

PA

INSTRUMENTO DE  
POLÍTICA PÚBLICA  
ANTIDISCRIMINATORIA

# Guía para elaborar programas estatales para la igualdad y no discriminación



**GOBERNACIÓN**  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**CONAPRED**  
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR  
LA DISCRIMINACIÓN



# Guía para elaborar programas estatales para la igualdad y no discriminación



Coordinación: Paula Leite.

Personas autoras: Armando Correa Lazzarini, Mireya Del Pino Pacheco, Flor de María García Sánchez, Julia Marcela Suárez Cabrera y Luisa Paola Flores Rodríguez.

Coordinación editorial y diseño: Génesis Ruiz Cota.

Cuidado de la edición: Armando Rodríguez Briseño y Luis Felipe Ramos Martínez.

Primera edición: diciembre de 2023.

© 2023. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Londres 247, colonia Juárez, alcaldía Cuauhtémoc,

06600, Ciudad de México

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

ISBN: 978-607-8864-15-7 (Colección Instrumento de Política Pública Antidiscriminatoria)

ISBN: 978-607-8864-17-1 (Guía para elaborar programas estatales para la igualdad y no discriminación)

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

Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.

Editado en México.

# Índice

Presentación.....	4
Introducción .....	6
Capítulo 1. ¿Cuál es el marco de obligaciones? .....	8
Capítulo 2. ¿Qué es la política pública de igualdad y no discriminación? .....	13
Capítulo 3. ¿En qué consiste un programa estatal de igualdad y no discriminación?.....	15
3.1. Propósito del programa estatal .....	15
3.2. Características del programa estatal.....	16
3.3. Criterios a observar por el programa estatal .....	18
3.4. Principios, perspectivas y enfoques.....	19
Capítulo 4. Metodología práctica para el diseño de programas estatales .....	25
4.1. Etapa preparatoria.....	25
4.2. Elaboración del Programa Estatal de Igualdad y No Discriminación.....	27
Capítulo 5. Sigüientes pasos.....	37
Referencias .....	39

# Presentación

A la par de un marco legal moderno y armonizado con los más altos estándares de protección y de una arquitectura institucional sólida y eficiente, la política antidiscriminatoria del Estado requiere instrumentos formales para el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de las acciones y proyectos para prevenir y eliminar la discriminación.

Desde inicios del siglo XXI, México ha construido una política pública antidiscriminatoria que ha logrado importantes avances en cuanto a la institucionalización de la agenda antidiscriminatoria, tanto en términos legales como de acción directa con las personas de colectivos históricamente discriminados. En esta construcción tiene un papel central el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación, que determina objetivos, metas e instancias responsables en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática para el Desarrollo, mediante el cual se establecen los compromisos de gestión pública del gobierno federal.

En las entidades federativas, este proceso de construcción ha sido muy heterogéneo, y no todas cuentan con normas, procedimientos y herramientas para llevar a cabo tareas fundamentales para el ciclo de política pública, en particular, la elaboración de un instrumento que facilite las labores de coordinación interinstitucional y seguimiento de avances.

Ante este panorama, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) ha centrado sus esfuerzos en diseñar herramientas que faciliten a los diversos actores responsables de realizar intervenciones concretas para combatir la discriminación. Esta *Guía* ofrece recomendaciones fundamentales y puntuales para la elaboración de programas específicos a escala de las entidades federativas, alineados con el marco

de obligaciones del Estado a fin de garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación. El Conapred espera con ello contribuir al avance de la agenda antidiscriminatoria en todo el territorio nacional e involucrar activamente a las entidades federativas en la transformación nacional para lograr una sociedad de derechos y justicia social.

**Claudia Olivia Morales Reza**  
Presidenta del Consejo Nacional  
para Prevenir la Discriminación

# Introducción

En los últimos años, México ha logrado avances importantes en términos de formulación e implementación de una política pública federal contra la discriminación y para la igualdad, en cumplimiento con las obligaciones constitucionales de derechos humanos. El gobierno federal ha publicado dos programas federales de política antidiscriminatoria, que reflejan un significativo progreso en la prevención y combate contra la discriminación estructural.<sup>1</sup>

No obstante, esta política pública requiere que las entidades federativas asuman una posición más proactiva y explícita para avanzar en la institucionalización de la política antidiscriminatoria, a partir de la consideración de que la institucionalización (es decir, la armonización normativa, la formulación de política explícita y la construcción de instituciones) tiene, de hecho, un efecto positivo en el ejercicio efectivo de derechos (Ansolabehere, Valdés y Vázquez, 2020). El arreglo institucional en materia de la lucha contra la discriminación y derechos humanos otorga un papel estratégico a las autoridades estatales, que es preciso impulsar mediante herramientas de política pública que faciliten su trabajo de planeación e implementación.

En este sentido, y en cumplimiento de la obligación de promover que los planes y programas de los gobiernos de las entidades federativas guarden congruencia con el contenido programático federal (Ley de Planeación, artículo 16, fracción V), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) presenta esta *Guía para elaborar*

<sup>1</sup> *Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018* (DOF, 30 de abril de 2014), *Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2021-2024* (DOF, 14 de diciembre de 2021).

*programas estatales para la igualdad y no discriminación*, que busca ser una herramienta accesible y útil para la formulación de programas a escala estatal con la finalidad de contribuir a la resolución del problema público de la discriminación.

## ¿A quién está dirigida esta *Guía* y qué contiene?

Esta *Guía* está dirigida a las autoridades de las entidades federativas, dada su obligación constitucional de combatir la discriminación, y presenta criterios orientadores derivados de los estándares de derechos humanos, así como recomendaciones prácticas en materia de procesos de formulación de programas estatales de igualdad y no discriminación. Igualmente, la sociedad civil y otros actores políticos y sociales pueden aprovechar las recomendaciones de la *Guía* para promover su participación en el proceso de planeación.

El Conapred confía en que este documento resulte de utilidad para diversos actores relevantes en el proceso de formulación de la política antidiscriminatoria a escala estatal. Desde luego, las autoridades estatales, así como actores no gubernamentales que deben estar involucrados, principalmente los grupos históricamente discriminados, organismos de la sociedad civil y la academia, entre otros.

En el primer capítulo se define la política pública de igualdad y no discriminación. El segundo está dedicado al marco de obligaciones al que se da cumplimiento con la formulación de esta política pública y proporciona información sobre los estándares que debe observar. En el tercer capítulo se presentan las características centrales de un programa estatal de igualdad y no discriminación, así como los principales criterios y enfoques a utilizar. En el cuarto capítulo se ofrece un conjunto de recomendaciones metodológicas prácticas, centradas en la metodología del marco lógico, que constituye el paradigma actual de los procesos de planeación democrática para el desarrollo en el país, y en el último se revisan someramente los pasos siguientes a la formulación del programa.

# ¿Cuál es el marco de obligaciones?

El derecho a la igualdad y no discriminación —que es también un principio de política pública— es el fundamento superior del marco de derechos que obliga a la formulación de política pública. Este derecho y principio ha evolucionado, no se limita a la noción formal de igualdad, restringida a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que ha avanzado hacia un concepto de igualdad sustantiva, que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren de manera inmediata la adopción de medidas para prevenir y eliminar las conductas y actitudes que generan o perpetúan su discriminación.

