaz será necesario que las personas titulares de derechos la demanden. Es necesario analizar las capacidades de las personas titulares de derechos para reivindicar los mismos de forma eficaz y dar seguimiento.
Empoderamiento	La iniciativa promueve las capacidades propositivas de los sujetos de derecho, compromiso y participación, fomentando vías de inclusión social y su incidencia en la política pública de referencia. A través de la iniciativa se contribuye a la toma de conciencia sobre las necesidades, intereses y capacidades individuales y colectivas, la posibilidad de desarrollarlas y la existencia de entornos favorables que lo acompañen.
Eficiencia y eficacia de la gestión	La iniciativa hace hincapié en la gestión eficiente y eficaz de los recursos humanos y financieros apuntando a los mejores resultados posibles.
Adaptabilidad y replicabilidad	Al estar sistematizada la experiencia debe dar cuenta de lecciones aprendidas, debe enumerar las capacidades institucionales requeridas para la misma, así como aquellas desarrolladas durante el tiempo transcurrido que permite brindar asistencia técnica a otras instituciones, así como generar ideas sobre cómo adaptar la iniciativa a otros contextos.

Buenas prácticas identificadas conjuntamente

A modo de síntesis se enlistan a continuación las buenas prácticas identificadas a lo largo de las sesiones de trabajo entre México y Uruguay.

Uruguay

- Líneas de trabajo del Mides. Acciones afirmativas en los tres ejes temáticos: afrodescendencia, personas trans y migración
- Espacios de diálogo social para la construcción de políticas con participación ciudadana: Transforma, Entretierras y Quilombo (TEQ)
- Visibilidad de los grupos discriminados históricamente a través del Primer Censo Nacional de Personas Trans, la Tarjeta Uruguay Social Trans, las jornadas académicas sobre afrodescendencia, así como los meses temáticos: septiembre, Mes de la diversidad, y julio, Mes de la Afrodescendencia[34]
- Desarrollo paulatino de espacios institucionales formales de participación, como la constitución del CNDS

México

- Proceso de institucionalización de la agenda de igualdad y no discriminación
- Ejercicios de transversalización en el marco del Pronaind
- Generación de una amplia gama de herramientas para el desarrollo de las líneas de trabajo:
  - » Protocolos (véase anexo, cuadro 1)
  - » Lineamientos de reglas de operación
  - » Mecanismo de protección (comités de ética)
  - » Certificación de centros de trabajo
  - » Plataforma de capacitación: *Conéctate*
  - » Desarrollo de una agenda de investigación diversificada
  - » Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis)

[34] La instrumentación de septiembre como Mes de la Diversidad es una iniciativa de la sociedad civil que tiene más de 10 años, mientras que el Mes de la Afrodescendencia sí es una iniciativa del Mides.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Este capítulo deja asentadas las reflexiones que surgieron a partir de las experiencias presentadas en este documento y sistematiza las recomendaciones generales del seminario sobre los temas tratados a lo largo del texto. Las recomendaciones pretenden ampliar las posibilidades de acción, así como profundizar en las líneas de trabajo pertinentes.

Transversalidad

- Los caminos recorridos por el Conapred y por la División de Derechos Humanos del Mides para la transversalización de los derechos humanos en las políticas públicas muestran que, a pesar de las diferencias en el alcance de los mandatos, en su jerarquía institucional, sus marcos normativos, la extensión de sus trabajos, así como las dimensiones de sus presupuestos y equipos humanos, bajo la perspectiva de derechos humanos y con voluntad política, las instituciones pueden y logran salvar distancias que les permiten realizar sus objetivos de cumplimiento de derechos.
- Esto podría implicar que no es necesario partir de determinadas estructuras y características para iniciar el trabajo con perspectiva de derechos humanos, sino que el mismo se puede realizar en todas las instituciones públicas (y otras interesadas) independientemente de sus atributos y estructura. Esto sólo podrá ser evaluado en el transcurso del tiempo y la permanencia de ambas instituciones, así como sus niveles de desarrollo técnico-profesional y su posicionamiento a nivel nacional, especialmente en los escenarios de eventuales cambios de gobiernos.

Formación y profesionalización

- En ambos casos aparecen como protagónicos los aspectos de educación en materia de derechos humanos, ya sea en una etapa inicial de sensibilización o en etapas posteriores de formación y profesionalización en la temática. Como primer paso surge la necesidad de conformar equipos técnicos capacitados que, a su vez, puedan instrumentar estrategias de sensibilización en las distintas temáticas antidiscriminatorias abordadas para el funcionariado público y la población en general.

