

La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación

Jesús Rodríguez Zepeda y
Teresa González Luna Corvera
Coordinadores



GOBIERNO DE
MÉXICO

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

 **CONAPRED**
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN




CATEDRA UNESCO
"IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN"



 **RINDIS**
Red de Investigación sobre Discriminación



**GOBIERNO DE
MÉXICO**

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

 **CONAPRED**
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN



CATEDRA UNESCO
"IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN"



 **RINDIS**
Red de Investigación sobre Discriminación

La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación

Jesús Rodríguez Zepeda
Teresa González Luna Corvera
Coordinadores

Paula Leite · Patricio Solís ·
Alice Krozer · Carlos Arroyo Batista · Braulio Güémez Graniel
Esperanza Palma · Jesús Rodríguez Zepeda · Alejandro González Arreola
Mario Alfredo Hernández Sánchez · Teresa González Luna Corvera



GOBIERNO DE
MÉXICO

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

 **CONAPRED**
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN



CATEDRA UNESCO
"IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN"



 **RINDIS**
Red de Investigación sobre Discriminación

Coordinadores: Jesús Rodríguez Zepeda y

Teresa González Luna Corvera

Coordinación editorial y diseño:

Génesis Ruiz Cota

Cuidado de la edición:

Armando Rodríguez Briseño y

Carlos Martínez Gordillo

Formación:

Karla María Estrada Hernández

Primera edición: noviembre de 2019

© 2019. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante 14, colonia Anzures,

alcaldía Miguel Hidalgo,

11590, Ciudad de México

www.conapred.org.mx

Universidad de Guadalajara

Av Juárez 976, colonia Americana,

Americana, 44160 Guadalajara, Jal.

www.udg.mx

ISBN: 978-607-8418-66-4 (La métrica de lo intangible:
del concepto a la medición de la 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.

Impreso en México. *Printed in Mexico.*

Índice

Prólogo

Alexandra Haas Paciuc.....7

Introducción

Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna11

La Enadis 2107: avances conceptuales y metodológicos

Paula Leite.....25

Discriminación étnico-racial en México: una taxonomía de las prácticas

Patricio Solís, Alice Krozer, Carlos Arroyo Batista y Braulio Güémez Graniel.....55

Los números de la subrepresentación política de las mujeres en México y la lucha por los derechos político-electorales

Esperanza Palma95

La realización de la igualdad de trato: un modelo para incluir el principio de no discriminación en los programas de política social

Jesús Rodríguez Zepeda127

Hacia un diseño racional para la acción pública antidiscriminatoria: el caso del Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación del Conapred

Alejandro González Arreola.....161

Aprender de los desastres naturales y prevenir catástrofes sociales.

El derecho a la no discriminación, los sismos y la identificación cualitativa y cuantitativa de las poblaciones en riesgo

Mario Alfredo Hernández Sánchez.....195

El ejercicio efectivo e igualitario de los derechos políticos en México. Perspectivas y dilemas en el proceso de construcción de medidas antidiscriminatorias para las elecciones de 2018	
Teresa González Luna Corvera	241
Sobre las autoras y los autores	267

¿Para qué medir la discriminación?

Alexandra Haas Paciuc
Presidenta del Consejo Nacional para
Prevenir la Discriminación

La discriminación se siente, se vive, se experimenta, se practica. No necesitamos datos estadísticos para saber que nadamos en aguas discriminatorias. Parece una obviedad decir que en México se discrimina en la casa, la escuela, la calle y el trabajo, en la ley y las instituciones públicas, en los medios y las empresas. Quien se enfrenta a la discriminación puede no tener el vocabulario para nombrarla, pero la intuye. “Como te ven, te tratan”, dice el dicho. Aunque no sabemos bien si el dicho describe o legitima el trato discriminatorio. Parecería que responsabiliza a la persona en vista del trato que le dan los demás. Sobre todo por lo que suele anteceder a esa expresión: tápate los tatuajes; vístete de tal o cual manera; no muestres tu identidad étnica o de género porque “como te ven, te tratan”.

¿Entonces, para qué necesitamos medir la discriminación? ¿Para qué poner ímpetu en concebir, diseñar, aplicar, sistematizar y difundir instrumentos de medición de la discriminación?

En primer lugar, porque la discriminación es estructural y no individual, y eso es difícil de ilustrar si no tenemos datos. No podemos seguir pensando que la discriminación es simplemente una cuestión individual, cargada de sensibilidades e interpretaciones, que sirve de bandera a quienes tienen la piel delgada o buscan victimizarse para obtener una ganancia. La discriminación es estructural, concreta y tiene consecuencias muy graves. Las encuestas y los datos nos permiten dimensionarla: la concentración de tonos de piel por estrato socio-económico, la intención suicida por la intolerancia social o las tasas de analfabetismo que afectan particularmente a ciertos grupos ya no son “cuestión de percepción” sino realidades concretas que afectan

a grandes grupos de población. La discriminación tiene efectos amplios sobre el desarrollo del país, sobre los derechos de las personas y grupos, sobre el destino de nuestra nación. Necesitamos documentarla, analizarla y entenderla si pretendemos revertir las prácticas discriminatorias.

Por otra parte, la lucha antidiscriminatoria es subversiva del *statu quo* y por ello requiere de herramientas potentes para informar políticas públicas y detonar la acción social. Mientras se mantenga el discurso de que basta con dotar de recursos marginales y soluciones- parche a la discriminación, podemos vivir sin datos. Con esa visión podemos mantener la realidad como está, haciendo modificaciones mínimas a las prácticas y utilizar recursos residuales para “ayudar” a quienes son discriminados. Pero sabemos que ese camino no es viable para México: en un país en el que la mayoría es discriminada y en el que existe una minoría que se beneficia de la concentración de los recursos económicos, políticos y de la narrativa, no podemos pensar que vamos a revertir siglos de discriminación con anexos y agregados. La lucha antidiscriminatoria subvierte el estatus: busca distribuir el poder de otra manera y, en esa medida, incomoda.

Pero no podemos incomodar sin argumentar con datos: los “ninis” no existen; son mujeres que trabajan sin sueldo y sin reconocimiento en sus hogares, sosteniendo la economía familiar y, en última instancia, la nacional. Las personas indígenas no son “pobres por su cultura” sino que viven enfrentando políticas inadecuadas con presupuestos insuficientes. El racismo no es un fenómeno abstracto que sólo se concreta en palabras molestas: es un cúmulo de prácticas institucionalizadas y normalizadas que tiene como efecto limitar los derechos y perpetuar las desigualdades.

Finalmente, porque necesitamos una línea base para saber de dónde partimos y a dónde queremos llegar. Necesitamos medir los efectos de las leyes y las políticas que se diseñan con enfoque antidiscriminatorio. Necesitamos saber, con certeza, si las personas tienen acceso a sus derechos y, si no lo tienen, cuáles son las barreras que enfrentan.

Es fácil posicionarse a favor de la igualdad y en contra de la discriminación. Pero es difícil acordar en renunciar a los privilegios. Y, sin embargo, de ese tamaño es la causa que nos convoca. Y no hay alternativa más que medir las causas, expresiones, experiencias, prácticas y brechas para saber si nuestro compromiso es real o simplemente retórico.

Cada proyecto que ha realizado la Red de Investigación sobre Discriminación profundiza en un tema en específico. Agradezco que este año se haya enfocado en el tema de la medición que resulta tan pertinente y central, pero también tan de vanguardia para la agenda antidiscriminatoria a nivel global.

Introducción

Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna

Para el sentido común puede resultar paradójico, o bien vano, el intento de medir las ideas, los valores, las representaciones, las opiniones, las formas lingüísticas y demás variedades etéreas que integran el esquivo y variado universo de la cultura. La medición parece corresponder de manera lógica a las entidades tangibles y empíricas, a lo aprehensible por los sentidos, a las porciones divisibles, sumables y multiplicables, a los objetos que pesan en el espacio, a las cosas que se mueven o permanecen, a los actos en su sentido más físico, a los síntomas de los cuerpos y, desde luego, a la riqueza material y los procesos económicos en sus variadas formas de presentarse.

Acaso por la larga vigencia de este prejuicio cognoscitivo, de este genuino —para decirlo con el concepto de Gaston Bachelard— *obstáculo epistemológico* que sostiene que sólo es mensurable lo tangible, lo sensible o lo que las tradiciones científicas convencionales asociaron con “lo material”, nuestra comprensión de la discriminación y de un amplio arco de prácticas culturales ha estado limitada por tanto tiempo. Justamente porque en buena medida el pensamiento social ha sido tributario de una nueva ingenuidad materialista —la de creer que sólo la dimensión socioeconómica es material, estructural y constitutiva— las prácticas y procesos discriminatorios, que son resultado de la eficacia simbólica de los prejuicios y la estigmatización, parecían significar apenas epifenómenos simbólicos no merecedores de atención científica especial.

Precisamente por la necesidad de articularnos a una visión materialista de lo cultural, es decir, a una percepción de lo social en la que lo socio-lingüístico y las representaciones colectivas puedan ser entendidas como fuerzas eficaces y materialmente productivas de relaciones sociales, es que nos hemos planteado en este proyecto la necesidad de medir los procesos discrimina-

torios a partir de sus efectos materiales, es decir, a partir de las prácticas que, alimentadas por el prejuicio, el estigma y los sesgos inconscientes, violan derechos humanos y limitan oportunidades socialmente relevantes para amplios colectivos humanos. Del mismo modo, nos hemos planteado la necesidad de formular, a partir de la constatación de la eficacia material y carácter estructural de la discriminación, una serie de fundamentos de la acción pública —tanto para las políticas del Estado como para las estrategias de la sociedad civil— que posea una equivalente dimensión estructural y una similar eficacia material. En efecto, en México, el avance de una razón antidiscriminatoria —analítica, normativa, estratégica y práctica— se ha dado sobre la base de una concepción estructural que entiende los actos y procesos de discriminación como poderosas relaciones materiales que tienen efectos tangibles, específicos y, desde luego, mensurables, en la experiencia de los grupos discriminados y de la sociedad en su conjunto.

En México, el análisis de fenómenos sociales estructurales y constitutivos del orden social tardó mucho en explorar el peso que la discriminación tiene en la construcción de la desventaja social y la desigualdad sufrida por la mayoría de la población. Ello explica que los estudios y mediciones del fenómeno discriminatorio hayan empezado a hacerse hasta hace muy poco tiempo. Por ejemplo, la primera medición demoscópica científica de la discriminación no se realizó sino hasta entrado el siglo XXI —se trata de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2005, a cargo del Conapred y la Secretaría de Desarrollo Social—, cuando a todas luces la experiencia histórica de la discriminación en nuestra sociedad se puede contar en siglos. Esta primera encuesta, lo mismo que su réplica desarrollada en 2010 —la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010, a cargo del Conapred y la UNAM—, cumplió la tarea de plasmar en números y porcentajes las esquivas representaciones culturales que están en la base de los hechos discriminatorios. Pero a partir de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 —a cargo, esta vez, del Conapred, el INEGI, la CNDH y la UNAM— contamos

ya con un nuevo marco analítico de las prácticas discriminatorias, pues con ella se logró trascender la identificación analítica del prejuicio, para postular una relación causal entre las prácticas discriminatorias y la carencia o privación de derechos para colectivos como las mujeres, las personas con discapacidad o las personas indígenas. Dicho de otra manera, el ciclo de estas encuestas permitió comprobar y explicar científicamente lo que el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho constitucional habían formulado en clave jurídica, a saber, que la discriminación es una forma grave de injusticia porque limita o niega derechos humanos a millones de personas sólo por adscribirse a grupos históricamente estigmatizados. Este nuevo tipo de evidencias, alrededor de las cuales se desplegó una serie valiosa de estudios empíricos de la discriminación en la segunda década del siglo XXI, animó también una exigencia que ahora vemos como irrenunciable: que la acción del Estado mexicano se distinga por un enfoque estructural, un lenguaje de los derechos y una serie de políticas públicas transformadoras capaces, en su conjunto, de atajar y reducir el horizonte discriminatorio en que vive la sociedad mexicana.