El principio de igualdad y no discriminación en materia de política pública tiene tres dimensiones:

- i) Implica que el Estado debe adoptar medidas fundadas en el reconocimiento de la dignidad y derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin distinción alguna.
- ii) Es necesario diseñar mecanismos y herramientas bajo un enfoque diferenciado que atienda las condiciones particulares de ciertas personas, grupos o poblaciones, a fin de garantizar una protección suficiente para lograr la igualdad sustantiva.
- iii) Requiere la activa participación de las personas, grupos y poblaciones en situación de discriminación histórica en el diseño de políticas públicas que les conciernen.

El derecho y principio de igualdad y no discriminación debe estar presente en todo el ciclo de las políticas públicas, desde el momento mismo de la definición de un problema público o de una situación sobre la cual el Estado planea intervenir, así como durante las fases subsecuentes de implementación, monitoreo y evaluación.

El marco jurídico internacional y nacional —este último, tanto a escala federal como estatal— reconoce los derechos humanos y en particular el derecho a la igualdad y no discriminación. La prohibición expresa de la discriminación implica que toda persona tiene derecho a recibir el mismo trato siempre que se encuentre en las mismas circunstancias y a gozar de los mismos derechos (Conapred, 2023c).

Por otro lado, el marco jurídico establece obligaciones claras para los poderes públicos en materia de respeto, protección, promoción y garantía de estos derechos. Una de estas obligaciones consiste en crear condiciones de igualdad real o sustantiva que permita, en los hechos, el ejercicio pleno de todos los derechos para todas las personas, en particular, para aquellos grupos que han sido históricamente excluidos y se encuentran en mayor riesgo de experimentar la discriminación.

La obligación de adoptar una política pública explícita, que deriva de los artículos primero y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia<sup>3</sup> y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación,<sup>4</sup> no se agota en el nivel federal, sino que se extiende

<sup>2</sup> “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”, artículo primero, párrafo tercero.

<sup>3</sup> “Los Estados Partes se comprometen a adoptar las políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de personas o grupos que sean sujetos de discriminación o intolerancia con el objetivo de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos”, artículo 5; “los Estados Partes se comprometen a formular y aplicar políticas que tengan por objetivo el trato equitativo y la generación de igualdad de oportunidades para todas las personas, de conformidad con el alcance de esta Convención”, artículo 6.

<sup>4</sup> “Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar todos aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participa-

a todos los niveles de gobierno y abarca tanto a los tres poderes como a todas las autoridades, en su ámbito de competencias, de acuerdo con la legislación estatal aplicable. Por otra parte, en virtud de la legislación federal y estatal en materia de planeación democrática para el desarrollo, la formulación de programas en materia antidiscriminatoria también resulta funcional para el cumplimiento de esas obligaciones.

De esta manera, la formulación e implementación de una política pública antidiscriminatoria constituyen una obligación positiva del Estado en materia del derecho a la igualdad y no discriminación (véase recuadro 1).

### **Recuadro 1. Elementos de la obligación positiva del Estado en materia de igualdad y no discriminación**

A partir del reconocimiento y regulación jurídica del principio y derecho a la igualdad y no discriminación, así como de las obligaciones generales de prevenir, promover, respetar y garantizar los derechos humanos, para el caso particular del de igualdad y no discriminación, se derivan las siguientes obligaciones:

1. Prohibición de discriminar.
  - » Prohibir expresamente la discriminación en el texto legislativo.
  - » No introducir en el ordenamiento jurídico disposiciones discriminatorias.
  
2. Adopción de todo tipo de medidas —legislativas, de política pública, administrativas, judiciales, reglamentarias— para asegurar la igualdad sustantiva:
  - » Medidas de tratos diferenciados justificados para el logro de una igualdad real y efectiva entre los grupos históricamente excluidos y discriminados.
  - » Medidas de acción afirmativa.

---

ción en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán, garantizarán e impulsarán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de las personas particulares en la eliminación de dichos obstáculos”, artículo 2.

- » Una política pública antidiscriminatoria, entre otros instrumentos, a través de *programas estatales de igualdad y no discriminación*.
3. Prevenir, investigar, reparar, sancionar y eliminar la discriminación.
- » Establecer un órgano antidiscriminatorio especializado, con atribuciones para prevenir y combatir la discriminación.
  - » Implementar un mecanismo de defensa del derecho a la igualdad y no discriminación que imponga, además de medidas de reparación, sanciones efectivas, disuasorias y proporcionales.
  - » Eliminar normativas de carácter discriminatorio.

Fuente: Conapred (2023b).

Ahora bien, el proceso de institucionalización de la política pública antidiscriminatoria es disímil debido a la gran diversidad de los marcos jurídicos y de la institucionalización de la política, a pesar de que a escala de las entidades federativas se ha logrado consolidar avances tan importantes como que las constituciones incluyan una cláusula antidiscriminatoria explícita y se haya promulgado una ley antidiscriminatoria en todas las entidades.

Esta diversidad del marco legal, tanto en materia antidiscriminatoria como de planeación, implica que existan también grandes diferencias en la formulación de política pública específica. Algunas legislaciones estatales no establecen un arreglo institucional que favorezca el desarrollo de la política pública antidiscriminatoria y las capacidades institucionales para su implementación son muy diversas: en algunas entidades federativas la legislación no establece un organismo especializado, mientras que algunas otras no disponen la obligación de formular un programa específico de política pública (Conapred, 2023b).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> El *Panorama legislativo del derecho a la igualdad y no discriminación en México* ofrece información acerca del estado que guarda la regulación del derecho a la igualdad y no discriminación en el orden jurídico nacional.

Por ello, se resalta la importancia de contar con un marco jurídico mínimo que favorezca la institucionalización de la política de igualdad y no discriminación, que debe considerar *a)* la armonización del marco de obligaciones del Estado y los derechos que tutela, *b)* la obligación de formular e implementar la política pública antidiscriminatoria, *c)* la creación de un organismo especializado para el combate contra la discriminación estructural y *d)* el establecimiento de un mecanismo de protección del derecho a la igualdad y no discriminación (Conapred, 2023c).<sup>6</sup>

Sin embargo, la formulación de una política explícita en materia de igualdad y no discriminación, con independencia del arreglo institucional en cada entidad federativa, constituye tanto una obligación legal positiva como un objetivo de política necesario para el ejercicio de derechos y la igualdad sustantiva.

<sup>6</sup> La *Guía para legislar contra la discriminación* propone los componentes mínimos que deben tener las legislaciones antidiscriminatorias integrales para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales derivadas del derecho a la igualdad y no discriminación.

# ¿Qué es la política pública de igualdad y no discriminación?

Combatir y eliminar la discriminación es un objetivo de política pública que tiene valor por sí mismo, no sólo porque se trata de una obligación ética, legal y política para el avance de la igualdad y la justicia social, sino también porque contribuye a resolver otros problemas públicos, como la marginación, la pobreza, la exclusión social, la corrupción y la debilitación del tejido social.

La discriminación estructural es un problema público central en el México contemporáneo, ya que la limitación, restricción y negación de derechos y oportunidades para millones de personas, originadas por los prejuicios y estigmas sociales inferiorizantes, tienen efectos profundos en la desigualdad y la cohesión social e impactan en el desarrollo y la calidad de la vida democrática del país.

Se trata de un problema enraizado en la estructura social, originado y alimentado por una base simbólico-cultural de estereotipos, prejuicios y estigmas sociales que normalizan actitudes de rechazo, inferiorización y exclusión, que se concretan en prácticas discriminatorias reiteradas que afectan de manera desproporcionada a ciertos grupos sociales, histórica y sistemáticamente discriminados, lo que se asocia con la reproducción de las desigualdades sociales y limitación o negación de derechos y libertades (Rodríguez Zepeda, 2006; Solís, 2017; Conapred, 2018).