  En segundo lugar, surge la necesidad de profundización en los conocimientos sobre las diversas temáticas. En la medida en que se avanza en los temas y su complejidad, rápidamente los contenidos pueden quedar obsoletos o ser insuficientes si no se forma y actualiza permanentemente a la administración pública,

especialmente a las personas vinculadas de manera directa con los temas, en la medida en que el desarrollo y complejización de las acciones implica cada día mayor comprensión y elaboración en los discursos, necesidad de desarrollo de nuevas herramientas para las acciones específicas y clarificación de los resultados esperados.

Por último, surge claramente una necesidad de generar espacios de intercambios más amplios, donde se vuelquen las experiencias, conocimientos, metodologías y se puedan comparar estrategias y resultados en diversos niveles: nacional, regional e internacional.

- De hecho, existe una extensa bibliografía que valora la necesidad del intercambio de experiencias y conocimientos que da origen a las propias lógicas de buenas prácticas como un conjunto de ejemplos probados y soluciones que pueden ayudar a resolver problemas en diversos contextos.
- Otro rubro relacionado con el tema formativo y educativo es la existencia de nuevas elaboraciones teóricas. La generación de conocimiento propio representa un aporte indiscutible de ambas instituciones que permite construir colectivamente y, a su vez, ir revisando y actualizando las propias definiciones. En el caso mexicano, por ejemplo, se cuestiona que la discriminación afecte sólo a "minorías" y, en cambio, se desarrolla una agenda de investigación que demuestra que se trata no solo de un fenómeno que afecta a la mayoría de la población y que tiene un carácter estructural. En el caso uruguayo, se discute el concepto de "minorías" como objeto de discriminación y se redefine como "grupo no hegemónico", potenciando el concepto desde una visión cualitativa y no cuantitativa.

Formación para todos los sectores del ámbito público

- Es evidente la importancia de sensibilizar, formar y educar en materia de derechos humanos, con sus especificidades, a los más diversos actores institucionales, en diversos sectores, en los que existen personas servidoras públicas que no necesariamente se relacionan con los temas de manera directa, pero que su actuar tiene profundas consecuencias como replicadoras de prácticas discriminatorias dentro de un sistema discriminatorio o, lo deseable, como replicadoras de un sistema inclusivo y garantista. Por ejemplo, en el caso del rol que cumple el personal de los sistemas de salud y de educación, que muchas veces replican las líneas racistas, sexistas, homófobas, clasistas y xenófobas institucionalizadas, debido a su desconocimiento.
- Asimismo, es relevante la solvencia de procesos y conocimientos no sólo en los cuerpos técnicos sino también en los cuadros políticos. El fortalecimiento de

capacidades no solo debe darse en cuanto al diseño e implementación de las políticas públicas, sino también en materia de capacidad de incidencia e impulso de decisiones más allá de los ámbitos técnicos.

Generación y desagregación de información para informar las políticas públicas

- Otro aspecto de importancia en ambos procesos es la generación de información fehaciente, confiable, periódica, comparable y desagregada por grupos sociales, que permita construir indicadores para la formulación de políticas públicas acertadas y pertinentes. La incorporación de datos generales es sumamente relevante pero no suficiente.

  Los avances en la generación de información sobre los grupos discriminados, actualmente con importantes grados de desagregación y, por ejemplo, su relación con la pobreza y la desigualdad social, permiten realizar análisis que atiendan al carácter estructural de la discriminación y ponderar una diversidad de aspectos, como el momento del curso de vida, el género, la condición de discapacidad, la pertenencia étnica y la interseccionalidad de estas identidades y condiciones, entre otros. Es importante considerar otros colectivos acerca de los cuales no se tiene información, e impulsar su producción y difusión, por ejemplo, en México apenas se inicia el proceso de generación de indicadores sobre la población afrodescendiente y las personas del colectivo LGBTI, mientras en Uruguay no se cuenta con datos sistematizados sobre personas inmigrantes.

Políticas interinstitucionales e intersectoriales para resolver problemas públicos complejos

- La planificación y la distribución de las acciones con base en las obligaciones del Estado (no de una sola institución) es lo que permite involucrar a diversas instituciones y entidades públicas. En los procesos de ambas instituciones la capacidad de articulación es una estrategia indispensable que favorece buenos resultados en el cumplimiento de derechos a través de las políticas públicas y, a largo plazo, contribuye a la formulación de una política de Estado.
- En ambos casos se reivindica la importancia de apoyar el discurso en la normativa internacional garantista, los más altos estándares de protección, aunque, si bien es un robusto marco desde el cual construir y actuar, la brecha de

implementación y ejecución en programas en materia de derechos humanos es un problema central, debido a la existencia de profundas resistencias políticas, culturales y sociales que muchas veces son justificadas por la falta de recursos económicos o son obstaculizadas con procesos administrativos engorrosos.