Por lo anterior, este proyecto de investigación, *La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación*, pretende expresar y dar orientación a un momento epistémico original y novedoso en el desarrollo de los estudios antidiscriminatorios en México —aunque también, debe decirse, novedoso a escala internacional—: la medición de las prácticas y procesos discriminatorios y el uso de categorías antidiscriminatorias específicas para el diseño y evaluación de las políticas públicas del Estado mexicano en todos sus niveles. Desde luego, este momento supone, como antecedente imprescindible, un vigoroso proceso de discusión y construcción conceptuales que, emplazado en distintas disciplinas, ha decantado una constelación de elementos analíticos claves para identificar, analizar y construir una crítica filosófico-política y jurídica de los procesos y prácticas de discriminación. El vuelco material —empírico, para decirlo con claridad— de la razón antidiscriminatoria que ahora formulamos no

se hace, ni podría haberse hecho, en el vacío conceptual, sin las consideraciones más abstractas que a algunos enfoques les resultan engorrosas o innecesarias.

Este momento conceptual, que ha generado tal constelación de categorías, definiciones, argumentos y orientaciones analíticas, como todo emplazamiento teórico, no puede considerarse terminado, lo que implica que su discusión sigue en muchos sentidos abierta. No podría ser de otra manera. En cualquier terreno científico-social, la discusión abstracta y normativa no se cierra nunca, sino que se enriquece y estimula con los desafíos provenientes de sus propias plasmaciones empíricas. Bien sostuvo Immanuel Kant que, cuando falla la práctica, lo que hace falta es más teoría.

Pero la constelación teórica, ni definitiva ni cerrada a la reformulación, se nos presenta ya como una suerte de masa crítica suficiente para abrigar el despliegue de otras tareas científicas de primer orden, en particular la del registro empírico y la evaluación específica tanto del funcionamiento de los procesos efectivos de la discriminación como la del diseño de las políticas y acciones públicas capaces de revertir esta forma específica de desigualdad. Sobre esta base, nuestro proyecto se propone levantar un inventario de enfoques analíticos e investigaciones empíricas que convergen en la tarea de identificar, medir y evaluar los procesos discriminatorios, así como de generar diseños racionales de la acción pública antidiscriminatoria. Sin dejar de tener como trasfondo las preguntas conceptuales sobre la naturaleza de la discriminación y las grandes respuestas jurídicas y políticas para enfrentarla, *La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación* se plantea explícitamente la presentación de modelos y prácticas de medición de la discriminación como de diseños institucionales y de política pública que puedan ser asumidos por un Estado que tiene la obligación constitucional de garantizar el derecho humano a la no discriminación.

Un inventario apresurado de los avances analíticos que hemos generado en los estudios académicos durante las dos últimas décadas nos revela una serie de argumentos que han de

considerarse para enfrentar el doble desafío de la métrica de la discriminación y del diseño racional de la política antidiscriminatoria. Sin detenernos por el momento a citar autores y corrientes, porque ese despliegue lo hallará la lectora o el lector en los materiales que integran nuestro volumen, podemos identificar, de manera general, los contenidos analíticos cruciales con los que ya podemos contar. Sabemos, en primera instancia, que los actos y procesos de discriminación han de analizarse como violación o limitación de derechos humanos o fundamentales y no, por ejemplo, como meras representaciones subjetivas o personales de daño, afectación o malestar. Sabemos también que la discriminación no es una forma cualquiera de violación de derechos humanos, sino un modelo específico de relación asimétrica que, sobre la base de prejuicios, estigmas y estereotipos respecto de grupos humanos completos, genera un acceso desventajoso a los derechos y oportunidades socialmente disponibles e, incluso, en ocasiones, una carencia total de éstos. Ha de agregarse que los procesos de discriminación se sustancian en relaciones binarias o multilaterales entre grupos sociales y que no existe, con significado teórico relevante, algo así como la discriminación en general, sino siempre relaciones prácticas que afectan a grupos histórica y sociológicamente identificables. De este modo, la discriminación no es sólo una carencia o privación sufrida por grupos específicos respecto de derechos y otros bienes sociales que formalmente deberían tener a su disposición, sino también un sistema de relaciones asimétricas de dominio —relaciones políticas, en breve—, que por una parte se presenta, en efecto, como déficit de derechos y calidad de vida de los grupos discriminados, pero por otra se revela como fuente de los privilegios de los grupos discriminadores.

Además, al enfocar el análisis en términos de grupos sociales y de sus relaciones asimétricas, hemos podido entender que, si bien la discriminación como acto material puede presentarse ante la conciencia personal o subjetiva como el resultado de voluntades individuales y de acciones discretas y particulares, su

densidad social y poderosos efectos exigen entenderla conforme a un enfoque estructural. Que la discriminación sea estructural quiere decir no sólo que sus procesos son irreductibles a los actos individuales y discretos, sino que tales procesos existen en y a través de reglas sociales que, afectadas por prejuicios y estigmas de dimensión social, forman el tejido institucional dentro del que se despliega la experiencia vital de los seres humanos. Esto explica el carácter histórico, colectivo, intergeneracional e incluso inconsciente de la discriminación.

Esta dimensión estructural con que se analiza el fenómeno discriminatorio ha permitido que los estudios demoscópicos, como lo muestra el ciclo de las Enadis, hayan ido más allá de las “representaciones de conciencia” tanto de los sujetos discriminadores como de los discriminados y hayan podido determinar la correlación entre la discriminación ejercida contra ciertos colectivos humanos y las privaciones de derechos que éstos sufren. El mismo enfoque estructural ha mostrado que, no consistiendo la discriminación en actos independientes o desorganizados, la acción pública que ha de enfrentar esta forma de desigualdad ha de ser estructurada y sistemática, es decir, también estructural. Sabemos asimismo, o al menos lo intuimos conforme a juicios racionales, que las prácticas sociales que median entre los móviles culturales de la discriminación y sus efectos negativos en la vida de personas y grupos subalternos constituyen una categoría de amplio rendimiento analítico para dar cuenta de la desventaja específica que generan los procesos discriminatorios. Sabemos, para agregar un último argumento entre otros posibles, que la discriminación no discurre sólo a través de relaciones estancas entre parejas de grupos, sino que sus efectos dañinos se escalan y la desigualdad que produce se abisma conforme a una condición de “interseccionalidad”, es decir, como resultado de la dinámica combinatoria que resulta de la coincidencia de la desigualdad de género con otras adscripciones como la etnia, la edad, la discapacidad y la clase social.

Este repaso general muestra que existe ya una suerte de paradigma de estudios sobre la discriminación que admite, e incluso

exige, rutas específicas de investigación. Es precisamente a este proyecto de rutas analíticas específicas que nuestra obra pretende servir como articulación. De este modo, lo que ofrecemos a las y los lectores son resultados novedosos de investigación sobre procesos, experiencias y prácticas discriminatorias, así como sobre el diseño de políticas públicas de vocación estructural para el combate a la discriminación.

Los capítulos que integran *La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación* son el resultado de un proyecto de investigación convocado por la Red de Investigación sobre Discriminación (Rindis) y desarrollado durante los años 2018 y 2019. Sus contenidos se describen a continuación.

El primer texto, a cargo de Paula Leite, “La Enadis 2017: avances conceptuales y metodológicos”, muestra con precisión cómo, en el contexto de los estudios sobre discriminación, los temas de la métrica y sus aplicaciones constituyen uno de los campos de conocimiento cuyo desarrollo es prioritario para las políticas públicas. En este capítulo se exponen las modificaciones de la tercera edición de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, en términos de su diseño conceptual y metodológico, y se muestra no sólo su utilidad para el estudio de la discriminación como un fenómeno estructural, sino también sus relaciones con las desigualdades socioeconómicas y la interseccionalidad, entre otros aspectos. En el capítulo, finalmente, se apuntan algunas de las áreas de oportunidad para el perfeccionamiento de esta herramienta de investigación.

En el segundo capítulo, “Discriminación étnico-racial en México: una taxonomía de las prácticas”, que tuvo a Patricio Solís como investigador principal y con la participación de Alice Krozer, Carlos Arroyo Batista y Braulio Güémez Graniel, se analiza una serie de prácticas de discriminación asociadas a las características étnico-raciales a partir de la información de entrevistas y grupos de enfoque en la Ciudad de México, Monterrey, Oaxaca, Mérida y otras tres poblaciones de Yucatán. Las prácticas se estudian según los ámbitos sociales en que ocurren, el tipo de consecuencias, los agentes que las realizan y los rasgos que las

detonan. Destaca la consistencia y ubicuidad de las experiencias en diferentes regiones geográficas y estratos socioeconómicos. Igualmente, es relevante la manera en que la discriminación es detonada tanto por características físicas *racionalizadas* como por rasgos étnicos “clásicos” —por ejemplo, la lengua indígena y la vestimenta—, así como por el etiquetamiento socioeconómico. A pesar de la debilidad de la construcción de identidades a partir de categorías raciales en México, las personas utilizan principios cognitivos de clasificación social basados en criterios raciales de forma sistemática y generalizada para identificar y discriminar. Todo esto nos lleva a concluir que las prácticas de discriminación son un factor clave para la reproducción de la desigualdad étnico-racial en México.

El tercer capítulo, “Los números de la subrepresentación política de las mujeres en México y la lucha por los derechos político-electorales”, está a cargo de Esperanza Palma. Este capítulo analiza el impacto que han tenido las cuotas y la paridad en la composición de los cuerpos legislativos en México y algunos de los problemas no resueltos por estas medidas. Se plantea que la formación de una masa crítica y la estructuración de actores críticos fueron clave en el impulso a una oleada de reformas que llevaron a la aprobación de la paridad en 2019. Las medidas han sido más eficaces en cuanto más sanciones y candados incluyen y han aumentado de manera significativa la presencia de las mujeres en el Congreso y en los congresos locales, lo cual contrasta con los números para los cargos ejecutivos y otras instituciones, como la Suprema Corte de Justicia, que no operan con cuotas. Incluso, una vez en el congreso, las mujeres enfrentan obstáculos para presidir comisiones poderosas. El aumento del número de mujeres en los cargos de elección tampoco parece haber incidido en las percepciones sociales sobre las mujeres políticas ni en las agendas de campaña. Así, la mejora en la representación descriptiva convive con rezagos de las mujeres en algunas instituciones y con valores no igualitarios.

El cuarto capítulo, “La realización de la igualdad de trato: un modelo para incluir el principio de no discriminación en los

programas de política social”, es de la autoría de Jesús Rodríguez Zepeda. Este texto propone un modelo de análisis de los programas de política social en México que, por una parte, permite identificar la existencia del principio de no discriminación en programas de política social sujetos a reglas de operación a partir de la evidencia de definiciones, objetivos, marcos legales, tipos de población, políticas antidiscriminatorias específicas y evaluaciones y, por otra, justifica la inclusión o robustecimiento de dicho principio en los programas en que éste no está presente o no lo está con claridad. Como derivación relevante, también posibilita la identificación de rasgos de discriminación indirecta en tales programas. El modelo que aquí se propone facilita desarrollar modificaciones en los programas de política social a efecto de fortalecer en ellos el enfoque antidiscriminatorio. Si bien se trata de un modelo construido sobre la base del análisis de un conjunto específico de programas de política social que están registrados en el Inventario Nacional Coneval de Programas y Acciones para el Desarrollo Social de 2017, su alcance es más amplio, pues sus criterios pueden ser replicados en el análisis de otros programas de similar orientación.