A inicios del siglo XXI, impulsada por los avances en materia de derechos humanos a partir de los criterios progresivos y evolutivos de estos, México llevó a cabo una reforma legal e institucional que estableció una política de igualdad y no discriminación. Se trata de una política pública de espíritu transversal e integral orientada a contrarrestar los obstáculos discriminatorios para el ejercicio de derechos, enfrentar los mecanismos sociales

de exclusión y crear medidas para la igualdad sustantiva de todas las personas a fin de que nadie siga en desventaja.

Desde entonces, se ha hecho cada vez más clara la necesidad de seguir implementando políticas enérgicas que ataquen el problema público de la discriminación estructural, que vayan en contra de las prácticas discriminatorias y a favor del cambio cultural para la igualdad entre todas las personas, de manera prioritaria para eliminar las desventajas contra grupos específicos de la población (Conapred, 2019b).

Esta política pública está definida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como “el conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa —a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva— con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad” (CIDH, 2018; Conapred, 2023c).

La política vigente, plasmada en el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (Pronaind) 2021-2024, plantea una serie de estrategias para eliminar prácticas discriminatorias en los ámbitos de la salud, el trabajo, la educación, la seguridad social, la seguridad pública y el acceso a la justicia, así como de coordinación con los demás poderes de la Unión, órdenes de gobierno y en los sectores privado y social. Así, se ha construido una hoja de ruta para desmantelar privilegios y exclusiones y buscar la igualdad sustantiva entre todas las personas en el ejercicio de sus derechos (Conapred, 2019a).

# ¿En qué consiste un programa estatal de igualdad y no discriminación?

Un programa estatal de igualdad y no discriminación es el instrumento de planeación del desarrollo que —con independencia de la tipología programática de las entidades federativas, según sus leyes de planeación— atiende las obligaciones del gobierno del estado de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de todas las personas y grupos sociales, sin discriminación, a través de una política pública explícita, con objetivos concretos y metas medibles, así como de conducir regularmente un proceso de planeación de políticas públicas.

Es importante destacar que el programa estatal responde a realidades concretas de las entidades federativas, las cuales presentan formas y procesos específicos y una amplia gama de problemáticas prioritarias y grupos sociales. Por otra parte, en la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, a estas les corresponde un contacto más directo y cotidiano con la población.

## 3.1. Propósito del programa estatal

El programa estatal de igualdad y no discriminación tiene como propósito articular las intervenciones necesarias para combatir la discriminación estructural, definida como problema público, así como designar a las instituciones responsables de su implementación, monitoreo y evaluación.

Por otro lado, este programa contribuye a impulsar que las medidas para la igualdad y no discriminación —como parte de las obligaciones positivas derivadas del derecho a la igualdad y no discriminación— se integren en todo el ciclo de todas y cada una de las políticas públicas del gobierno del estado.

## 3.2. Características del programa estatal

Combatir un fenómeno de naturaleza estructural e histórica como es la discriminación demanda esfuerzos de dimensiones similares y proporcionales por parte del Estado.

Más allá de las diversas metodologías establecidas por los gobiernos de las entidades federativas para conducir sus procesos de planeación conforme a sus respectivos marcos legales, el programa estatal de igualdad y no discriminación debe ser:<sup>7</sup>

- **Alineado con el contenido programático estatal derivado del Plan Estatal de Desarrollo (PED).** La política antidiscriminatoria debe estar comprendida en el instrumento rector del desarrollo estatal y derivar directamente de este. Esto facilita su diseño e implementación, ya que se integra claramente como un objetivo a escala local y es funcional al cumplimiento de múltiples metas del PED y de otros programas derivados.
- **Coordinado e implementado de manera interinstitucional.** La superación de las causas de la discriminación estructural no puede ser, por definición, tarea de una sola institución o unidad administrativa de la Administración Pública Estatal, ni de una intervención programática-presupuestal aislada, sino de un esfuerzo decidido de política pública, ya que la no discriminación constituye una obligación de todas las autoridades.
- **Transversal.** El combate contra la discriminación debe estar presente a lo largo de todos los procesos de política pública, desde el diseño y la implementación hasta la presupuestación y la evaluación de los programas y acciones y en cada uno de los poderes públicos.

<sup>7</sup> Este apartado está basado en SHCP (2019) y Segob (2022).

- **Participativo en sus procesos.** La participación en los asuntos públicos, en particular en aquellos que les afectan de manera directa, es un derecho de las personas y constituye también una obligación de las autoridades responsables. En materia de no discriminación, la participación en las políticas es fundamental, ya que es precisamente un componente de implementación de la política que contribuya a eliminar obstáculos discriminatorios.

Las políticas públicas deben reconocer a la población como personas titulares de derechos y no como beneficiarias. Esto implica, entre otros elementos, que:

- a) Tienen voz.
  - b) Pueden participar activamente en las políticas.
  - c) Tienen poder de reclamo de sus derechos y el gobierno debe proveer mecanismos para facilitarlos, a través del arreglo institucional.
- **Coherente con el enfoque de derechos humanos.** Este enfoque se sustenta en dos pilares fundamentales: primero, dado el marco de obligaciones en materia de derechos humanos, el Estado es garante de los derechos y sujeto responsable de su promoción, defensa y protección; segundo, las personas y grupos sociales como sujetos titulares de derechos con la capacidad y el derecho de reclamar y participar. Ambos tienden a la materialización real de los derechos de manera integral, interdependiente y complementaria, mediante la adopción de políticas públicas con enfoque de derechos y con amplia participación de la sociedad civil.

Con base en este enfoque, las políticas públicas deberán basarse en las obligaciones vinculantes para el Estado y la administración pública: respeto, protección, promoción y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas y de la sociedad y realizar acciones que logren la igualdad real o sustantiva en el ejercicio de derechos (medidas para la igualdad), priorizando a las poblaciones y grupos sociales que han vivido desigualdades históricas y estructurales.

- **Coherente con la política nacional y los compromisos internacionales del país.** La política estatal de igualdad y no discriminación tiene su propio ámbito de competencias, pero incrementa su eficacia al estar en armonía con los objetivos de la política nacional y de instrumentos internacionales como la Agenda 2030. La coherencia también facilita el acceso a diversos recursos federales e internacionales.

### 3.3. Criterios a observar por el programa estatal

Existen criterios específicos que debe observar un programa estatal de igualdad y no discriminación. En este apartado nos referimos a un desarrollo conceptual elaborado por la administración pública en contexto del proceso de planeación nacional para el desarrollo correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (SHCP, 2019).

- **La igualdad sustantiva es el fin último de la política antidiscriminatoria.** La igualdad sustantiva o de hecho va más allá del logro de la igualdad de trato ante la ley (igualdad formal). Pretende revertir las prácticas sociales institucionalizadas (en normas, presupuestos, reglas de operación, diseño institucional, contrataciones, entre otras) que han reproducido la exclusión y la continuación de las desigualdades y la subordinación de ciertas poblaciones y grupos sociales discriminados sistemáticamente.
- **Las políticas públicas deben priorizar a las poblaciones y grupos discriminados.** Cuando existe desigualdad de carácter estructural sobre las poblaciones o grupos sociales, los Estados tienen la obligación de brindar protección especial, prioritaria y reforzada a los grupos históricamente discriminados y deben realizar medidas de igualdad que reviertan las condiciones y resultados de esa desigualdad preexistente que afecta la vida de las personas, de lo contrario será imposible llegar a hablar de igualdad sustantiva en las políticas públicas. Constitucionalmente, y con la legislación secundaria, se ha validado la realización de políticas de igual-

dad que prioricen a las poblaciones y grupos sociales discriminados de manera histórica y reiterada para revertir la desigualdad de trato y garantizar realmente su igualdad e inclusión.