Para fortalecer este vínculo es necesario que el diseño de las políticas antidiscriminatorias esté sólidamente justificado y documentado, lo cual mejorará su implementación y evaluación. Para esto es necesario trabajar con información adecuada y construir indicadores pertinentes al enfoque de derechos con posibilidades comparativas a nivel internacional. El constante diálogo con el contexto internacional permite contribuir a legitimar el trabajo a nivel nacional, como el de otros a nivel internacional. En ese sentido, la agenda de los ODS es un marco favorable para instrumentar esta posibilidad.

- Ambos casos presentan su trabajo y accionar como producto de procesos de mediano y largo plazos, en los que participan instituciones y personas de diversos sectores. La participación social, al tiempo que implica el ejercicio de derechos, ocupa un espacio definido y relevante que contribuye a los contenidos, a la generación de prioridades compartidas y a la legitimación de procesos, como la generación de protocolos y guías específicas para los temas de diversidad sexual en México o como el vínculo de confianza que facilita y permite la concreción de acciones en los casos de la instrumentación de la TUS Trans a todo el colectivo trans o la implementación del Censo Trans en Uruguay. Ninguna de estas acciones hubiese tenido los altos niveles de cobertura y aceptación que tuvieron de no haber estado basadas en un trabajo de participación y coordinación con la sociedad civil organizada.

Sistemas federados

- La dinámica de los sistemas federativos presenta complejidades añadidas, en virtud de las diferencias normativas subnacionales. De hecho, diversas recomendaciones de los órganos de tratados de derechos humanos advierten que es necesario armonizar estos procesos. En el caso de México, a pesar de los avances referidos al derecho a la identidad de género derivados de la reforma del Código Civil de la Ciudad de México, como aún no existe armonización a nivel nacional por parte del Registro Civil, resulta un gran problema para las personas que sí han realizado el procedimiento de cambio de identidad. No obstante, estos ejemplos van impulsando lentamente a otras entidades y contribuyen de forma definitiva a romper las visiones hegemónicas.

Voluntad política y política de Estado

- Existe una dificultad referida a la inclusión de nuevos temas en materia de derechos humanos en la agenda pública que depende, aparentemente, de la voluntad política existente. Mientras, en ciertos casos, las resistencias son tan fuertes que hacen fracasar las propuestas, con independencia de su calidad o pertinencia, en otros algunas las iniciativas con fuerte base social ayudarán a encontrar un actor con la voluntad política suficiente para respaldarlas.

  De allí, la preocupación constante en ambos contextos sobre la importancia de generar institucionalidad (como el CNDS o el Pronaind) para que las políticas públicas garantistas de derechos humanos no dependan de los vaivenes de los gobiernos ni de los niveles de la voluntad política de sus dirigentes. Generar políticas de Estado, basadas en legislación, espacios formales de decisión e instrumentos de política pública, es una reivindicación de los procesos en ambos países.

Justificaciones administrativas como obstáculos

- Existen resistencias culturales, políticas y sociales a la implementación de la cultura de derechos humanos que constantemente mutan y se transforman en supuestos impedimentos normativos o administrativos que trascienden a la voluntad de las personas responsables de la adopción de decisiones. El ejemplo más notorio es, seguramente, la dificultad, tanto a nivel de la población en general como de quienes toman decisiones, para el reconocimiento del racismo existente en cada una de las sociedades, que se concreta en acciones cotidianas no habilitantes que ubican los obstáculos en el nivel de los procesos administrativos, los cuales son utilizados como una excusa para no construir nuevas modalidades de actuación y relación apegadas al marco de derechos humanos. Esto se materializa, en el caso uruguayo, en la negativa de las autoridades o personas servidoras públicas a incorporar la cuota para personas afrodescendientes en llamados (convocatorias) públicos "porque el sistema informático no lo permite", atribuyendo al sistema de gestión la imposibilidad, negando las atribuciones que se tienen para cambiar las reglas de ese campo que depende de las decisiones políticas.

  Estas resistencias mantienen el *statu quo*, los privilegios existentes, en beneficio de unos en detrimento de los derechos de los otros.

En otro nivel de reflexión, surgen algunas apreciaciones sobre la agenda de derechos del colectivo LGBTI que es relevante señalar:

- En ambos procesos existe una brecha de oportunidades entre las personas trans que son contenidas por sus familias y las que no lo son. Esto vale señalarlo especialmente para reivindicar la importancia de aquellas familias que trabajan el vínculo y continúan apoyando a la persona, pero no debería reafirmarse la responsabilidad única de las familias, sino contribuir a reforzar los argumentos sobre la necesidad de trabajar el tema con toda la comunidad, y en el marco de políticas públicas efectivas, y cómo ese vínculo y entendimiento colectivo es lo que marca la diferencia en la trayectoria de vida de las personas trans.
- Otra idea en común es la necesidad de la no patologización y cómo la existencia de trastornos en las personas trans son producto del estrés, la discriminación y del alto grado de exposición a la violencia en la que viven desde edades muy tempranas. Resultados de investigaciones en ambos países muestran que el transgénero es una condición, además comprueban que el distrés (estrés provocado por el rechazo y la violencia social) y la disfunción que sufren estas personas es resultado de la estigmatización y los malos tratos a los que se enfrentan en los diferentes ámbitos sociales y no es inherente a la identidad de género no normativa.