El quinto capítulo, “Hacia un diseño racional para la acción pública antidiscriminatoria: el caso del Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación del Conapred”, de la autoría de Alejandro González Arreola, se enmarca en la tradición de los estudios empíricos propios de la disciplina de las políticas públicas que asumen que, para generar diseños racionales y eficaces de acción pública, el problema público abordado debe ser estructurado a partir de un diagnóstico robusto que permita elaborar una teoría causal que lo sustente y explique: en qué consiste; cuáles son sus distintas dimensiones; cuáles son sus principales causas; a quién afecta, cómo y en qué magnitud; cuáles causas son potencialmente modificables por la acción pública estatal y, en conexión, cuál es la estrategia de intervención más propicia para lograrlo. En este marco y, a partir de una concepción estructural del fenómeno discriminatorio, el estudio presenta y discute los resultados, alcances y límites del procedimiento teórico-metodo-

lógico seguido para sustentar el diseño del Pronaind 2019-2024 del Conapred. El Pronaind es el principal instrumento de política pública del orden federal de gobierno (enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo) para alcanzar la igualdad sustantiva de la población, particularmente de aquellos grupos sociales históricamente discriminados.

El sexto capítulo, “Aprender de los desastres naturales y prevenir catástrofes sociales. El derecho a la no discriminación, los sismos y la identificación cualitativa y cuantitativa de las poblaciones en riesgo”, a cargo de Mario Alfredo Hernández Sánchez, se plantea el propósito de revisar algunas de las implicaciones del derecho a la no discriminación para la actuación del Estado frente a los sismos y sus consecuencias, a través de la prevención, la protección civil y las políticas de reconstrucción. La argumentación procede en cuatro etapas. Primero, se recupera la distinción entre desastres naturales y catástrofes sociales que realiza Amartya Sen para apuntar que los sistemas democráticos en los que los derechos humanos ocupan un lugar central están mejor preparados que otras sociedades para lidiar con estos eventos. Luego se reconstruye de manera general el panorama de afectaciones a la integridad, seguridad y calidad de vida que produjeron los sismos de septiembre de 2017 en nuestro país, para destacar algunas poblaciones —mujeres, personas mayores, niñas y niños, indígenas, personas con discapacidad y migrantes— que el Estado debería considerar para su inclusión plena en la respuesta frente a estos eventos. En tercer lugar se analizan las implicaciones para la acción del Estado frente a los sismos de lo que Jesús Rodríguez Zepeda ha denominado una definición compleja del derecho a la no discriminación, es decir, una forma de caracterizarlo que establece un vínculo necesario entre un tratamiento igualitario generalizado y otro preferencial para ciertas poblaciones sobre las que se han acumulado desventajas inmerecidas. Finalmente, se plantean las posibilidades de un aprendizaje colectivo a partir de la historia reciente de desastres naturales que han devenido en catástrofes sociales y cómo, para evitar esta inercia que deposita daños y afectaciones mayores so-

bre ciertas personas y poblaciones, es necesaria una perspectiva de no discriminación.

El siguiente capítulo se titula “El ejercicio efectivo e igualitario de los derechos políticos en México. Perspectivas y dilemas en el proceso de construcción de medidas antidiscriminatorias para las elecciones de 2018”, y es de la autoría de Teresa González Luna Corvera. Aquí, se propone que los poderes públicos en México tienen obligaciones en materia de reconocimiento, protección y garantía de los derechos humanos. Sostiene que, desde hace tiempo y de manera progresiva, la autoridad electoral ha venido realizando acciones de diversa índole para propiciar la participación en los procesos comiciales y asegurar el ejercicio del derecho al voto activo y pasivo de toda la ciudadanía sin discriminación. En las recientes elecciones federales de 2018, el Instituto Nacional Electoral (INE) acordó e instrumentó nuevas medidas igualitarias en este sentido, entre las que destacan dos instrumentos de actuación: el Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla y el 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. Desde un enfoque estructural, el estudio se impone trascender la concepción de los derechos como normas jurídicas que construyen sujetos universales y abstractos, para acceder a una comprensión de los derechos políticos como una expresión sociocultural y enmarcar los distintos contextos institucionales de realización efectiva de la igualdad. En este trabajo se analiza, a partir de la participación y registro empírico directo, las respuestas institucionales y el proceso de diseño de acciones públicas antidiscriminatorias referidas, por un lado, a dos grupos de población que históricamente y de manera sistemática enfrentan desventajas estructurales: las personas con discapacidad y las personas trans; por otro, a la intensa y tensa relación entre dos derechos fundamentales: el derecho a la no discriminación y los derechos político-electorales de la ciudadanía.

La Red de Investigación sobre Discriminación (Rindis), siguiendo su tradición de convocar proyectos colectivos especializados en un área específica de los estudios sobre discriminación, invitó al grupo de personas expertas cuyos resultados de investigación dan contenido a *La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación*. En el desarrollo del proyecto, las tesis y argumentos aquí publicados se discutieron en distintos foros, entre ellos, el seminario “La discriminación étnico-racial como problema de investigación”, organizado conjuntamente por la Rindis y el Seminario Permanente de Desigualdad Socioeconómica (Sedes) de El Colegio de México en octubre de 2018, y el Foro Rindis 2019 “Medición y construcción de lo intangible: métricas de la discriminación y diseños racionales de política antidiscriminatoria”, en la Universidad de Guadalajara en noviembre de 2019.

La publicación de esta obra no hubiera sido posible sin el apoyo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la “Cátedra UNESCO Igualdad y no Discriminación”, auspiciada por la Universidad de Guadalajara y el Conapred. Quienes hemos coordinado esta obra queremos reconocer el apoyo que hemos recibido, aun en estos tiempos difíciles y fluidos que impactan los proyectos académicos, de estas instituciones. No sobra recordar que con la publicación de investigación especializada, el Conapred cumple con una de sus tareas institucionales más relevantes: la de contribuir a los estudios científicos sobre el fenómeno discriminatorio y al emplazamiento intelectual de la agenda constitucional de la no discriminación en México.

En especial, Jesús Rodríguez Zepeda reconoce que, para su conducción del proyecto, ha sido relevante el apoyo del Fondo Sectorial de Investigación para la Educación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Su proyecto “La injusticia discriminatoria: de la conceptualización a la métrica” es financiado por la Convocatoria de Ciencia Básica 2017-2018

(CB A1-S-31499). También agradece el apoyo de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa, por facilitar las condiciones que hacen posible sus tareas de investigación.

Enadis 2017: avances conceptuales y metodológicos

Paula Leite

Introducción

Para el Estado mexicano, no sólo para el Ejecutivo Federal, debe ser una prioridad prevenir y contrarrestar de manera efectiva la discriminación que experimentan millones de personas en el ejercicio de sus derechos para cumplir el mandato del artículo primero constitucional, que expresamente prohíbe la discriminación por cualquier motivo en congruencia con el corpus internacional de los derechos humanos.

Para hacerlo es necesario contar con información pertinente, oportuna y confiable que muestre el ciclo de políticas públicas y sirva para dar seguimiento a múltiples compromisos internacionales que requieren, cada vez de manera más explícita, información estadística sobre la discriminación, sus manifestaciones, causas y consecuencias. Asimismo, esa información es necesaria para evaluar el impacto social y los logros de las intervenciones del Estado tendientes a prevenir y eliminar este fenómeno.

En México existe un robusto sistema nacional de información estadística que se alimenta de los censos y encuestas y, cada vez más, de registros administrativos que arrojan datos con muy diversa periodicidad, cobertura y niveles de desagregación acerca de una amplia gama de temáticas.

No obstante, la información disponible sobre la discriminación en la mayor parte de las fuentes de información oficiales en México ha sido escasa, parcial y fragmentaria. Así, aunque se cuenta con algunos indicadores que permiten conocer determinadas opiniones y actitudes discriminatorias y documentar brechas y desigualdades de oportunidades y de resultados entre algunos grupos discriminados (por ejemplo, en el acceso a la

educación, al trabajo o a la salud), resultan insuficientes para el tipo de análisis que requiere la política para prevenir y eliminar la discriminación.

Estas dificultades se refieren tanto a la desagregación detallada de los datos por grupos poblacionales históricamente discriminados como a la carencia de datos más objetivos sobre las experiencias de discriminación, así como de información longitudinal y a la oportunidad y comparabilidad de algunos datos. A ello se agrega la relativa dificultad conceptual y metodológica que entraña medir la discriminación, un terreno que todavía está en desarrollo a nivel mundial.

En este texto se exponen primero algunas experiencias mexicanas e internacionales para medir la discriminación, después se repasa brevemente la experiencia de las Encuestas Nacionales sobre Discriminación (Enadis) y la conceptualización de la discriminación como fenómeno estructural, para revisar en seguida la estructura y las innovaciones aplicadas en la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 (Enadis, 2017) y, finalmente, se plantean algunos de los desafíos a considerar para la mejora del instrumento.

La medición de la discriminación en el contexto internacional y en México

Medir la discriminación es un objetivo ambicioso que requiere tanto un desarrollo conceptual sólido, que provea un marco explicativo (si no una teoría general) y una metodología de análisis, como el diseño de herramientas de investigación innovadoras (cuali y cuantitativas), todo lo cual está en continuo avance alrededor del mundo.

En este sentido, existe una agenda en la que participan la academia, el sector público y la sociedad civil para el diseño y análisis de instrumentos de recolección de datos, el desarrollo de la normatividad de las actividades estadísticas (encuestas especializadas y registros administrativos que identifiquen carac-

terísticas que entrañan condiciones de vulnerabilidad), así como indicadores de política que permitan profundizar los análisis pertinentes, por ejemplo, por grupos discriminados y ámbitos institucionales en los que se manifiesta la discriminación y la vulneración de derechos.

La medición de la discriminación se ha enfrentado a dos obstáculos que resulta prioritario superar para satisfacer las crecientes necesidades de información. El primero es el desarrollo del marco conceptual y metodológico específico en el terreno de la métrica de la discriminación. El segundo se refiere a la producción de los datos específicos que permitan construir los indicadores robustos que reclama un conjunto de necesidades en términos de agenda legislativa, políticas públicas, compromisos internacionales e investigación académica, entre otros.

Alrededor del mundo, el análisis empírico de la discriminación se ha llevado a cabo mediante la utilización de diversos métodos. Los más aplicados hasta hoy son los análisis de regresión (que normalmente utilizan información de registros administrativos, encuestas y censos), las encuestas de percepciones y actitudes, los experimentos de “usuario simulado” y los análisis de casos legales (Blank, Dabady y Citro, 2004).

El diseño de encuestas sobre discriminación es un área de desarrollo relativamente reciente, que comenzó durante la segunda mitad del siglo pasado en Europa occidental y los Estados Unidos, a partir de diversos estudios cualitativos y de opinión centrados en temas específicos, como la discriminación étnico-racial y de género, y respecto a ámbitos concretos, como el laboral (brechas salariales), el educativo (logro escolar) y el de vivienda (segregación residencial). En esta agenda de investigación se fue incorporando progresivamente, a partir de la década de los años ochenta, la investigación sobre opiniones, percepciones y actitudes discriminatorias, en parte gracias al impulso de la Encuesta Mundial de Valores y a ejercicios cada vez más sistemáticos de la academia y firmas privadas (*v. gr.*, Gallup).