- **Las políticas públicas deben eliminar obstáculos para el acceso y disfrute de los bienes, servicios y programas y su participación en ellos.**

Las autoridades deben reconocer y eliminar los obstáculos estructurales que limitan o impiden el ejercicio y disfrute de derechos e impliquen desventajas o impactos desproporcionados de su acción, intencional o no, sobre las poblaciones y grupos sociales discriminados. De ser posible, se incluirá como componente de los programas (un servicio adicional/medida de nivelación para personas en situación de desventaja) el apoyo para la emisión de los documentos solicitados como requisito.

- **Las instituciones deben recopilar información desagregada.**

Es importante prever mecanismos para la recopilación y posterior análisis de los datos desagregados necesarios para fortalecer la rendición de cuentas, la transparencia en la ejecución de los recursos y el logro de resultados en materia antidiscriminatoria. La transparencia, incluidos mecanismos efectivos de acceso a la información y de reclamos, es un componente fundamental del enfoque de derechos humanos.

### 3.4. Principios, perspectivas y enfoques

La elaboración de un programa estatal de igualdad y no discriminación está alineada también con una serie de principios, perspectivas y enfoques que facilitan el diseño y la implementación, de acuerdo con el marco de obligaciones (véase recuadro 2).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Las definiciones que integran este apartado proceden del *Glosario sobre igualdad y no discriminación*, elaborado por el Conapred (2023a).

## Recuadro 2. Principios, perspectivas y enfoques

- Principio *pro persona*
- Principio del interés superior de la niñez
- Principio de participación
- Enfoque de derechos humanos
- Perspectiva de género
- Perspectiva intercultural
- Perspectiva interseccional
- Enfoque diferenciado
- Enfoque del curso de vida

Fuente: Conapred (2023a).

La aplicación de estos principios, enfoques y perspectivas favorecen la adopción de una política progresiva, al estar basados en los más altos estándares de protección:

- **Principio *pro persona*.**

Es el principio que obliga a las autoridades a guiar su actuación atendiendo a la interpretación normativa más favorable para las personas. Este principio está previsto en el artículo primero, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

- **Principio del interés superior de la niñez.**

Obliga a que las autoridades adopten las medidas necesarias para hacer plenamente efectivos los derechos de niñas, niños y adolescentes, a través de parámetros que observen, en primera instancia, el impacto que tendrían las medidas adoptadas, en

todos los ámbitos de su vida. Contrapone la visión adultocéntrica de las decisiones que se toman para niñas, niños y adolescentes, porque pone el mejor interés de esta población por encima de la visión de lo que las personas adultas consideran que es lo mejor para ellas y ellos.

- **Principio de participación.**

Implica la participación activa y efectiva de las personas en la toma de decisiones públicas en todo el ciclo de las políticas públicas, por lo que requiere de mecanismos y espacios de participación directa para canalizar demandas, deliberar, intercambiar perspectivas, generar acuerdos.

La participación de las personas y colectivos titulares de derechos es un principio democrático y del enfoque de derechos humanos, además de que es un derecho en sí mismo. Las experiencias, perspectivas y puntos de vista de las personas y grupos titulares de derechos enriquecen las políticas y decisiones públicas, lo que resulta particularmente relevante en el caso de poblaciones o grupos en situación de discriminación histórica, porque debe enfatizarse especialmente la atención de las necesidades y perspectivas de los grupos discriminados.

- **Enfoque de derechos humanos.**

El enfoque de derechos humanos (o enfoque basado en los derechos humanos, como también se le conoce) se fundamenta en las obligaciones en materia de derechos humanos y es una herramienta metodológica que guía la acción e intervención de las autoridades en el ejercicio de sus funciones. Parte del carácter inherente de los derechos humanos a la dignidad de todas las personas en su expresión individual o colectiva. Tiene un carácter dinámico, evolutivo y, por tanto, histórico, que depende de las identidades, aspiraciones y reivindicaciones de los sujetos específicos de derechos.

Esta perspectiva se sustenta en dos pilares fundamentales: el Estado como garante de los derechos y sujeto responsable de su promoción, defensa y protección; y las personas y grupos sociales como sujetos titulares de derechos con la capacidad y el derecho de reclamar y participar.

- **Perspectiva de género.**

Esta perspectiva busca identificar y modificar el conjunto de estereotipos, creencias, prácticas, normas y valores sociales que se construyen a partir de la diferencia sexual y de los roles de género, los cuales han sido empleados de forma histórica para discriminar en contra de las mujeres. La consideración de esta perspectiva es fundamental para que puedan tomarse medidas a fin de superar las desigualdades y la discriminación estructural, basadas en el género y en el sexo, y moverse hacia una igualdad sustantiva entre todas las personas.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) define a la perspectiva de género como el “concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género” (artículo 5, fracción VI).

- **Perspectiva intercultural.**

La perspectiva intercultural alude al reconocimiento de la diversidad cultural, al otorgar legitimidad a las representaciones, concepciones y prácticas culturalmente distintas, y promueve el conocimiento y respeto mutuo entre culturas. Tal como está establecido en el artículo segundo constitucional, supone un respeto por las diferencias, reconoce y respeta el derecho a la diversidad y fomenta la interacción entre culturas de una forma equitativa, donde se concibe que ningún grupo cultural se encuentre por encima de otro y reconoce y valora los aportes de todos ellos a la sociedad.

En esta perspectiva, además, deben tenerse presentes las desigualdades sociales, económicas y políticas existentes en la sociedad en detrimento de determinados grupos culturales, las cuales pueden tener consecuencias de discriminación y exclusión, agudizadas por la falta de reconocimiento y valoración de las diferencias étnico-culturales, o por minusvalorar a una determinada cultura o grupo étnico.

- **Perspectiva interseccional.**

Herramienta analítica que estudia cómo la interacción de condiciones de identidad (como la pertenencia étnica, la condición socioeconómica y el género, entre otras) impactan en las experiencias de vida, especialmente en las experiencias de privilegio y opresión.

La interseccionalidad no debe entenderse como la suma de identidades, sino como la combinación de factores que producen experiencias sustantivamente diferentes, en cada caso y en cada contexto. El análisis interseccional estudia las categorías o características de las personas no como distintas, sino valorando la influencia de unas sobre otras, y cómo interactúan vinculadas con las dinámicas y relaciones de poder.

- **Enfoque diferenciado.**

El enfoque diferenciado o diferencial es un método de análisis que permite obtener y difundir información sobre grupos poblacionales con características particulares en razón de su edad o etapa del ciclo vital, género, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica, discapacidad, entre otras características, para promover la visibilización de situaciones de vida particulares, brechas existentes, y guiar la toma de decisiones públicas y privadas.

El enfoque diferenciado supone la implementación de acciones cuyo objetivo sea equiparar las oportunidades entre determinados grupos de personas y la población general, tomando en cuenta sus particularidades y necesidades.