Recomendaciones generales

1. Es imprescindible tener claras las atribuciones y los alcances de la institucionalidad en la que se está trabajando para poder planificar las estrategias y generar alianzas
2. Es importante identificar las instituciones del Estado más propensas a cometer actos de discriminación para poder establecer líneas urgentes y específicas de trabajo. Esto se puede identificar, entre otros instrumentos, a través de las denuncias recibidas por el propio Estado u otras instituciones de derechos humanos independientes
3. Se requiere diagnosticar las prácticas discriminatorias institucionalizadas más frecuentes y graves, dimensionarlas en su magnitud y efectos
4. Trabajar y articular las alianzas necesarias para institucionalizar los espacios para la transversalidad de derechos humanos, así como sus estructuras y propuestas básicas
5. Contar con personal profesional en materia de derechos humanos; si no es así, es necesario generar y habilitar caminos para la formación actual y permanente

6. Es relevante el mantenimiento y la profesionalización permanente de los equipos técnicos
7. Recoger buenas prácticas a nivel nacional sobre temas específicos que revaloren el trabajo en puntos alejados de la centralidad administrativa y política (tanto en términos territoriales como simbólicos), lo cual, además de sistematizar ejemplos probados, valora el trabajo y la creatividad. También puede convertirse en un momento específico para la incorporación de criterios comunes en materia de derechos humanos. En este mismo sentido, convocar a las personas interesadas a escribir o sistematizar por otros medios, como relatos, testimonios, videos, dibujos, sobre estos temas y experiencias es una modalidad valiosa de reconocimiento y encuentro
8. Es necesario dar seguimiento y evaluar las líneas iniciadas para una adecuada rendición de cuentas con la que se pueda reivindicar el proceso, incluso cuando los resultados no alcancen las metas esperadas. En este sentido es deseable incluir indicadores de proceso
9. Generar mecanismos de reclamos, consulta y denuncia que apunten a un acercamiento con la ciudadanía y a garantizar la revisión constante de las políticas y la gestión pública
10. Es necesario un diálogo que proponga las formas de participación más atinadas y que constantemente monitoree las vías establecidas y sus niveles de adhesión para la generación de espacios de participación social y evitar que queden vacíos o sin capacidad de respuesta, debido a la carga de trabajo, a la imposibilidad de enfrentar las responsabilidades que de ellos derivan por parte de las organizaciones que, la mayoría de las veces, no cuentan con personal suficiente, entre otras limitaciones prácticas
11. Continuar y profundizar la creación de espacios concretos de participación social para cada grupo históricamente discriminado, como los TEQ, que permiten no sólo el debate y la actualización sobre los temas sino también la generación de grandes acuerdos marcos y la priorización de acciones
12. Construir procesos multinstitucionales en los que existan varias caras visibles y no únicamente uno o dos abanderados de la temática; construir procesos que tiendan a mostrar más equipos y menos personalismos garantiza mayor adhesión y participación de la población en general, así como de los funcionarios públicos que de esa manera evitan ser relacionados con determinadas líneas de gobierno coyunturales
13. Construir políticas de Estado en materia de derechos humanos y sus especificidades

14. Generar una estrategia en formación interna y externa para distintas etapas del proceso, personas e instituciones
15. Generar y alentar las instancias de intercambio en la materia, a niveles intrainstitucional e interinstitucional y a niveles regional, nacional e internacional
16. Realizar eventos específicos para que las autoridades, tanto políticas como técnicas, también se formen en la materia
17. Realizar eventos destinados a formar a otros grupos relevantes en la materia, como el personal de salud, educación, medios de comunicación, sindicatos, etcétera
18. Trabajar para vencer las resistencias culturales, políticas y sociales, desde todos los espacios posibles, particularmente con los medios de comunicación y las redes sociales
19. Reforzar el trabajo en diversidad sexual con la sociedad toda y prestar especial atención al trabajo con las familias que están atravesando los procesos; asimismo, con personal técnico que por su pertenencia institucional tienen un papel protagónico, como el personal de salud y el personal educativo
20. Justificar ampliamente con información actualizada, veraz y certera, las acciones de política pública propuestas para disminuir las posibilidades de respuestas descontextualizadas
21. Construir indicadores pertinentes al enfoque de derechos, con posibilidades comparativas a nivel internacional, que hagan hincapié en las brechas de acceso, así como en las necesidades particulares de cada colectivo
22. Diversificar la recolección de información de los grupos discriminados o en situación de mayor vulnerabilidad social, para contar con información específica que contribuya a diagnósticos más adecuados y, por tanto, mejores estrategias
23. La generación de más y mejor información debe ir de la mano de mejores análisis cuantitativos, y especialmente de mejores análisis cualitativos, por lo que es necesario profesionalizar al personal en este sentido o generar las alianzas necesarias con la academia
24. Aplicar el concepto de interseccionalidad a los análisis de datos generará información de mejor calidad
25. Examinar las fortalezas y debilidades, a nivel nacional, sobre la generación de datos y pensar estrategias para afrontar exitosamente las debilidades, incorporando en primera instancia a otros socios del ámbito estatal y/o privado, para que los costos no recaigan sobre la propia institución y se convierta en un obstáculo para el avance
26. Visibilizar los casos específicos exitosos
27. Continuar y profundizar el trabajo de elaboración de protocolos y guías específicas por sector