Hacia finales de la década de los noventa, encuestas internacionales, como el Eurobarómetro y el Latinobarómetro, co-

menzaron a aplicar baterías y módulos más orgánicos y generales que buscaban medir este tipo de opiniones en el contexto de la investigación sobre la cultura política y ciudadana, lo que contribuyó al planteamiento de las primeras encuestas nacionales sobre discriminación. Por un lado, esas encuestas han ido incorporando progresivamente temáticas sobre diversas formas de discriminación, como la xenofobia, homofobia, racismo, etcétera), y, por el otro, levantando información sociodemográfica, con crecientes niveles de desagregación. El estado del arte relativo a este tipo de encuestas rebasa los fines de este artículo, pero la historia social y el estudio comparativo de este tipo de encuestas es también un área que requiere mayores esfuerzos de investigación, y que, sin duda, contribuirá a la consolidación del marco conceptual y metodológico de la métrica de la discriminación.

En el contexto internacional son pocos los países que han logrado avances sustanciales en el esfuerzo de ubicar la temática de la discriminación y los derechos humanos como objeto de investigación estadística sistemática. Entre ellos, junto con Chile (Aymerich, Canales y Vivanco, 2007), Argentina (INADI, 2014) o España (Cea D'Ancona y Valles, 2018), por citar ejemplos del ámbito iberoamericano, México es un ejemplo internacional en la ejecución de esta buena práctica, con los tres levantamientos de la Enadis (Conapred y Sedesol, 2005; Conapred, 2011; Conapred, 2018).

En la agenda de investigación que impulsa el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación se ha reconocido la necesidad de construir no sólo un sólido marco teórico y conceptual que permita explicar la discriminación y formular política pública para combatirla, sino también mejores métodos para medir sus manifestaciones, causas y efectos.

En este sentido, se ha impulsado la producción de información estadística de calidad tanto en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (inclusión de variables en censos y encuestas sociodemográficas) como fuera de él (estudios generales y monográficos, experimentos sociales y encuestas específicas, no sólo las Enadis).

La Enadis es el mayor de los resultados de esta estrategia y un proyecto emblemático de la política antidiscriminatoria de México, que aporta información especializada imposible de encontrar en otras fuentes, que hace posible plantear intervenciones públicas, sociales y privadas efectivas para igualar el trato y las oportunidades y construir una sociedad que siga el principio de “todos los derechos para todas las personas”, en donde *nadie se quede atrás*.

La primera Enadis (Conapred y Sedesol, 2005) fue una encuesta pionera, muy relacionada con la preocupación de ese momento, en el que se ponían las bases de la medición de la pobreza en el contexto del desarrollo de los instrumentos de la política de evaluación del desarrollo social y de la propia política antidiscriminatoria del país, conformada ya como un objeto de política pública (Fuentes y Székely, 2010).

Cinco años después, la Enadis 2010 (Conapred, 2011) no sólo tuvo un diseño conceptual que contribuyó al desarrollo del instrumento, sino que además permitió visibilizar a la discriminación como uno de los grandes temas de la realidad nacional y a consolidarlo como una obligación de primera magnitud para el Estado, ya en el contexto de la reforma constitucional de derechos humanos. Esta segunda encuesta también tuvo un importante aprovechamiento en el ámbito de las políticas públicas y su recepción social, como lo demuestra su continuo uso en la prensa y en el propio diálogo social y político respecto a la lucha contra la discriminación y a favor de la inclusión y la igualdad (Barba Solano, 2012).

En 2017, en alianza con el INEGI, la CNDH, la UNAM y el Conacyt, el Conapred levantó la tercera Enadis (Conapred, 2018), que actualiza los datos de la serie y genera información estadística robusta para medir la magnitud, causas y expresiones de la discriminación en México, profundizando en el conocimiento sobre los imaginarios sociales que la fundamentan, así como en los ámbitos sociales en donde ocurre y sobre los factores sociodemográficos y culturales que se relacionan con el fenómeno.

A través de su adecuación conceptual y metodológica, esta tercera Enadis incorpora de manera más efectiva el enfoque de

discriminación como fenómeno estructural (Rodríguez Zepeda, 2006, 2014; Salomé, 2017), hasta ahora no plasmado en un instrumento de medición empírica.

Conceptualización de la discriminación estructural en la Enadis 2017

La discriminación es uno de los principales problemas nacionales. No se trata de un fenómeno que afecta sólo a “minorías”, sino directamente a diversos grupos de personas, históricamente rechazados, inferiorizados y excluidos, e indirectamente a toda la sociedad, puesto que tiene un impacto negativo en el desarrollo nacional y contribuye a reforzar problemas tales como baja productividad, escasa competitividad, rezago educativo, baja movilidad social y débil cohesión social, entre otros.

En tanto que se trata de un fenómeno estructural, la discriminación ocurre permanente y orgánicamente en múltiples ámbitos sociales —desde las familias hasta las instituciones del Estado, pasando por las comunidades, las iglesias, los centros de trabajo, los servicios públicos y privados y los medios de comunicación— y opera a través de normas, instituciones y relaciones sociales, cuya reproducción y mantenimiento obedecen a determinantes de la propia distribución desigual del poder.

Este enfoque admite que la discriminación se expresa en estereotipos, prejuicios y estigmas que subordinan e inferiorizan a las personas y grupos sociales, pero reconoce también que se construye mediante relaciones desiguales de poder, lo que tiene un impacto cotidiano, múltiple y acumulativo en el ejercicio de derechos, goce de libertades y acceso a recursos, bienes y servicios (Rodríguez Zepeda, 2006).

Así, la discriminación es generalizada y recurrente, lo que la institucionaliza (en las normas y las conductas) y la normaliza (en la educación, en las percepciones y las actitudes individuales), y tiene profundas raíces históricas, lo que favorece su transmisión intergeneracional. También está íntimamente relacionada con la

desigualdad social, la pobreza, la marginación y la exclusión, en un círculo vicioso en el que se refuerzan mutuamente.

Finalmente, permea y opera en todo el cuerpo social, de manera que afecta a todos los espacios de socialización. Así, la discriminación ocurre tanto en la relación entre el Estado y la ciudadanía como entre grupos y personas, que son discriminados y discriminantes, víctimas y testigos, pero que pueden contribuir a su prevención y erradicación como objetivo primordial del proceso civilizatorio (Rodríguez Zepeda, 2014).

Esta conceptualización de la discriminación como fenómeno estructural identifica sus manifestaciones en tres niveles (Solís, 2017) (véase Cuadro 1). Primero está el nivel de los prejuicios y estereotipos que se refiere a toda una serie de nociones e ideas difundidas en la sociedad, transmitidas de generación en generación y reproducidas en múltiples ámbitos. En la encuesta está operacionalizado como preguntas sobre opiniones acerca del respeto a derechos, el grado de acuerdo con prejuicios y estereotipos y la propensión hacia actitudes discriminatorias.

Después está el nivel en el que se ubica el conjunto de conductas, prácticas y normas (formales e informales) mediante los que se concreta cotidianamente la discriminación en contra de personas y grupos específicos de la población. La encuesta pregunta aquí sobre experiencias de discriminación reconocidas y declaradas por la población.

Por último, en un tercer nivel se encuentran las brechas concretas de desigualdad, que son consecuencia de la discriminación, y está operacionalizado en la encuesta mediante variables que dan cuenta de los efectos de la discriminación estructural en términos de indicadores de oportunidades y resultados concretos en ámbitos específicos de ejercicio de derechos, como la salud, la educación, el trabajo o la seguridad social (Conapred, 2018).

Cuadro 1. Operacionalización de la discriminación estructural en la Enadis 2017

	TEMAS	OPERACIONALIZACIÓN
OPINIONES Y ACTITUDES	Elementos simbólico-culturales (prejuicios, estereotipos; respecto a los derechos; valores y actitudes)	<p>Acuerdo con prejuicios arraigados en la sociedad en torno a grupos discriminados.</p> <p>Opinión sobre el respecto a derechos de grupos discriminados.</p> <p>Apertura a la diversidad en ámbitos específicos: vivienda, familia, comunidad, trabajo, escuela, política, etc. Grado de permisividad a la discriminación.</p>
PRÁCTICAS Y EXPERIENCIAS	Experiencias de discriminación	Discriminación por motivos prohibidos en los últimos 12 meses: edad, tono de piel, sexo, orientación sexual, creencias religiosas, etcétera.
	Negación de derechos	Privación y obstrucción de derechos en los últimos cinco años.
	Prácticas discriminatorias	Situaciones específicas asociadas a la discriminación en los últimos cinco años: rechazo y exclusión de actividades sociales, insultos o burlas, etcétera.
	Ámbitos de la discriminación	Principales ámbitos en los que sucede la discriminación: familia, trabajo, escuela, otros servicios públicos, etcétera.
EFECTOS	Efectos agregados de la discriminación	Desigualdad de resultados entre grupos sociales discriminados, respecto al ejercicio de derechos y acceso a bienes y servicios públicos (educación, trabajo, atención a la salud, vivienda, nivel socioeconómico).

Fuente: Conapred (2018).

La Enadis 2017 responde así a una conceptualización de la discriminación como un fenómeno estructural, no meramente como casos de trato desigual experimentados por las personas en momentos y lugares determinados, sino como una vulneración sistemática y permanente de derechos, basada en prejuicios y estereotipos que tienen un efecto agregado en el desarrollo cultural, democrático y socioeconómico del país.

Innovaciones metodológicas de la encuesta

Además de este desarrollo conceptual, la Enadis 2017 incluyó cambios e innovaciones metodológicas importantes que, junto con la capacidad operativa del INEGI en el trabajo de campo, hacen de ésta una encuesta con altos estándares de calidad a escala internacional.

En cuanto al diseño muestral, se obtuvo una encuesta verdaderamente nacional, dado que la muestra se amplió sustancialmente a 150 000 casos en 39 000 viviendas. La muestra, derivada del marco muestral nacional del INEGI, permite contar con resultados representativos a nivel nacional, según ámbito de residencia (rural y urbano) y a escala estatal (INEGI, 2018b).¹

En cuanto a la selección de informantes, el procedimiento fue completamente aleatorio en el caso de los cuestionarios sociodemográfico y de opinión y, en el caso de los módulos específicos para grupos discriminados, se aplicó a toda persona del hogar que perteneció a uno o más de los siete grupos seleccionados, lo que permite contar con un mayor nivel de desagregación de la información para medir la discriminación múltiple, entre otras ventajas.

¹ Además, ocho entidades federativas se adhirieron al proyecto y financiaron una sobremuestra local (Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz), que permite contar con mayores niveles de desagregación de información.

El diseño del instrumento de recolección de información fue acompañado de un ejercicio de consulta en el que participaron especialistas de la academia, de las organizaciones civiles y la administración pública,² así como de una prueba de campo en todas las entidades federativas del país, que se llevó a cabo en diciembre de 2016. Como resultado, se realizaron ajustes al cuestionario a fin de lograr preguntas y opciones de respuesta más comprensibles para la población, adecuar la secuencia de las preguntas, probar las escalas prestablecidas, analizar el uso de tarjetas y obtener un menor tiempo de respuesta (INEGI y Conapred, 2016; INEGI, 2018a).

En comparación con la edición de 2010, el instrumento es más corto (pasó de 232 preguntas y 629 variables a 113 preguntas y 326 variables) para asegurar la calidad de información, más concreto (se eliminaron baterías y reactivos específicos sobre temáticas adyacentes a la discriminación) y con un tiempo de respuesta más breve (menos de 60 minutos, incluso si la persona informante responde cuestionario general, cuestionario de opinión y experiencias y tres módulos).