- **Enfoque del curso de vida.**

Reconoce que, en general, en cada etapa del curso de vida, desde el nacimiento hasta el final de la vida, se tienen diferentes necesidades vitales, expectativas sociales, capacidades y responsabilidades. Estos aspectos son dinámicos y difieren de acuerdo con el contexto social e histórico. En este sentido, las medidas adoptadas por las autoridades deben ser sensibles a las diferencias de las personas de acuerdo con la etapa del curso de vida por la que atraviesan.

### Recuadro 3. Glosario sobre igualdad y no discriminación

Para ampliar la información, el Conapred ofrece el *Glosario sobre igualdad y no discriminación* en la siguiente liga: <<https://sindis.conapred.org.mx/glosario>>.

# Metodología práctica para el diseño de programas estatales

Este apartado describe de manera ejecutiva una metodología para el diseño de programas estatales de igualdad y no discriminación, con base en una síntesis de las experiencias del Conapred en la formulación de los Pronaind, a partir de la metodología del marco lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005; Reyes Terrón, 2011; Segob, 2022).

El programa estatal de igualdad y no discriminación busca incidir sobre un problema social del estado que tiene los mayores impactos para los grupos históricamente discriminados. Se trata de elaborar un documento útil para promover intervenciones preventivas y correctivas.

El programa debe contener una propuesta adecuada a la realidad concreta de discriminación del estado; en otras palabras, cada programa atiende a su propio diagnóstico y se alinea con su propia programática estatal y, en ese sentido, es singular.

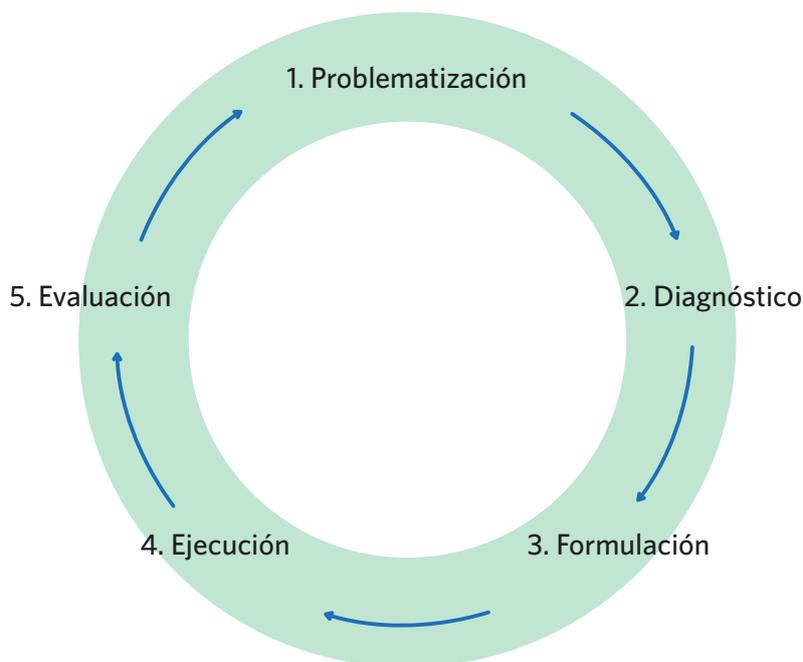
La elaboración del programa debe considerar el máximo involucramiento de la sociedad y sus organizaciones y la academia en las políticas públicas, para lo que es recomendable establecer mecanismos de participación amplia, transparencia y rendición de cuentas en el proceso de elaboración del programa.

## 4.1. Etapa preparatoria

Es útil recordar que el principio de igualdad y no discriminación debe estar presente en todo el ciclo de las políticas públicas del gobierno de la entidad federativa (véase figura 1),

no sólo en la política antidiscriminatoria. Es por ello que la dirección de los trabajos relativos a la elaboración del programa estatal de igualdad y no discriminación comienza propiamente con el inicio del ciclo sexenal de planeación previsto en la ley estatal de planeación para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo.

Figura 1. Ciclo de política pública



Fuente: Méndez (2020).

Se sugiere que las autoridades responsables de la política antidiscriminatoria participen activamente para visibilizar los temas de la agenda de igualdad y no discriminación y promover la integración de la perspectiva antidiscriminatoria en la planeación estatal al más alto nivel en la definición de objetivos. Incluir en el PED la agenda de igualdad sustantiva y antidiscriminatoria ofrece mejores posibilidades de viabilidad política para el diseño y conducción de la política específica, al obtener el respaldo del gobierno estatal (Conapred, 2019a: 63-67).

A este respecto, resulta particularmente provechoso la celebración de foros de consulta y mesas de trabajo con personas expertas, así como la producción de documentos técnicos (diagnósticos sociales, estudios sobre la política pública estatal, aná-

lisis legislativo-normativo) que apoyen el trabajo de la administración pública en la construcción del PED.

## 4.2. Elaboración del Programa Estatal de Igualdad y No Discriminación

Una vez que el gobierno estatal publica el PED y la documentación normativa para la elaboración de sus programas derivados comienza la elaboración del programa específico, coordinada por la institución responsable de la política antidiscriminatoria, de acuerdo con la legislación estatal (Secretaría General de Gobierno, organismo especializado en el combate contra la discriminación u otra institución). Es deseable que el Ejecutivo estatal u otra autoridad designada, al mayor nivel posible, anuncie públicamente el inicio de los trabajos y reconozca el papel de la institución coordinadora. Este momento, orientado a la formalización de los trabajos de cara a la sociedad, permitirá visibilizar la importancia que se otorga a la formulación del programa y sustentará el desarrollo de esta política.

En el caso de que la entidad federativa cuente con un organismo antidiscriminatorio especializado, este podría ser la institución responsable de impulsar y coordinar el programa estatal. En el caso de que no exista, sería recomendable impulsarlo desde la Secretaría de Gobierno u otra institución de alto nivel de decisión, dada su capacidad de coordinar a la administración pública estatal y de transversalizar esta política pública.

La institución coordinadora tendrá la tarea de convocar a la administración pública estatal, otros poderes públicos (*v. gr.*, Congreso, ayuntamientos, Comisión de Derechos Humanos), academia y organizaciones de la sociedad civil con la mayor experiencia en la defensa de los derechos humanos y la promoción de la igualdad y no discriminación, así como de los propios grupos sociales —a través de las personas y sus organizaciones o liderazgos— a una consulta pública amplia para la elaboración del programa (foros temáticos, mesas de trabajo, mecanismo de participación para la recepción de propuestas particulares).

Es recomendable designar un comité de redacción, que será responsable de coordinar actividades como la conducción de un proceso de planeación estratégica, el acopio de información, la elaboración de una memoria de la consulta pública y sus conclusiones y la redacción del propio programa.

- **Estudio diagnóstico.**

El objetivo del estudio diagnóstico es establecer la definición de la discriminación estructural como un problema público que debe ser atendido por la acción de la administración pública del estado para contrarrestar los obstáculos y prácticas que limitan o impiden el ejercicio de derechos, en particular para grupos sociales concretos de la población.

- a) El diagnóstico debe identificar las causas (los factores que explican por qué se originó el problema público) y los efectos (las consecuencias que se deben solucionar) de la vulneración de derechos por motivos de discriminación. Las políticas públicas efectivas priorizan la atención de las causas porque, si se detectan y combaten eficazmente, sus efectos deberían reducirse o eliminarse y prevenir que se repitan.
- b) El diagnóstico debe establecer con la mayor precisión posible la situación actual al momento de la elaboración del programa y el estado al que se aspira llegar al final del horizonte de planeación del programa.
- c) El diagnóstico debe incluir un estudio de la documentación estatal previa en la materia, por ejemplo, el programa de la administración anterior, los programas relacionados (como el de derechos humanos, el de igualdad entre hombres y mujeres o el de atención a víctimas, etc.), las recomendaciones y observaciones internacionales, la legislación existente, los registros de quejas y denuncias presentadas ante las autoridades estatales (y federales) y estudios recientes, para definir continuidades e innovaciones en cuanto a la elección de los asuntos prioritarios de la agenda antidiscriminatoria de la entidad federativa, el diseño de las intervenciones públicas que se establecieron para resolver los problemas públicos y los resultados de política.