ANEXO

Cuadro1. México. Características de protocolos de actuación para personal del servicio público

Nombre completo del protocolo de referencia	Protocolo de actuación de los comités de ética y de prevención de conflictos de interés en la atención de presuntos actos de discriminación.	Protocolo para el acceso sin discriminación a la prestación de servicios de atención médica a las personas lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual y guías de atención específicas.	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.	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.
Año	2017	2017	2017	2018
Autor	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)	Secretaría de Salud	Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ)	Instituto Nacional Electoral (INE)
Página oficial		<https://www.gob.mx/salud>	<http://www.cnpj.gob.mx/Paginas/default.aspx>	<https://www.ine.mx/>
Enlace al documento completo	<https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Protocolo%20Baja.%20Ax.pdf>	<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/234684/210617Protocolo_Comunidad_LGBTTI_DT_Versi_n_III_17_3.pdf>	<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>	<https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/DECEyEC-Protocolo-Trans.pdf>

Cuadro1. México. Características de protocolos de actuación para personal del servicio público

Objetivo	El Protocolo tiene por objetivo establecer acciones para prevenir y dar atención a casos de discriminación en las dependencias y entidades estatales.	Contribuir a garantizar el acceso efectivo y sin discriminación a los servicios de salud a las personas lésbico, gay, bisexuales, trans e intersexual, así como otras personas que pertenezcan a expresiones sexuales no heternormativizadas, mediante el establecimiento de criterios orientadores y acciones específicas a ser observadas en la prestación de servicios de atención médica en los establecimientos que componen el Sistema Nacional de Salud	Establecer reglas de actuación a seguir por el personal de las instancias de procuración de justicia que intervengan en la investigación de hechos delictivos y la persecución de los responsables, en casos que involucren a personas LGBTI, a fin de poner en práctica acciones afirmativas que consideren la orientación sexual, identidad de género, expresión de género y/o características sexuales, sustentadas en el respeto y garantía de los DDHH, con perspectiva de género y no discriminación	Contar con una guía que establezca directrices y oriente las acciones conducentes a garantizar el ejercicio del voto libre y secreto de las personas trans en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana, en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna.

Cuadro1. México. Características de protocolos de actuación para personal del servicio público

Principales conceptos revisados en el documento	• Actos de discriminación y principios para su atención. • Obligaciones de las dependencias y entidades estatales para prevenir la discriminación. • Persona asesora, requisitos y funciones. • Medidas preventivas, finalidad y tipos.	• Derecho a la salud, normativa jurídica vigente y el quehacer de las políticas públicas. • Definiciones operativas: acciones afirmativas, cirugía de reasignación de sexo, discriminación, expresión de género, estigma, género, heterosexualidad, homofobia, identidad de género, orientación sexual, sexo. • Principios orientadores (autonomía, no maleficencia, justicia, no discriminación y confidencialidad). • Claves para la atención a niños, niñas y adolescentes.	• Componentes de la discriminación y estrategias para combatirla. • Principios orientadores (dignidad humana, igualdad y no discriminación, enfoque diferencial y especializado, protección de datos personales, libre determinación, no revictimización, protección integral, no criminalización). • Estándares de debida diligencia para la investigación de delitos en contra de personas lgbti. • Descripción de elementos indicativos de que el delito pudo ser motivado por prejuicio.	• Derechos de las personas lgbti a votar, ser votadas y ejercer libremente su derecho a la participación política (libertad de expresión y derecho a la información). • Contenidos y medidas de inclusión para la población trans. • Medidas para garantizar el derecho al voto de las personas trans (relativas a las jornadas electorales, la capacitación electoral necesaria y la promoción del voto libre y razonado).
Otros contenidos		• Guía de recomendaciones para la atención médica de la intersexualidad (variaciones congénitas de las características sexuales). • Guía protocolizada para la atención de mujeres lesbianas y bisexuales. • Guía protocolizada para la atención de los hombres gay y bisexuales. • Guía protocolizada para la atención de personas transgénero.	• Acciones mínimas para garantizar el acceso a la justicia en el procedimiento penal. • Recomendaciones generales para la operativa y el procedimiento. • Sugerencias para llevar a cabo las entrevistas. • Recomendaciones para la atención a víctimas lgbti. • Mecanismos de coordinación para la implementación del protocolo. • Glosario de términos aplicables al contexto de la diversidad sexual.	• Definiciones y glosario.
Fuente: Elaboración propia con base en materiales del Conapred.				