El instrumento de recolección de datos se estructura en tres cuestionarios: el cuestionario general, el cuestionario de opinión y experiencias (COE) y el cuadernillo de módulos, que, a su vez, tiene ocho cuestionarios.

El cuestionario general contiene todas las variables sobre las viviendas, la identificación de hogares y las características sociodemográficas e identitarias de cada integrante del hogar. Lo responde una persona de 15 años o más, seleccionada aleatoriamente, residente habitual y que reporta conocer la información de las personas integrantes del hogar.

En el cuestionario se fortaleció la batería sociodemográfica con preguntas que permiten captar mayores datos sobre las viviendas (materiales, bienes y servicios), los hogares, así como

² Participaron, además de las instituciones patrocinadoras (INEGI, UNAM, CNDH y Conacyt), Inmujeres, CDI, Imjuve, Sipinna, Inapam, Conadis, Redim y Red Integra, así como personas expertas en temas específicos.

sobre el acceso a servicios de salud y educación, y características del empleo, además de características personales e identitarias que conllevan a una elevada propensión a sufrir discriminación, relacionadas con la edad, el género, la condición de discapacidad, la autoadscripción y habla de lengua indígena y la autoadscripción afrodescendiente, entre otras, con lo que ésta fue la segunda encuesta nacional que captó la afrodescendencia desde su incorporación en la Encuesta Intercensal 2015.³

Este cuestionario permite una descripción precisa de las características demográficas e identitarias de la población y de grupos históricamente discriminados (véase Cuadro 2) para realizar análisis robustos desde la perspectiva socioeconómica en términos de las interrelaciones de la discriminación con la desigualdad social. De esta forma, facilita el análisis de la discriminación estructural, institucionalizada, que condiciona el ejercicio de derechos fundamentales y el acceso a oportunidades y bienestar de determinados grupos.

Cuadro 2. Grupos discriminados en la Enadis

GRUPOS	FUENTE
1. Mujeres (total, 18+)	1. CG, Módulos, COE
2. Niños y niñas (total, 9-11 años)	2. CG, Módulos
3. Adolescentes (12-17 años)	3. CG, Módulos, COE
4. Jóvenes (18 a 29)	4. CG, Módulos, COE
5. Personas mayores (60+)	5. CG, Módulos, COE
6. Personas indígenas (6+, 12+)	6. CG, Módulos, COE
7. Personas afrodescendientes (6+ y 18+)	7. CG, COE
8. Personas con discapacidad (total y 12+)	8. CG, Módulos, COE
9. Personas de la diversidad religiosa (6+ y 12+)	9. CG, Módulos, COE
10. Trabajadoras del hogar remuneradas (18+)	10. Módulos, COE
11. Personas de la diversidad sexual (18+)	11. CG, COE
12. Personas nacidas en el extranjero (total)	12. CG

Fuente: Conapred (2018).

³ La orientación sexual y el tono de piel constituyen también características asociadas a una alta prevalencia de discriminación; éstas se indagan en el COE por razones que se explican más adelante.

El cuestionario general sigue el estándar de variables sociodemográficas de las encuestas en hogares del INEGI, pero la pregunta de identificación cultural de afrodescendencia merece una mención especial, dado que la experiencia de la Enadis 2017 —la segunda encuesta nacional que incluye esta variable— resulta relevante en términos del desarrollo de los instrumentos estadísticos.

La medición de la población afrodescendiente significa un gran desafío metodológico, en parte por la gran invisibilidad y desconocimiento de este grupo en la sociedad mexicana, en las leyes y en las políticas públicas. La experiencia de la pregunta en la Encuesta Intercensal 2015 y la prueba de campo de la Enadis dieron cuenta del escaso entendimiento del término *afrodescendiente* y del estigma y rechazo que se asocian con el término *negro*, por lo que se consideró que el levantamiento de la Enadis representaría una buena oportunidad para perfeccionar la pregunta de cara al censo 2020. Se buscó formularla en términos más sencillos para ayudar a comprender el énfasis de identificación cultural, a través de una referencia explícita a “los antepasados y las costumbres”. Los resultados de la Enadis prácticamente duplican los de la Encuesta Intercensal, y este incremento no corresponde a un crecimiento demográfico, sino pudo deberse a una combinación de elementos. Por un lado, una mayor visibilidad y toma de conciencia sobre la población afrodescendiente en la sociedad mexicana, en gran medida asociada al trabajo de las organizaciones civiles, academia y algunas instituciones para reivindicar el reconocimiento del pueblo afromexicano como parte de la composición pluricultural del país. Por el otro, los ajustes realizados a la pregunta, así como el ejercicio específico de capacitación al equipo de encuestadores a fin de dotarle los elementos necesarios para explicar la pregunta, pudieron resultar en una mayor comprensión de la misma por parte de la población encuestada. Sin duda, resulta evidente la necesidad de estudiar a profundidad la formulación y la aplicación de la pregunta y llevar a cabo medidas efectivas para eliminar las barreras que dificultan o limitan el ejercicio del derecho a reconocer y asumir una identidad étnica-cultural, tales como medidas contra la dis-

criminación, acciones de visibilización y una campaña nacional de información para proporcionar a la población las capacidades para comprender la pregunta y responderla (Leite, 2019).

El caso de la pregunta de identificación de afrodescendencia en la Enadis 2017 muestra la necesidad de incluir en los ejercicios estadísticos regulares y de gran escala preguntas que permitan identificar, dimensionar y caracterizar grupos poco numerosos (como la población afrodescendiente). Cabe mencionar que no se debe renunciar a impulsar la mejora continua de este tipo de preguntas por motivos como la falta de comparabilidad o cambios conceptuales y metodológicos radicales.

La Enadis 2017 también buscó, a través de su mayor nivel de desagregación, una aproximación a indicadores de discriminación múltiple o interseccional, ya que con la información del cuestionario general es posible identificar a personas que pertenecen simultáneamente a diversos grupos discriminados. Los resultados confirman que las desventajas socioeconómicas se agravan directamente con la acumulación de características personales vulnerables a la discriminación (Conapred, 2018: 31).

El cuestionario de opinión y experiencias (COE) es el que tuvo mayores cambios, tanto en su contenido como en su estructura, aunque mantuvo la mayoría de los temas centrales incluidos en la edición 2010, con fines de comparabilidad, es decir, la aceptación de prejuicios y estereotipos, la permisividad de actitudes discriminatorias, la percepción del respeto a derechos y el registro de discriminación percibida.

Si bien está centrado —como en la edición 2010— en las opiniones y actitudes de la población, en muchos casos se modificó la estructura de las variables de respuesta, con preferencia por escalas para captar el grado de acuerdo con estereotipos, prejuicios y actitudes hacia la discriminación.

Se ha planteado que el tipo de preguntas mediante las que se busca medir este componente cognitivo de la discriminación (a través del grado de acuerdo con frases concretas) puede no ser la forma más adecuada de captar prejuicios y estereotipos, e incluso se ha enderezado la crítica de que hacerlo así podría incluso

reforzar la discriminación. Los prejuicios y estereotipos discriminatorios tienen como elemento básico una percepción o noción negativa hacia personas o grupos específicos. Por lo tanto, los prejuicios más comunes se enuncian y hacen alusión a situaciones negativas (por ejemplo, “los pobres son pobres porque quieren”). Si las preguntas se redactan en un lenguaje neutro, y si se incluyen elementos que den pistas sobre las “respuestas correctas”, podría haber un mayor riesgo de tener resultados sesgados por deseabilidad social y minimizar la presencia de las actitudes y prejuicios presentes en la sociedad.

Por lo tanto, en la Enadis 2017 se adoptó la decisión de formular las preguntas que miden prejuicios más comunes y arraigados en la sociedad mexicana hacia grupos discriminados tal como normalmente se formulan en el lenguaje cotidiano, tanto para hacer referencia clara a los elementos cognitivos, axiológicos y conductuales de la discriminación de manera culturalmente relevante para la población mexicana como por motivos de comparabilidad con las encuestas previas.⁴ Por otro lado, la cuestión sobre la formulación más adecuada y la ubicación en el cuestionario de este tipo de preguntas, e incluso si resulta pertinente incluirlas, es un tema abierto a discusión.

El COE incluye nuevas variables que buscan estudiar con mayor precisión la presencia de prejuicios, estereotipos y actitudes discriminatorias respecto a grupos sociales, así como registrar prácticas discriminatorias percibidas por la población. En este

⁴ Por lo demás, se formulan preguntas similares en otras encuestas mexicanas, como la Encuesta Nacional sobre las Dinámicas de las Relaciones en los Hogares (Endireh), la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup), la Encuesta Nacional sobre Violencia en el Noviazgo (Envin), y en otros ejercicios internacionales, como la Encuesta Mundial de Valores o el Latinobarómetro. En contraste, otras encuestas, como algunos instrumentos de la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales (v. gr., FRA, 2013 y 2016), los “eurobarómetros especiales” (v. gr., EC, 2018 y 2019) o la encuesta *Discrimination in America* (HSPH, NPR y RWJF, 2018) renuncian en buena medida a formular este tipo de preguntas, aunque se puede admitir que los cuestionarios de estos estudios presuponen una sociedad relativamente bien informada.

sentido, se buscó una estructura que permitiera ubicar a los grupos históricamente discriminados en el imaginario colectivo, respecto a cómo son percibidos y como son tratados, tanto en la esfera pública como en la privada (apertura a la diversidad en el hogar y la familia y la política, inclusión en las decisiones públicas). También se incluyó una batería que mide la aceptación de avances legislativos y medidas para la igualdad (matrimonio y adopción para parejas del mismo sexo, paridad de género, licencias de paternidad). Con esta información se puede hacer una descripción coherente sobre las formas de discriminación presentes en la sociedad mexicana, que indica que el rechazo a las personas de la diversidad sexual y de género y a las personas migrantes son las más generalizadas, en términos de la expresión de estereotipos, prejuicios y actitudes (Conapred, 2018: 82 y ss.).

La aproximación a las prácticas discriminatorias se lleva a cabo a través de la medición de los actos discriminatorios experimentados en el último año y del registro de la negación injustificada de un derecho en los últimos cinco años. Se trata de periodos estandarizados para informar sobre el cumplimiento de metas de compromisos internacionales, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Consenso de Montevideo, y se basan en una síntesis de las conductas que prohíbe expresamente la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículo 7), en la que se consideró aquellas que más impacto tienen para las personas, en especial para los grupos históricamente discriminados, tales como las que ocurren en los ámbitos del trabajo, la educación y la salud. Se incluyó también una pregunta que permite estudiar la cultura de la denuncia por actos discriminatorios.

Por una parte, se trata también de declaraciones de las personas informantes que están sujetas a factores como la capacidad de identificar un acto o práctica discriminatoria, así como de reconocerlo (superando el estigma que ello implica) y declararlo en la entrevista. Este tema supone algunas herramientas y conocimientos en la persona entrevistada, al tiempo que introduce un elemento de incertidumbre en la medición: al comparar por región geográfica o grupo social no siempre resulta obvio si una

mayor frecuencia de declaración de experiencias de discriminación significa una mayor incidencia del fenómeno o un mayor grado de conciencia sobre ella y de conocimientos para identificarla. Esto plantea la necesidad de incluir en ejercicios futuros preguntas que permitan detectar este tipo de variaciones.