- **Metodología del marco lógico.**

La metodología del marco lógico (MML) se ha convertido en la predominante en la práctica programática en México y buena parte del mundo. En este apartado se exponen los pasos de esta metodología.

*Identificación de prioridades.*

El punto de partida es conocer preliminarmente los asuntos prioritarios que conforman la agenda pública del combate contra la discriminación estructural en la entidad, tales como:

- ¿Quiénes y cómo son los grupos históricamente discriminados?
- ¿Cuáles son los principales derechos vulnerados?
- ¿Cuáles son las principales brechas de desigualdad en el ejercicio de derechos que afectan a las poblaciones discriminadas?
- ¿Cuáles son las prácticas discriminatorias que tienen los mayores efectos en los ámbitos estratégicos de ejercicio de derechos?
- ¿Cuáles son los casos emblemáticos y qué enseñanzas han arrojado?

*Acopio y análisis de información.*

Para elaborar el programa estatal es necesario emplear información en diversos momentos del proceso. Es recomendable definir aquí el procedimiento de acopio y análisis de información útil para la construcción del diagnóstico: fuentes oficiales (registros administrativos, encuestas), estudios académicos, informes de las organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales, etcétera.

Entre las principales fuentes de información estadística, se recomienda la consulta de indicadores oficiales como los reportados en el anexo estadístico de los informes del gobierno estatal y federal, así como los resultados de registros administrativos, censos y encuestas. En este sentido, conviene recordar que la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) es una fuente oficial de información especializada, con representatividad

estatal, que ofrece una amplia cantidad de indicadores para alimentar tanto el diagnóstico como la construcción de indicadores del programa.

Tanto la Enadis como otros análisis de información estadística y estudios monográficos sobre igualdad y no discriminación están disponibles en el sitio en internet del Sistema Nacional de Información sobre Discriminación (Sindis) (véase figura 2).

Figura 2. Portal del Sindis



Fuente: <<http://sindis.conapred.org.mx/>>.

- **Definición del problema.**

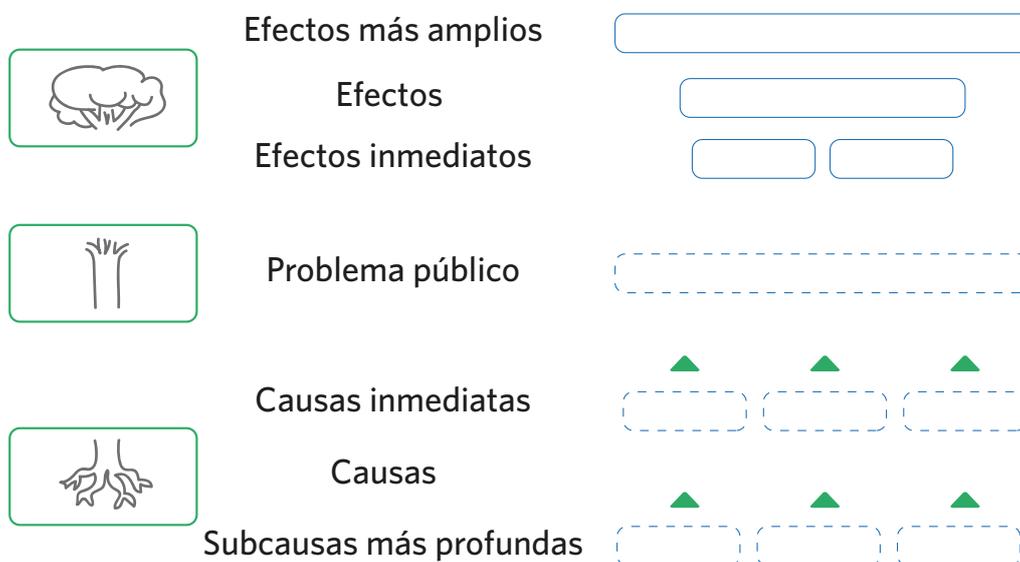
Las prioridades se analizan en términos de problemas públicos, es decir, se definen como situaciones socialmente indeseables que requieren de la intervención gubernamental para resolverse. La definición de los problemas públicos debe ser concreta e incluir la magnitud del problema, la definición de la población afectada y, en su caso, la ubicación geográfica.

La magnitud, extensión y consecuencias de la discriminación son considerables. Se trata de un fenómeno de naturaleza estructural, esto es, histórica, sistemática y reiterada y afecta desproporcionadamente a los grupos históricamente discriminados. La discriminación implica el ejercicio de un dominio político, económico y cultural de unos grupos sociales privilegiados sobre otros, injustamente inferiorizados, marginados y excluidos, colocados en una situación —tanto simbólica como práctica— de subordinación y desventaja en cuanto al ejercicio de sus derechos fundamentales. La discriminación tiene tal magnitud, extensión, profundidad y consecuencias en la desigualdad social, que legítimamente se establece como problema público que demanda esfuerzos de dimensiones proporcionales por parte del Estado para prevenirla y combatirla.

- **Análisis causal.**

Una vez definido el problema público, se lleva a cabo un análisis causal para explicar su ocurrencia, sus interrelaciones y los efectos nocivos que produce. La herramienta que se emplea para visualizar las causas y los efectos de un problema público es un diagrama denominado “árbol del problema”, que permite contemplar las causas (raíces), el problema en sí (el tronco) y los efectos (la copa) (véase figura 3).

Figura 3. Árbol del problema



Fuente: Segob (2022).

El análisis causal de la discriminación estructural indica que es un problema histórico, sistemático y generalizado, que se origina en prejuicios y estereotipos que fundamentan actitudes de rechazo y exclusión que, a su vez, normalizan prácticas discriminatorias cuya consecuencia es la limitación y negación de derechos y tienen un impacto en brechas de desigualdad en el acceso a bienes, servicios y oportunidades (Gobierno de México, 2021).

Los principios, perspectivas y enfoques señalados en el capítulo 3 pueden utilizarse en este paso, en particular, para identificar causas que afectan de manera diferenciada a personas y grupos históricamente discriminados. Esta técnica sirve también para analizar las acciones gubernamentales ejecutadas con anterioridad y permite evitarse la duplicidad de acciones e impulsar la complementariedad de esfuerzos.