Cuadro 2. México. Principales conceptos abordados por las guías de salud específicas

Guía de recomendaciones para la atención médica de intersexualidad y variaciones congénitas de las características sexuales	Necesidad de información completa para la comprensión adecuada. Profesionales de la salud con formación específica y habilidades de comunicación apropiadas. Necesidad de cultivar el bienestar general de niños, niñas y futuros adultos. Minimizar los riesgos físicos y psicosociales. Referencia a grupos de pares. Necesidad de apoyo psicológico para trabajar el impacto de la nueva información. Reforzar el sentimiento de pertenencia. Formación a los especialistas para que puedan informar y educar. Variedades corporales como concepto inherente a la vida humana. Particularidades de la atención médica a la intersexualidad en personas adultas. Autonomía y libre determinación. Recomendaciones generales para la atención a esta población.
Guía protocolizada para la atención de mujeres lesbianas y bisexuales	Trato libre de obstáculos, restricciones o cualquier tipo de discriminación. Relevancia de la formación al personal médico para realizar acciones apropiadas y evitar tratamientos o recomendaciones derivadas de prejuicios sobre la orientación sexual de las personas. Relevancia de la sensibilización y capacitación de todo el personal en el uso de lenguaje no sexista y no emitir juicios personales moralizantes. Maternidades lésbicas y reproducción asistida. Particularidades de la salud sexual y reproductiva de mujeres lesbianas y bisexuales. Confidencialidad y consentimiento informado. Recomendaciones generales para la atención a esta población.
Guía protocolizada para la atención de los hombres gay y bisexuales	Relevancia de la atención diferenciada a las personas gays, bisexuales y hombres que tienen sexo con hombres. Trato que garantice el acceso a la salud libre de toda forma de discriminación. Relevancia de la sensibilización y capacitación en el trato adecuado para todo el personal, incluido el administrativo y el resto de los pacientes. Promoción de un ambiente inclusivo en los establecimientos de salud. Relevancia de la formación al personal médico para erradicar los tratamientos o recomendaciones derivadas de prejuicios sobre la orientación sexual de las personas. Publicación de principios como el de confidencialidad y los derechos de los pacientes. Formas apropiadas para el manejo de información sensible. Evaluaciones a través de encuestas anónimas que permitan conocer el grado de satisfacción de la población usuaria. Recolección de información que capture la distinción por género. Recomendaciones generales para la atención a esta población.

Guía protocolizada para la atención de personas transgénero	Acciones recomendadas para reforzar la atención médica de las personas trans en los servicios de salud, referidos al propio personal de salud, los establecimientos y los titulares de las entidades federativas. Criterios seguidos para la generación de diagnósticos que identifiquen a las personas trans. Ejemplo de un modelo de atención en salud desarrollado en Ciudad de México, cuyos objetivos específicos son: a) reducir el daño a la salud causados por las prácticas auto administradas de transformación de género; b) identificar y tratar los problemas de salud comunes, incluyendo los trastornos mentales más frecuentes y metabólicos; c) facilitar el acceso a los servicios de prevención y atención de la salud para una población en situación de vulnerabilidad y con alta prevalencia del VIH.
Fuente: Elaboración propia con base en 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.	