En el cuestionario se conservó también el registro del tono de piel de las personas, que se captó mediante autodeclaración de las personas informantes de acuerdo con una tarjeta con la escala PERLA y sin verificación de la persona que hizo la entrevista. Se recurrió a este procedimiento para simplificar la medición utilizada en 2010, basada en una escala mucho más amplia y que incluía otros elementos de la apariencia personal, así como para favorecer la comparabilidad con otros ejercicios (Módulo de Movilidad Social de la Encuesta Nacional de Hogares, estudio PERLA). Desde un inicio estuvimos conscientes de que se trata de un tema polémico, sobre el que no hay consenso en la academia (ni en la administración pública). Sin embargo, es claro para el Consejo que el tono de piel, un rasgo directamente vinculado con el racismo y la discriminación racial, es un tema que debe ser investigado. No es gratuito que sea uno de los motivos prohibidos de discriminación en nuestras leyes y que es un marcador de importantes desigualdades en el ejercicio de derechos. Los resultados confirman que existen desventajas que generan desigualdades asociadas con tener tonalidades más oscuras de piel.

Asimismo, se conservó la pregunta para registrar la autoidentificación de la orientación sexual, que se captó también mediante autodeclaración de las personas informantes de acuerdo con una tarjeta de tres opciones (hetero, bi y homosexual), cuyos resultados indican que las personas con una orientación sexual no normativa registran una mayor prevalencia de discriminación percibida (Conapred, 2018).⁵

⁵ Se optó por no incluir la variable de identidad de género debido a que en el proceso de diseño del cuestionario y la prueba de campo resultó claro que no es una variable fácilmente comprensible, además de que tiende a generar rechazo. Se trata de un tema que requiere un mayor desarrollo metodológico e instrumental, a través de estudios específicos, antes de su incorporación regular en encuestas (Conapred y CNDH, 2019).

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

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

Los módulos se aplicaron a las personas pertenecientes a los grupos discriminados de la población para los cuales la encuesta resultaba representativa: personas indígenas, personas con discapacidad, personas de la diversidad religiosa, personas adultas mayores, niñas y niños, adolescentes y jóvenes, y mujeres, este último, con un apartado específico sobre trabajadoras del hogar remuneradas. A diferencia de la edición 2010, todas las personas del hogar pertenecientes a un grupo discriminado respondieron todos los módulos necesarios, lo que incrementó notablemente el número de casos de cada grupo y permitió acercarnos a la interseccionalidad de la discriminación.

En el diseño de los módulos se buscó que la información fuera representativa de cada uno de los grupos, motivo por el cual se redujo su número. En función del marco muestral, y de acuerdo con la propia experiencia de la Enadis 2010, se decidió no aplicar módulos para personas extranjeras, personas con orientación sexual o identidad de género (OSIG) no normativa y personas afrodescendientes, ya que no permitían obtener información de calidad de acuerdo con los estándares de la encuesta.

En el caso de las personas afrodescendientes y extranjeras, debido a su escasa proporción en el total de la población (1.4% según la Encuesta Intercensal 2015 y 0.9% de acuerdo con la serie censal, respectivamente) y a que, al tratarse de una encuesta en hogares, es imposible captar a poblaciones migrantes en tránsito. En el caso de las personas de la diversidad sexual y de género, en principio, no existe un marco muestral que permita estimar su volumen, además de que la identificación de las personas del hogar a quienes se aplican los módulos depende principalmente de la atribución de las características por parte de quien haya contestado el cuestionario sociodemográfico, que no necesariamente sabe o está dispuesta a proporcionar datos sobre la orientación sexual e identidad de género de cada miembro del hogar, por lo que resulta técnica y metodológicamente erróneo aplicar el módulo a las personas a quienes se imputa información sobre OSIG no normativa.⁶

Los módulos buscaron responder también a recomendaciones conceptuales derivadas de las mejores prácticas internacionales de protección de derechos, como la eliminación de un enfoque medicalizado respecto a la discapacidad y la senectud o un enfoque folclórico de la etnicidad. Así, los módulos se centran en los temas de autopercepción, autonomía y registro de experiencias de discriminación, tales como la negación injustificada de servicios públicos, empleo o servicios privados, y los motivos atribuidos por las personas informantes.

En los módulos se introdujo una innovación, que resulta de interés para futuros ejercicios estadísticos, respecto al reconocimiento de características concretas para mejorar la identificación de ciertos grupos de la población. Se trata de una batería de filtros que buscó confirmar el autorreconocimiento indígena, de la discapacidad y de la diversidad religiosa de las personas que

⁶ De cualquier manera, la encuesta sí permite identificar a personas nacidas en otro país (equivalentes a 0.9% de la población), a personas afrodescendientes (2.9%) y a personas que declaran una orientación sexual no normativa (3.2%), por lo que también es posible analizar sus características, opiniones y experiencias.

en el cuestionario general fueron identificadas como tales por la persona informante del hogar.

En particular, se preguntó directamente a las personas que previamente habían sido identificadas en el cuestionario general (por la persona informante del hogar) si, en efecto, se consideraban a sí mismas indígenas —y por qué razón—, si tenían una discapacidad y si profesaban una religión diferente a la católica.

Vale la pena detenerse en el filtro de autoidentificación indígena, dado que fue el caso con mayor grado de error. En la prueba piloto de la encuesta se descubrió que muchas personas identificadas como indígenas en el cuestionario sociodemográfico por la persona informante del hogar no se autorreconocían como tales al aplicar el módulo, lo que pone en evidencia la limitación de la pregunta. Hay dos explicaciones inmediatas: o la persona informante no entendió la pregunta o no conocía la autoidentificación de otros integrantes de su hogar.

El filtro es importante, desde el punto de vista operativo, porque se requería que la batería de preguntas sobre experiencias de discriminación fuera contestada por personas que hablaran una lengua indígena (en este caso, pasaron directamente al módulo) o reconocieran tener una herencia cultural indígena. El filtro buscó, primero, confirmar la autoidentificación indígena y, segundo, captar las razones de la autoadscripción. Aplicado el filtro, siete de cada diez personas identificadas como indígenas en el cuestionario general (por una tercera persona) no respondieron el módulo al no cumplir con alguno de los criterios de pertenencia cultural establecidos.

No se trata, desde luego, de que este tipo de filtros elimine del registro a las personas que no se autoidentifican como pertenecientes a algún grupo históricamente discriminado, al no calificar, de acuerdo con opciones predeterminadas (lo cual, por lo demás sería opuesto al principio de derechos que sustenta el autorreconocimiento),⁷ sino de estudiar más a profundidad algu-

⁷ “[A] pesar de las deficiencias, la autoidentificación debe seguir siendo la norma, ya que se basa en la idea fundamental de que el Estado no debe imponer una identidad a las personas” (ONU, 2015: §57).

nas determinantes de la identificación y la autoidentificación de las personas, así como de evaluar la formulación y comprensión de las preguntas (Leite y Villaseñor, 2018). En este sentido, sería interesante, en futuros ejercicios, plantear una pregunta semejante para investigar las razones por las que las personas se autoidentifican como (culturalmente) afrodescendientes.⁸

Por otro lado, los hallazgos de la Enadis son muy relevantes en cuanto a que identifican un margen de error asociado con la metodología de las encuestas de hogar, donde la información sobre todos los integrantes recae en una sola persona, que no necesariamente provee toda la información de forma certera, lo que levanta la interrogante sobre si se puede seguir dando por sentada la validez de la identificación de características demográficas e identitarias que hace una tercera persona (la informante del hogar).

En este sentido, sería interesante pensar a futuro en una estimación de los “errores” de la información proporcionada por informantes del hogar en las encuestas sociodemográficas o censos sobre terceras personas en variables como autoidentificación indígena, condición de discapacidad o adscripción religiosa, para corregir los resultados de estos ejercicios estadísticos. De hecho, los filtros de los módulos de la Enadis 2017 arrojan que este “error” de identificación es mucho mayor para personas indígenas (68.3%) que para personas con discapacidad (4.6%) y personas con una religión diferente a la católica (2.7%).

En el módulo de mujeres se diseñó también un submódulo específico para trabajadoras del hogar remuneradas (grupo que, por insuficiencia muestral, no estaba contemplado como módulo específico al inicio del proceso). Se sabe que se trata de una ocupación que, por la propia precariedad del mercado de trabajo y la volatilidad del empleo, está sujeta a múltiples episodios de

⁸ Datos de la Enadis 2017 indican que cerca de ocho de cada diez personas que se consideran a sí mismas afrodescendientes reportaron que su tono de piel se encuentra entre los tonos medios y claros de la escala, lo que confirma que en México la afrodescendencia no está directamente vinculada con el tono de piel, como asumen los discursos racializantes.

desocupación y que la mayoría de las trabajadoras no es de planta, sino de entrada por salida, en una o varias viviendas simultáneas (Cebollada, 2016). Así, se introdujo una variación respecto al estándar temporal de las encuestas de ocupación y empleo (la semana previa a la encuesta) y se preguntó si a lo largo del año previo la mujer informante había recibido un pago por desempeñar labores del hogar. Este cambio permitió ampliar la muestra y contar con un número suficiente de observaciones. Así, mientras que la cifra que se deriva de la variable ocupación del cuestionario general de la Enadis es consistente con la de otras encuestas sociodemográficas, la que resulta del módulo de mujeres más que duplica la primera: 4.8 millones de mujeres de 18 años y más realizaban o habían realizado trabajo del hogar remunerado en una vivienda particular durante el año anterior a la entrevista.

Retos para medir la discriminación

La Enadis 2017 representa un avance importante en la agenda de investigación sobre la discriminación y las desigualdades sociales, así como respecto a los propios instrumentos de estudio y medición. Se trata de un campo de conocimiento que está en construcción en México y en el mundo y que se beneficia de aportaciones de múltiples disciplinas científicas, como lo muestra la conformación de redes de especialistas, la oferta de programas de investigación y la mayor frecuencia de resultados de trabajo e iniciativas académicas.

Más que en los vínculos con las desigualdades de oportunidades y resultados, las encuestas sobre discriminación suelen estar centradas en la desigualdad de trato por prejuicios y estereotipos y en las opiniones y las percepciones sobre la discriminación, sea de grupos específicos o del conjunto de la población.

Desde luego, esta preocupación resulta fundamental, y cada vez resulta más claro que se trata de componentes del *continuum* discriminatorio que no sólo son muy vulnerables al sesgo de deseabilidad social, sino que también pueden registrar una gran

volatilidad en función de la coyuntura (Cea D’Ancona, 2009).⁹ En este sentido, la aproximación de la Enadis 2017 sí incluye estos aspectos convencionales de la medición de la discriminación al aproximarse a la medida de los prejuicios, estereotipos y actitudes discriminatorias, incluso los que están internalizados entre los propios grupos históricamente discriminados, y permite relacionarlos con otras variables de tipo socioeconómico, con lo que es posible conocer quiénes tienen una mayor propensión a discriminar. Será necesario, por supuesto, dar seguimiento a los avances en este campo de conocimiento en futuros ejercicios.

La Enadis 2017 también permite una medición precisa de los efectos agregados de la discriminación y de manifestaciones concretas de los déficits de derechos (por ejemplo, brechas de género o barreras de acceso a información pública) y a las desventajas que enfrentan distintos grupos discriminados en ámbitos concretos.

Las prácticas discriminatorias son el eslabón débil de la medición. En los cuestionarios de la Enadis 2017 se buscó obtener información sobre estas prácticas a través de las preguntas sobre la discriminación percibida y experiencias de negación injustificada de derechos. Si bien se logró un avance importante al vincularlas con variables como la identificación del ámbito de derechos y al motivo de discriminación atribuido, todavía es necesario desarrollar instrumentos mucho más precisos para una métrica de las prácticas discriminatorias, tales como encuestas en ámbitos institucionales y estudios cualitativos sobre conductas personales y de grupo, prácticas organizacionales y normas —formales e informales— concretas.