- **Análisis de objetivos.**

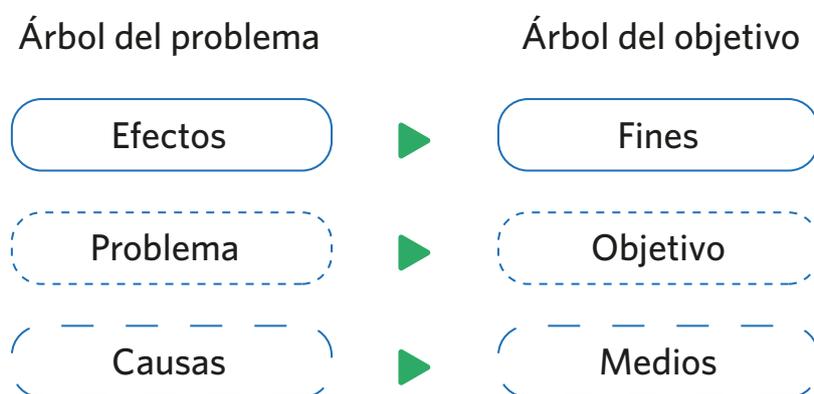
Hasta aquí, el diagnóstico debe haber proporcionado información suficiente para conocer cuál es la realidad y los retos estatales en materia de igualdad y no discriminación. En particular, el diagnóstico permitirá reconocer las causas y consecuencias, lo que permitirá identificar los medios y los fines para promover y garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las personas en condiciones de igualdad en el estado.

En este paso la solución del problema público se convierte en el objetivo de la política. Se lleva a cabo una transición de una situación indeseable a una deseable. Mediante un diagrama llamado “árbol del objetivo”, se transforma el problema en una solución: las causas se corresponden con los medios para lograr la transformación de la realidad, el problema se corresponde con el objetivo y los efectos se corresponden con los fines superiores que se proyecta alcanzar (véase figura 4).

Es útil establecer objetivos enfocados en el combate contra las distintas causas que subyacen y explican el surgimiento y persistencia de las prácticas discriminatorias en los distintos ámbitos prioritarios (salud, educación, trabajo, seguridad social, seguridad y justicia). Al tratarse de un problema público multicausal y a diversos niveles (el nivel *micro* de las nociones discriminatorias, es decir, los prejuicios y estereotipos; el nivel *meso* de las prácticas institucionalizadas —incluidos los arreglos institucionales y la normatividad— y conductas particulares y el nivel *macro* de las desigualdades

socioeconómicas), la alternativa de intervención más efectiva para combatir la discriminación consiste en atacar las prácticas discriminatorias que tienen los mayores efectos de desigualdad sustantiva en el ejercicio de derechos y en el bienestar de las personas, de manera especial y prioritaria para quienes pertenecen a grupos históricamente discriminados y excluidos. Los fines se dirigen entonces a eliminar esas prácticas.

Figura 4. Árbol del objetivo.



Fuente: Segob (2022).

- **Selección de alternativas de intervención.**

En este paso se analizan los medios de intervención pública (es decir, soluciones, mecanismos, normativas, herramientas de política, bienes y servicios) y las recomendaciones de política pública y estándares en materia antidiscriminatoria. En caso de no existir antecedentes, es la oportunidad de plantear innovaciones.

Es estratégico hacer un análisis de factibilidad de las alternativas identificadas para determinar lo que el programa estatal de igualdad y no discriminación realmente puede plantear y ejecutar, en términos de viabilidad política y presupuestal, armonización normativa, competencias y atribuciones de los organismos implementadores, asequibilidad tecnológica y profesionalización del servicio público.

Las intervenciones se dirigen entonces a contrarrestar y eliminar prácticas discriminatorias a través de intervenciones como la promoción de la armonización y

reforma legal y normativa, la creación de herramientas de política pública antidiscriminatoria, la revisión de los procedimientos administrativos, la supervisión del cumplimiento de la normatividad, la creación de sistemas de información sensibles a las diversidades, las acciones de capacitación y sensibilización para el cambio cultural, la mejora de los mecanismos de protección de derechos y la modificación de patrones de conducta en el trato del servicio público y agentes privados a la población.

- **Definición de actividades.**

A partir de la definición de los medios de intervención factibles, se establece un conjunto de actividades para ejecutarlos. Estas actividades deben ser necesarias y suficientes para asegurar que las soluciones seleccionadas puedan llevarse a cabo conforme a metas. La definición de actividades incluye una categorización de actividades esenciales y aquellas que son instrumentales. Es necesario aquí definir responsables de las actividades, un cronograma y mecanismos para dar seguimiento a su cumplimiento.

- **Estructuración del programa.**

Una vez que la metodología ha permitido identificar el problema a resolver y las alternativas eficientes de intervención para hacerlo, es momento de definir los objetivos, estrategias y líneas de acción (tal como es usual en la programática mexicana).

En el programa se recomienda presentar para cada uno de los objetivos propuestos: una breve introducción justificativa, una estructura de estrategias generales y líneas de acción específicas y una síntesis, generalmente cuantitativa, sobre qué se quiere conseguir (metas, basadas en indicadores) y los efectos positivos causados por la instrumentación de esos productos (logros o cumplimiento de las metas).

A este nivel de elaboración del programa, los instrumentos de planeación (guías para la elaboración de programas sectoriales y especiales derivados de los planes de desarrollo) indican las consideraciones prácticas de contenido, extensión y redacción del componente programático. Las guías suelen establecer tanto la amplitud del programa (en términos de número de objetivos, estrategias y líneas de acción) como las reglas de sintaxis (véase figura 5).

Figura 5. Estructura programática



Fuente: Segob (2022).

- a) **Objetivos.** Los objetivos definen los compromisos que se adoptan en el programa para desmontar las prácticas discriminatorias que niegan el ejercicio de los derechos en ámbitos específicos, particularmente a grupos históricamente discriminados.
  - b) **Estrategias.** Las estrategias son los conjuntos amplios de intervenciones que se van a poner en marcha para conseguir los objetivos. Aquí se define también la institución responsable de la coordinación y seguimiento.
  - c) **Líneas de acción.** Las líneas de acción son las intervenciones específicas que se van a desarrollar en coherencia con las estrategias que se han definido. A este nivel se debe puntualizar qué dependencias o entidades son las responsables de su implementación.
- **Metas e indicadores.**

Las metas, en términos generales, describen lo que se pretende lograr como resultado de la implementación del programa, cada una por separado expresa el valor deseado para cada indicador seleccionado en un determinado momento.

Las metas deben formularse con base en los productos y logros relativos a cada objetivo prioritario establecido, ser realistas en términos del tiempo y los recursos

implicados, enmarcarse en la información contenida en el diagnóstico y ser compatibles con el plazo de ejecución del programa.

Si bien en la práctica mexicana se ha preferido indicadores de tipo cuantitativo, también pueden ser de tipo cualitativo y dar cuenta de la culminación de algún proceso en distintos ámbitos estratégicos.

Los indicadores son unidades de medición usadas para mostrar los cambios y progresos que está haciendo un programa hacia la consecución de un objetivo. Deben ser precisos y viables, es decir, con capacidad para verificar efectivamente el avance en la meta relativa y con información disponible según un calendario establecido. Como las metas, también pueden ser cualitativos y dar cuenta de la culminación de algún proceso en distintos ámbitos estratégicos.

Normalmente en este apartado, cada meta y su(s) indicador(es) se expresan en fichas técnicas, establecidas en las respectivas guías de planeación, en las que se define su descripción metodológica, vinculación programática, método de cálculo, periodicidad y entidad responsable de producir la fuente de información.

# Siguientes pasos

Después de elaborar el programa estatal de igualdad y no discriminación, las autoridades designadas deben implementarlo y darle seguimiento, poniendo en marcha las líneas de acción que les corresponden para el cumplimiento de las estrategias y las metas.