Tabla 3. Uruguay. Atributos de las buenas prácticas sistematizadas

Atributo	Participación social	TUS Trans	Censo Trans
Derechos humanos	La institucionalización de un proceso de consulta permanente (inicialmente con el CCDS, posteriormente en el cnds) visibilizó a las personas trans e impulsó la formación interna en materia de igualdad y no discriminación. Paralelamente se constituyeron estos espacios como ámbitos para la rendición de cuentas permanente.	La idea de reconocimiento detrás de la asignación de la TUS Trans comienza con un largo trayecto hacia la igualdad. Esta acción concreta permitió una re-vinculación de las personas con la matriz de protección social y por tanto con el Estado.	Construcción de un diálogo permanente con la sociedad civil organizada para la identificación de prioridades y la construcción de una agenda, así como en el trabajo conjunto con la academia vinculada a estos temas. Ha contribuido a posicionar a las personas trans como sujetos de derecho y al Censo como herramienta para medir la brecha de no acceso a derechos.
Pertinencia	El nivel de empoderamiento y organización del movimiento de la diversidad sexual lo sitúa en un lugar protagónico, asimismo se sumaron otros actores relevantes como referentes individuales y la academia.	Se elaboraron escenarios previos que permitieron analizar la envergadura de la acción; se utilizaron instrumentos idóneos como el icc que mide el grado de vulnerabilidad de un hogar, para realizar los cálculos aproximados. Se dialogó y acordó la acción con las organizaciones de la sociedad civil. Su aplicación se llevó a cabo en 100% de la población. Su comunicación e implementación fue con un amplio apoyo político y en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil. Se hizo una campaña de concientización a nivel nacional.	La iniciativa de la DDH es producto de un proceso planificado durante al menos un par de años, en el marco de la agenda consensuada con la sociedad civil organizada y con la academia. Surge de la necesidad de prever escenarios de políticas públicas específicas y evaluar costos financieros.

Innovación	La participación se convirtió en un fin en sí misma, a pesar de las dificultades iniciales. Tuvo en Transforma un espacio específico para ordenar los debates, compartir información y acordar prioridades.	La idea surgió de las organizaciones como una demanda acordada y fue el primer resultado concreto de la acción del Estado dirigida a la diversidad sexual, lo que implicó una ardua y estrecha coordinación entre programas y direcciones, y obligó a todo el Ministerio a repensar las propias estrategias del programa, para adecuarlas a una población que no estaba considerada.	La creación de estrategias de identificación y contacto con la población, así como en el diseño a partir de registros del Mides, permitió una primera georreferenciación e implementar una estrategia de difusión y comunicación bajo distintas modalidades.
Proceso e impacto	Las distintas estrategias de participación, planteadas de manera progresiva, permitieron la concreción de un cnds con trabajo interno de coordinación.	La información de la TUS Trans permitió generar la primera base de datos sobre personas trans y hacer un diagnóstico de las necesidades más urgentes. Acabó con la invisibilidad y permitió consolidar un universo, a partir del número de personas trans registradas. Si bien significó una erogación económica por parte del gobierno, sólo requirió la tercera parte de lo programado, se pensaba que la población trans era de más de 3000 personas, y el número real es 1000.	Se promovió la estrategia de interseccionalidad, lo que contribuyó a romper la invisibilidad de las identidades no heteronormativas; además, permeó en el discurso social y político.

Sustentabilidad	Esta acción no solamente es sustentable en sí misma, sino que garantiza la sustentabilidad de otras iniciativas de gobierno que apuntan a reforzar los derechos de las personas trans y del colectivo LGBTI en general. Permite distintos niveles de coordinación que contribuyen a la mejor aplicación de las acciones. Igualmente, la institucionalización de la participación garantiza que esta no dependa de eventuales cambios de autoridades.	Esta prestación es sustentable en el tiempo en la mayoría de las acciones a realizar, mediante la actualización constante de la información y la planificación de nuevas etapas de la política pública.	El Censo fue financiado con fondos propios del Ministerio, lo que supuso una voluntad política y una continuidad en las acciones, como el impulso a la Ley Integral para Personas Trans. El acumulado de la DDH, desde 2010, y el trabajo en conjunto con la academia, la sociedad civil y el cnds han permitido definir los alcances y posibilidades de la información recogida en el Censo, con miras a planificar etapas futuras de acciones y políticas públicas.
Asociatividad	Esta iniciativa constantemente promovió y retomó las capacidades propositivas de las personas titulares de derecho, esto cumplió una doble función de revalorizar la persona y su importancia como informante calificado para las políticas públicas estatales. Asimismo, se valoraron los roles de otros actores sociales.	Hay una distribución clara de roles al interior del equipo de la División y del Ministerio, incluso al sumarse personas de diversas áreas en momentos distintos y, también, de otras instituciones; se divulgó ampliamente la propuesta a nivel nacional y se informó sobre otro tipo de prestaciones que comenzaron a trabajarse paralelamente, como el cambio de nombre y sexo registral.	La alianza entre el Estado, la sociedad civil y la academia mostró la posibilidad de confluir en un escenario de articulación virtuosa, poniendo a disposición sus múltiples experiencias.
Empoderamiento de las personas	Se realizó un largo proceso de diálogo y generación de confianza donde se consideraban las prioridades establecidas por las propias organizaciones y se actuaba en consecuencia. El trabajo en comisiones específicas ha sido un acierto para aprovechar los esfuerzos y recursos.	Se trabajó en conjunto con las organizaciones para la divulgación de la existencia del apoyo. La confianza puesta en las organizaciones fue el vínculo que permitió que las personas volvieran a confiar en el Estado.	Se identificó y se trabajó con los referentes de los colectivos trans a nivel territorial; se utilizaron los resultados del Censo para fortalecer a la sociedad civil en materia de demanda social y de monitoreo.