Para ello se recomienda construir un mecanismo de coordinación y seguimiento, que puede incluir, entre otros componentes:

- Un comité de coordinación de alto nivel.
- La designación de una red de enlaces institucionales, responsables de impulsar las acciones en cada dependencia y proporcionar periódicamente al comité la información del seguimiento de avances.
- La construcción de herramientas de seguimiento, como un tablero de control, en el que las instituciones responsables de la implementación registren acciones, obstáculos y logros, en función de indicadores de desempeño.
- La formulación de un programa de capacitación y apoyo técnico para el diseño y ejecución de acciones y proyectos coherentes con la política antidiscriminatoria, así como para la interpretación y aplicación de la normatividad.
- El establecimiento y operación continua de mecanismos formales que permitan la participación ciudadana y fomenten la corresponsabilidad de actores no gubernamentales.
- La construcción de un mecanismo de evaluación, enfocado en la medición de la eficacia de los objetivos y las estrategias, que permita la ejecución de acciones correctivas.
- El diseño de un instrumento de transparencia y rendición de cuentas, oportuno, confiable y periódico.

Finalmente, con el propósito de apoyar a las autoridades responsables de la formulación de programas de política antidiscriminatoria en las entidades federativas, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación pone a su disposición asistencia técnica y conceptual, a través de las coordinaciones de Estudios, Legislación y Políticas Públicas (CELPP) y de Vinculación, Cultura y Educación (CVCE).

# Referencias

- ANSOLABEHERE, KARINA, FRANCISCO VALDÉS UGALDE Y DANIEL VÁZQUEZ (2020). *El Estado y los derechos humanos: México, Ecuador y Uruguay*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- CIDH (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. Washington: Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, [OEA/Ser.L/V/II. Doc.191/18]. <[www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasyPublicasDDHH.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasyPublicasDDHH.pdf)>.
- CONAPRED (2018). *Encuesta Nacional sobre Discriminación. Prontuario de resultados*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. <[http://sindis.conapred.org.mx/wp-content/uploads/2023/04/Prontuario\\_digital\\_12ago21.pdf](http://sindis.conapred.org.mx/wp-content/uploads/2023/04/Prontuario_digital_12ago21.pdf)>.
- CONAPRED (2019a). *Poner al centro la igualdad. Memoria de la gestión 2015-2019*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. <<https://sindis.conapred.org.mx/investigaciones/poner-al-centro-la-igualdad-memoria-de-gestion-2015-2019/>>.
- CONAPRED (2019b). *Planeación Estratégica Institucional 2019*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (Inédito).
- CONAPRED (2023a). *Glosario sobre igualdad y no discriminación*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- CONAPRED (2023b). *Panorama legislativo del derecho a la igualdad y no discriminación en México*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (En prensa).
- CONAPRED (2023c). *Guía para legislar contra la discriminación*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (En prensa).

- GOBIERNO DE MÉXICO (2021). *Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2021-2024*. México: Diario Oficial de la Federación. <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5638256&fecha=14/12/2021](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5638256&fecha=14/12/2021)>.
- MÉNDEZ MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México. <<https://estadopoliticaspUBLICAS.colmex.mx/definicion-y-etapas-de-las-politicas-publicas/>>.
- ORTEGÓN, ÉDGAR; JUAN FRANCISCO PACHECO Y ADRIANA PRIETO PRIETO, (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación de proyectos y programas*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2d86ecfb-f922-49d3-a919-e4fd4d463bd7/content>>.
- REYES TERRÓN, ÁNGEL (2011). *Manual para el diagnóstico, diseño, monitoreo y evaluación de programas sociales*. Toluca: Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2006). *Un marco teórico para la discriminación*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. <<http://sindis.conapred.org.mx/investigaciones/un-marco-teorico-para-la-discriminacion/>>.
- SEGOB (2022). *Guía para la elaboración de programas estatales de derechos humanos*. México: Secretaría de Gobernación. <[www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos\\_Humanos/DGPPDH/pdf/GUIA\\_DE\\_PROGRAMAS\\_final.pdf](http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/DGPPDH/pdf/GUIA_DE_PROGRAMAS_final.pdf)>.
- SHCP (2019). *Guía para la elaboración de programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <[www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques\\_transversales/Guia\\_programas\\_derivados\\_PND\\_2019\\_2024.pdf](http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Capacitacion/enfoques_transversales/Guia_programas_derivados_PND_2019_2024.pdf)>.
- SOLÍS, PATRICIO (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social: con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. <<https://sindis.conapred.org.mx/investigaciones/discriminacion-estructural-y-desigualdad-social-con-casos-ilustrativos-para-jovenes-indigenas-mujeres-y-personas-con-discapacidad/>>.

# DIRECTORIO

## SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Luisa María Alcalde Luján  
Secretaría

## CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN

Claudia Olivia Morales Reza  
Presidenta

## JUNTA DE GOBIERNO

Representantes del Poder Ejecutivo Federal

Félix Arturo Medina Padilla  
Secretaría de Gobernación

Juan Pablo De Botton Falcón  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Alethse De la Torre Rosas  
Secretaría de Salud

Martha Velda Hernández Moreno  
Secretaría de Educación Pública

Quiahuitl Chávez Domínguez  
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Mayra Guadalupe Chávez Jiménez  
Secretaría de Bienestar

Patricia Estela Uribe Zúñiga  
Instituto Nacional de las Mujeres

## REPRESENTANTES DESIGNADOS POR LA ASAMBLEA CONSULTIVA ANTE LA JUNTA DE GOBIERNO

Sandra Silvina Lorenzano Schifrin  
Lilián Paola Ovalle Marroquín  
Ramón Martínez Coria  
Isabel Margarita Nemecio Nemesio  
Diego Petersen Farah  
Irma Pineda Santiago  
Mauricio Meschoulam Uziel

## INSTITUCIONES INVITADAS

Centro Nacional para la Prevención y el Control  
del VIH y el Sida  
Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión  
de las Personas con Discapacidad  
Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas  
Instituto Mexicano de la Juventud  
Instituto Nacional de Migración  
Instituto Nacional de las Personas  
Adultas Mayores  
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral  
de la Familia

## ÓRGANO DE VIGILANCIA

Manuel Peralta García  
Saúl Bolaños Bolaños  
Secretaría de la Función Pública

## ASAMBLEA CONSULTIVA

Sandra Silvina Lorenzano Schifrin  
Presidenta

Integrantes  
Ricardo Baruch Domínguez  
Marcelina Bautista Bautista  
Rosa María Castro Salinas  
Javier Garza Ramos  
Ramón Martínez Coria  
Mauricio Meschoulam Uziel  
Isabel Margarita Nemecio Nemesio  
Lilian Paola Ovalle Marroquín  
Bertha Pech Polanco  
Diego Petersen Farah  
Irma Pineda Santiago  
Marion Renate Reimers Tusche  
Jesús Rodríguez Zepeda  
Patricio Solís Gutiérrez  
Estefanía Vela Barba  
Izack Alberto Zacarias Najar

Personas Invitadas Honorarias  
Mariclaire Acosta Urquidi  
Miguel Álvarez Gándara  
Elena Azaola Garrido  
Celia del Palacio Montiel  
Daniel Giménez-Cacho García  
Camerina Haidé Robles Cuéllar

*Guía para elaborar programas estatales para la igualdad y no discriminación*, se terminó de formar en el mes de diciembre de 2023 en la Ciudad de México. Para su composición se utilizó la tipografía Whitney Book de Tobias Frere-Jones.

PA

INSTRUMENTO DE  
POLÍTICA PÚBLICA  
ANTIDISCRIMINATORIA

Guía para elaborar  
programas estatales  
para la igualdad y  
no discriminación



**GOBERNACIÓN**  
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**CONAPRED**  
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR  
LA DISCRIMINACIÓN