Eficiencia y eficacia de la acción	La participación social es un proceso largo, no libre de desencuentros, constante y no unidireccional, pero a pesar de las aparentes dificultades garantiza la efectividad de las acciones acordadas.	Fue una acción rápidamente aplicable, aunque en algunos lugares, en términos reales, aún no llegó; en esto se sigue trabajando. Se cumplió con los objetivos iniciales de inclusión y visibilización de las personas trans, a través de un apoyo monetario.	Existió una planificación que permitió amortiguar imprevistos; se llevó adelante una gestión eficiente de los recursos que implicó la disposición de insumos de logística, recursos humanos, técnicos y referentes, para la implementación del Censo. Además, se alcanzaron las metas propuestas y los resultados esperados.
Adaptabilidad y replicabilidad	Este proceso implicó el desarrollo de importantes capacidades, tanto para el Estado como para las propias organizaciones, lo que impulsó mejores decisiones de política pública, así como mejor implementación.	Esta iniciativa implicó desarrollar capacidades en materia de derechos humanos y diversidad sexual en todo el Ministerio, lo que permitió contar con insumos para la reflexión, la discusión conceptual y la toma de mejores decisiones. La DDH se convirtió en una referencia nacional sobre el tema.	Se fortalecieron y desarrollaron capacidades al interior del Ministerio y en sus oficinas territoriales; el equipo central aprendió sobre la identificación de buenas prácticas y la discusión conceptual e instrumental de por qué se tomó cada decisión.
Fuente: Elaboración propia con base en Seminario de Intercambio de Buenas Prácticas, México (2017).			

Siglas y abreviaturas

APF	Administración Pública Federal
CC	Consejo Consultivo
CCDS	Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNDS	Consejo Nacional de Diversidad Sexual
Conapred	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DDH	Dirección de Derechos Humanos
DDHH	Derechos Humanos
Enadis	Encuesta Nacional sobre Discriminación en México
Endosig	Encuesta sobre Discriminación por Motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género
Inmujeres	Instituto Nacional de las Mujeres
LFPED	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersexuales
LGBT	Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
Osig	Orientaciones sexuales e identidades de género
PGR	Procuraduría General de la República
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Pronaind	Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación
TEQ	Transforma, Entretierras y Quilombo
TUS	Tarjeta Uruguay Social
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Referencias

Bossuyt, Marc (2011). Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa. En *Discriminación. Documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo* (pp. 203–240).Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/13651/1/documentos_relevantes_discriminacion_y_racismo_1_discriminacion.pdf>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal) (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. La Habana: cepal. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/4/S1800302_es.pdf>.

Crenshaw, Kimberlé (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identitity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43, 1241–1299.

Del Pino, Mireya (2015). *Catálogo de medidas para la igualdad*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Disponible en <https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Catalogo%20de%20Medidas%20para%20la%20Igualdad-Ax.pdf>.

Freire, Paulo (1970). *La educación como práctica de la libertad*. Disponible en <http://es.calameo.com/books/004738553eea3b26bddff>.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (ippdh) (2014). *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Buenos Aires: ippdh. (Documentos de Trabajo, 2) Disponible en <http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf>

Píriz, Manuel y Gainza, Patricia (2011) Enfoque de derechos y políticas sociales: universalismo, focalización y perspectivas transversales. En *Discriminación. Documentos relevantes en los ámbitos internacional y nacional para la erradicación de la discriminación y el racismo* (pp. 241–255). Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/13651/1/documentos_relevantes_discriminacion_y_racismo_1_discriminacion.pdf>.

Rey Martínez, Fernando (2008). La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, *28*(84), 251–283. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2775864>.

Segato, Rita (2006). *Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales*, Brasilia. (Serie Antropológica, 404). Disponible en <http://blog.utp.edu.co/etnopediatria/files/2015/03/Rita-Laura-Segato-Racismo.pdf>.

Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille (2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, *8*(14), 35–65.Disponible en <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/revista-sur-politicas-publicas-con-perspectiva-de-derechos-humanos-un-campo-en-construccion.pdf>.

Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. Debate Feminista, 52, 1-17. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0188947816300603>.

FONDO
CONJUNTO DE COOPERACIÓN
MÉXICO
URUGUAY

GOBIERNO DE
MÉXICO

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Consejo Nacional para
Prevenir la Discriminación

AMEXCID
AGENCIA MEXICANA
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO

auci
AGENCIA URUGUAYA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL

mides
Ministerio de
Desarrollo Social