⁹ A manera de ejemplo, diversos ejercicios de sondeo de opinión realizados durante el primer semestre de 2019 han dado cuenta de la prevalencia de opiniones y actitudes opuestas a la inmigración y a favor de acciones y políticas más restrictivas que las registradas por la Enadis 2017, levantada un año antes de la entrada de la primera caravana migrante procedente de América Central. No obstante, señalo que la encuesta sí registró adecuadamente que las opiniones y actitudes xenofóbicas y antimigrantes están entre las expresiones de discriminación más difundidas en la sociedad mexicana, junto con el rechazo a la diversidad de género y orientación sexual.

De cualquier manera, los indicadores de prevalencia de actos de discriminación experimentados y registrados probablemente representan el umbral inferior de las prácticas discriminatorias, ya que éstas no se limitan a los actos concretos informados, sino que también conforman un contexto social, impersonal y sistemático, y están manifiestas también en esferas de socialización que es más complicado identificar.

Otro conjunto de retos metodológicos se refiere a la captación de la información demográfica e identitaria que permite construir a los grupos discriminados. Mientras hay algunas características que no ofrecen mayores dificultades de identificación (sexo, edad, lugar de nacimiento, lengua materna), hay otras que no resultan tan obvias, en especial las que se refieren a determinadas construcciones identitarias de las personas (etnicidad, herencia cultural, religión), otras que dependen de un todavía muy limitado desarrollo de los propios instrumentos de medición (tono de piel, discapacidad) y aquellas que involucran tal grado de estigmatización social que resultan sumamente difíciles de captar (OSIG, experiencias de privación de libertad, uso de drogas).

El tono de piel, especialmente, es uno de los componentes del aspecto personal que mayor impacto tiene en la desigualdad de oportunidades y resultados asociados con la discriminación, por lo tanto, se necesita una medida lo más estandarizada posible para estudiarlo (*cf.*, Colmex, 2019). En México la discriminación racial se dirige en contra de personas y pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de personas migrantes (de ciertas regiones), pero sobre todo contra personas con tonos de piel más oscuros. Se ha argumentado, por otro lado, que el mero intento de medir la diferenciación del tono de piel es en sí mismo discriminatorio, sin embargo, esta medición es capaz de explicar múltiples desventajas, discriminaciones y brechas de desigualdad (Conapred, 2018: 54 y ss.), por lo que no sólo resulta necesario contar con datos que pongan en evidencia la discriminación racial asociada con esta característica personal, sino que también es un poderoso instrumento para visibilizarla y evidenciarla.

La encuesta buscó captar la orientación sexual, también mediante tarjeta, para tratar de reducir los sesgos y riesgos que implica una pregunta directa y oral. Esta característica personal, que también determina un cúmulo de discriminaciones, es una de las más difíciles de medir a través de encuestas e implica el desarrollo de instrumentos innovadores (además de estudios cualitativos y “experimentos sociales”) para superar tanto la resistencia a la temática como las dificultades de comprensión de las preguntas y opciones de respuesta. Muchas de las preguntas usuales en este tipo de investigación empírica implican que las personas entrevistadas tengan un grado comparativamente mayor de autonomía personal, conocimientos y herramientas, en particular respecto a la variable de identidad de género, que resulta relativamente poco comprensible para la mayoría de la población (para el caso, en el cuestionario se trató de explicar el concepto *personas trans* como “las personas que popularmente se dice que cambiaron de sexo”).

La metodología que normalmente se utiliza en las encuestas en hogares y los censos, es decir, la declaración por un informante de cada hogar, presenta dificultades para una confiable y correcta captación de OSIG. Existe un riesgo de subestimar por declaraciones de terceras personas, y siempre habrá quienes prefieran reportar OSIG normativas debido a un contexto hostil y al sesgo de deseabilidad, antes que asumir abiertamente una orientación sexual o identidad de género no normativa.

Es necesario seguir avanzando en el estudio y prueba de preguntas para determinar cuál es la mejor forma de levantar este tipo de información. Se debe considerar todos los componentes de la OSIG (atracción, prácticas, historia personal e identidad), y el instrumento debe dar preferencia a la autodeclaración identitaria, al tiempo que garantice la intimidad y privacidad (Leite y Villaseñor, 2018).

Reflexiones finales

La métrica de la discriminación a través de encuestas robustas, periódicas y comparables, que incluyan los tres niveles en que se manifiesta el fenómeno, requiere también un ejercicio de estandarización como el que se ha desarrollado en otros ámbitos de estudio. Este esfuerzo está condicionado también por múltiples compromisos internacionales de derechos humanos, que explícitamente incluyen metas en términos de igualdad y no discriminación.

Los indicadores sobre la discriminación que permite construir la Enadis 2017 son tan relevantes como otras medidas de desigualdad, como los índices de marginación, la medición multidimensional de la pobreza, el índice de desarrollo humano, los indicadores de brechas de género y otros que dan cuenta de déficits en el acceso a bienes y servicios y ejercicio de derechos. En este sentido, la agenda de investigación aplicada obtendría importantes resultados al vincular estos datos.

Esta tercera Enadis no sólo identificó las opiniones y actitudes discriminatorias que operan en la sociedad, sino que además logró conocer el perfil sociodemográfico de las personas más proclives a sufrir la discriminación (y aquellas propensas a tener conductas discriminatorias) y vincularlo con experiencias percibidas de discriminación —tanto de la población en general como de grupos sociales específicos— y establecer una relación con déficits en el ejercicio de derechos y con las desigualdades socioeconómicas.

La encuesta ayuda a visibilizar estos fenómenos, pero no proporciona —como no lo hace ningún instrumento de estudio por sí mismo— todas las respuestas. Continuamente se desarrollan metodologías de diseño y técnicas de entrevista que minimizan algunos efectos y sesgos de este tipo de proyectos, que se tendrán que aprovechar en el diseño de la próxima Enadis y de otras encuestas especializadas, como las que ocasionalmente levantan entidades federativas e instituciones académicas.

Además, se debe trabajar, en paralelo, en el desarrollo de otras fuentes de información. En particular, se requiere, por un lado,

aplicar encuestas específicas sobre prácticas y experiencias discriminatorias en ámbitos institucionales (procuración y administración de justicia, educación, mercado de trabajo, salud y seguridad social, por ejemplo) y, por otro lado, mejorar y ampliar los registros administrativos, para que capten mayor información socio-demográfica e identitaria de las personas y grupos que atienden, así como sobre las prácticas institucionales, incluida la recopilación de datos sobre las personas y grupos que no recibieron los servicios y beneficios de los programas públicos, porque ésta es una información crucial para visibilizar las prácticas discriminatorias institucionalizadas y aplicar acciones correctivas a través de medidas para la igualdad.

Finalmente, se impone la necesidad de garantizar la continuidad de la Enadis, convirtiéndola en una actividad estadística del Estado, a través del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, y promoviendo la incorporación de variables adecuadas para la medición de la discriminación en otros instrumentos estadísticos: el censo, otras encuestas nacionales y diversos registros administrativos.

Referencias

- AYMERICH, JAIME; CANALES, MANUEL, Y VIVANCO, MANUEL (2007). *Encuesta Tolerancia y No Discriminación. Tercera medición*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://www.facso.uchile.cl/documentos/encuesta-tolerancia-y-no-discriminacion-tercera-medicion-pdf-5207-kb_56703_5.pdf>.
- BARBA SOLANO, CARLOS (2012). Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 19(54), 261–270.
- BLANK, REBECCA; DABADY, MARILYN, Y CITRO, CONSTANCE (Eds.) (2004). *Measuring racial discrimination. Panel on Methods for Assessing Discrimination*. Washington, D. C.: The National Academies Press.

- CEA D'ANCONA, MARÍA ÁNGELES (2009). La compleja detección del racismo y la xenofobia a través de encuesta. Un paso adelante en su medición. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 125, 13–45.
- CEA D'ANCONA, MARÍA ÁNGELES, Y VALLES MARTÍNEZ, MIGUEL S. (2018). *Evolución de la discriminación en España. Informe de las encuestas IMIO-CIS de 2013 y 2016*. Madrid: Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades. Recuperado de <<http://www.inmujer.gob.es/actualidad/NovedadesNuevas/docs/2018/EvolucionDiscrimEsp2018-0159.pdf>>.
- CEBOLLADA, MARTA (2016). Las personas trabajadoras del hogar remuneradas en México: un perfil sociodemográfico y laboral. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Recuperado de <https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Cuadernillo_02_PerfilSociodemografico_WEB.pdf>.
- COLMEX (2019). *El color de México*. México: El Colegio de México. Recuperado de <<https://colordepiel.colmex.mx/>>.
- CONAPRED (2011). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010. Resultados generales*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Recuperado de <<https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf>>.
- CONAPRED (2018). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2017. Prontuario de resultados*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Recuperado de <http://sindis.conapred.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/ENADIS_2017_Prontuario.pdf>.
- CONAPRED Y CNDH (2019). *Encuesta sobre Discriminación por motivos de Orientación Sexual e Identidad de Género 2018. Resumen ejecutivo*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Recuperado de <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Resumen_Ejecutivo_ENDOSIG_16-05_2019%20%281%29.pdf>.

- CONAPRED Y SEDESOL (2005). “Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México”. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Secretaría de Desarrollo Social. Recuperado de <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Presentacion_de_la_Encuesta_final.pdf>.
- EC (2018). *Integration of immigrants in the European Union. Special Eurobarometer 469. Report*. Bruselas: Unión Europea. Recuperado de <http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2169_88_2_469_ENG>.
- EC (2019). *Perceptions of antisemitism. Special Eurobarometer 484. Report*. Bruselas: Unión Europea. Recuperado de <http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2220_90_4_484_ENG>.
- FRA (2013). *European Union LGBT Survey Technical Report. Methodology, online survey, questionnaire and sample*. Luxemburgo: European Union Agency for Fundamental Rights. Recuperado de <<https://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-lgbt-survey-technical-report>>.
- FRA (2016). *Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Questionnaire 2016*. Luxemburgo: European Union Agency for Fundamental Rights. Recuperado de <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-midis-ii-questionnaire_en.pdf>.
- FUENTES, MARIO LUIS, Y SZÉKELY, MIGUEL (Comps.) (2010). *Un nuevo rostro en el espejo: percepciones sobre la discriminación en México*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Recuperado de <<https://ceey.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/Un-nuevo-rostro-en-el-espejo.-Percepciones-sobre-la-discriminaci%C3%B3n.pdf>>.
- HSPH, NPR y RWJF (2018). *Discrimination in America*. Boston: Harvard T. H. Chan School of Public Health / National Public Radio / Robert Wood Johnson Foundation. Recuperado de <<https://www.hsph.harvard.edu/horp/discrimination-in-america/>>.
- INADI (2014). *Mapa Nacional de la Discriminación* (2ª. ed.). Buenos Aires: Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo. Recuperado de <<http://>>

- www.inadi.gob.ar/mapa-discriminacion/documentos/mapa-de-la-discriminacion-segunda-edicion.pdf>.
- INEGI (2018a). *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Metadatos. Información del proyecto estadístico*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <<http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/483>>.
- INEGI (2018b). *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Diseño muestral*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825100797.pdf>.
- INEGI y CONAPRED (2016). *Encuesta Nacional sobre Discriminación. Prueba 2016* (inédito).
- LEITE, PAULA (2019). Nombrar y contar. Afrodescendientes en la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2017. *Diario de Campo*, 5, 95–106. Recuperado de <<https://revistas.inah.gob.mx/index.php/diariodecampo/issue/view/1227/Número%20completo>>.
- LEITE, PAULA, Y VILLASEÑOR, PAOLA (noviembre, 2018). Esfuerzos recientes de visibilización de la diversidad sexual y de género en la estadística mexicana. En seminario *Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Demografía. Recuperado de <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/02_paula_leite_paola_villasenor_conapred_mexico.pdf>.
- ONU (2015). Lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y aplicación y seguimiento generales de la Declaración y el Programa de Acción de Durban. Nota del Secretario General. A/70/335. Nueva York: Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10196.pdf>>.

- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2006). *Un marco teórico para la discriminación*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Recuperado de <[https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E0002\(1\).pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E0002(1).pdf)>.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2014). Prolegómenos de una teoría política de la igualdad de trato. En Teresa González Luna y Jesús Rodríguez Zepeda (Coords.), *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato* (pp. 31–71). México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Recuperado de <https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Rindis-Hacia_una_razon_antidiscriminatoria-INACCCSS.pdf>.
- SALOMÉ, LILIANA (2017). *El concepto “discriminación estructural” y su incorporación al sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III. Recuperado de <<https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/24956#preview>>.
- 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. Recuperado de <https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Discriminaciones-estructural%20accs.pdf>.

Discriminación étnico-racial en México: una taxonomía de las prácticas

Patricio Solís, Alice Krozer, Carlos Arroyo Batista y
Braulio Güémez Graniel

Introducción

En los últimos años ha crecido el interés en México y América Latina por estudiar los efectos de las características étnico-raciales sobre la desigualdad de oportunidades sociales, relacionadas, por ejemplo, con el logro educativo, el acceso a la salud, la inserción ocupacional y el nivel de ingresos o la riqueza económica (Bailey, Saperstein y Penner, 2014; Flores y Telles, 2012; Solís, Güémez Graniel y Lorenzo Holm, 2019; Telles, Flores y Urrea-Giraldo, 2015; Trejo y Altamirano, 2016; Villarreal, 2010). Estas investigaciones han destacado la importancia de las características étnicas y raciales como factores asociados estadísticamente a la desigualdad.

Sin embargo, a pesar de revelar tendencias estructurales, esta asociación estadística arroja poca luz sobre los procesos específicos en que se ven cotidianamente involucrados distintos actores sociales y que dan lugar a esos niveles de desigualdad (Goldthorpe, 2016: 99; Reskin, 2008: 83). De ahí que sea necesaria una perspectiva complementaria que ponga atención en los mecanismos que contribuyen activamente a la reproducción de la desigualdad. Como señalan Lamont, Beljean y Clair, en los estudios sobre desigualdad queda pendiente “el enlace teórico que conecte lo social estructural con lo social psicológico para desarrollar un entendimiento más refinado de los caminos a través de los cuales la desigualdad se desarrolla y perpetúa” (2014: 579).

En este trabajo intentamos avanzar en esa dirección. Sostenemos que uno de los mecanismos clave que contribuyen a

la reproducción de la desigualdad asociada a las características étnico-raciales son las prácticas de discriminación, por lo que nos proponemos profundizar en el análisis de estas prácticas, a partir de los testimonios en entrevistas y grupos de enfoque llevados a cabo en cuatro entidades federativas de México (Ciudad de México, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán), en las que indagamos sobre las prácticas de discriminación étnico-racial reportadas por hombres y mujeres pertenecientes a distintos grupos de edad y sectores socioeconómicos.

El trabajo tiene cinco secciones, incluyendo esta introducción. En la segunda sección, exponemos algunos antecedentes conceptuales y empíricos de esta investigación, así como las preguntas principales. En la tercera sección, explicamos la metodología de nuestro estudio y la operacionalización de las dimensiones analíticas de interés. En la cuarta sección, presentamos los hallazgos principales y, en la quinta sección, las conclusiones, los límites del trabajo y las líneas de investigación futuras.

Discriminación étnico-racial: un énfasis en las prácticas

Para avanzar en una agenda de investigación empírica sobre la discriminación étnico-racial en México es importante, en primer lugar, adoptar una definición operativa del concepto de *discriminación* que nos permita delimitar con claridad nuestro objeto de estudio. En segundo lugar, hay que precisar lo que entendemos por *étnico-racial*, pues el término debe usarse con cuidado para ser útil en una agenda de investigación con propósitos antidiscriminatorios y antirracistas.

Entendemos la discriminación como “el conjunto de prácticas, informales o institucionalizadas, que niegan el trato igualitario o producen resultados desiguales para ciertos grupos sociales y que tienen como consecuencias la privación o el menoscabo en el acceso a los derechos y la reproducción de la desigualdad social”

(Solís, 2017: 27).¹ Esta definición reafirma el carácter estructural de la discriminación, ya que pone atención a las conductas y comportamientos, individuales y colectivos, que contribuyen a reproducir relaciones sociales asimétricas, basadas en un orden de poder y frecuentemente legitimadas por estereotipos y prejuicios hacia los grupos en situación de dominación (Giddens, 2010; Pager y Shepherd, 2008; Pincus, 1994; Rodríguez Zepeda, 2006).

El énfasis en las prácticas también nos orienta sobre cuáles deben ser los observables en una agenda de investigación empírica sobre la discriminación. En el centro de esta agenda de investigación se encuentran las *prácticas discriminatorias* específicas. A pesar de que estas prácticas son muy frecuentes y hay amplia evidencia etnográfica de las mismas, son todavía pocos los estudios en México que tienen como objeto su documentación y análisis sistemático (Barabas, 1979; Conapred, 2012; Gracia y Horbath, 2019; Horbath, 2008; Iturriaga, 2018; Moreno Figueroa, 2016; Oehmichen, 2007).

Estudiar las prácticas discriminatorias requiere identificar los *ámbitos sociales* donde ocurren (Blank, Dabady y Citro, 2004; Solís, 2017). Estos ámbitos son múltiples y diversos, por lo que es importante establecer un orden de prioridad analítica. Dado que nuestro interés principal son las prácticas asociadas directamente a la privación en el acceso a derechos y la desigualdad social, puede argumentarse que ciertos ámbitos sociales relacionados con los derechos y la desigualdad —como el mercado de trabajo, los sistemas educativos, de salud y de impartición de justicia, así como el acceso a la vivienda— deben tener prioridad en esta agenda de investigación. Hay otros ámbitos que también son importantes por su impacto en la vida de las personas, como la familia, los círculos de amistades, espacios públicos y establecimientos como negocios, restaurantes y otros espacios privados de consumo.

¹ Para un tratamiento más profundo de esta definición, revisar Blank, Dabady y Citro (2004), Rodríguez Zepeda (2006) y Solís (2017).

Es útil también establecer distinciones en las prácticas discriminatorias por el *tipo de consecuencias* que tienen. Una clasificación básica podría distinguir entre tres tipos de prácticas:

- a) Las prácticas que niegan o restringen directamente el acceso al ámbito social en cuestión, por ejemplo: negar el acceso a la escuela, impedir la entrada a un restaurante, o despedir a una persona de su trabajo por su pertenencia a un grupo social discriminado.
- b) Las prácticas que no niegan directamente el acceso, pero condicionan o limitan la movilidad interna en el ámbito, por ejemplo: el trato discriminatorio preferencial para ascensos o promociones ocupacionales, las prácticas dilatorias en la atención médica, o el impedimento de un trato justo y equitativo hacia las personas pertenecientes a determinados grupos sociales en el sistema de impartición de justicia.
- c) Las prácticas de maltrato que no tienen una consecuencia directa o inmediata de restricción en el acceso o la movilidad, pero afectan de manera significativa la vida cotidiana de las personas y en el largo plazo pueden tener efectos acumulativos importantes sobre las oportunidades de vida, por ejemplo: múltiples comportamientos y conductas cotidianas de trato despectivo, como asignar apodos, insultar, menospreciar o ignorar a las personas pertenecientes a grupos sociales discriminados.

Por último, es importante también identificar quiénes son los *agentes* que ejercen la discriminación en cada ámbito institucional. La posibilidad de desarrollar medidas de política pública antidiscriminatorias depende de la identificación de estos actores y la intervención sobre los procesos en los cuales ellos intervienen.

Nuestro análisis empírico se apoyará en esta definición operativa de la discriminación con énfasis en las prácticas y en tres dimensiones analíticas para su estudio: el ámbito social en que ocurren, el tipo de práctica en función de sus consecuencias y los

agentes clave que intervienen en estas prácticas. Pasemos ahora a discutir nuestra aproximación a la cuestión étnico-racial, que es el objeto central de este trabajo.

Utilizamos el término *étnico-racial* para destacar que las fronteras que establecen las personas entre lo étnico y lo racial son difusas y difícilmente separables entre sí (Brubaker, 2009; Loveman, 1999: 894; Nutini, 1997: 228), por lo que, en la práctica, la discriminación se origina frecuentemente por una mezcla de atributos en ambas dimensiones. Considerar simultáneamente lo étnico y lo racial también tiene dos ventajas analíticas. Primero, permite investigar hasta qué punto la discriminación que sufren las personas pertenecientes a pueblos indígenas resulta de su identificación por características somáticas a las cuales se atribuyen propiedades raciales, y no sólo se asocia a criterios étnicos o culturales, por ejemplo, hablar una lengua indígena, sus costumbres o su vestimenta (Saldívar, 2014). Segundo, permite entender que la discriminación étnico-racial no sólo está dirigida a personas que pertenecen a pueblos indígenas, ya que las conductas discriminatorias detonadas por rasgos físicos racializados —como el tono de la piel— afectan a toda la sociedad mexicana (Chávez-Dueñas, Adames y Organista, 2014; Dixon y Telles, 2017; Ortiz-Hernández, Compeán-Dardón, Verde-Flota y Flores-Martínez, 2011; Telles, 2014).

Al referirnos a atributos raciales es necesario precisar que las “razas humanas” no existen objetivamente como grupos que se distinguen jerárquicamente entre sí por sus rasgos biológicos o genéticos. Son, por el contrario, una construcción social que legitima una relación asimétrica de poder y se apoya en el racismo, es decir, la creencia de que esas supuestas diferencias biológicas existen y determinan no sólo distinciones de aspecto físico, sino también una jerarquía natural en aspectos como la capacidad intelectual, los atributos morales, los patrones de conducta y, en términos generales, la calidad humana (Bonilla-Silva, 1997; Comesco, 2017; Gall, 2016; Navarrete, 2016; Solís *et al.*, 2019).

La construcción social de criterios de clasificación racial se apoya en la racialización, es decir, el proceso mediante el cual

se atribuye significado a los atributos físicos externos que comparten las personas pertenecientes a determinados grupos sociales para asignarles cualidades raciales (Comesco, 2017; Fassin, 2011; Gall, 2016; Segato, 2010; Wade, 2014; Webster, 1992). Este proceso de racialización, cuyas raíces históricas en México se remontan al orden social instaurado en la época colonial y a la ideología del mestizaje, se manifiesta en la vida cotidiana a través de principios cognitivos de clasificación y categorización social de las personas, que son identificadas en una jerarquía étnico-racial a partir de sus atributos físicos, independientemente de si ellas se autodefinen o no como pertenecientes a un grupo étnico o racial determinado (Lamont, Beljean y Clair, 2014; Roth, 2016).

En este sentido, cuando incorporamos la dimensión racial al estudiar la discriminación nos referimos a las clasificaciones y categorizaciones sociales de las personas en jerarquías en función de sus rasgos físicos racializados. Este uso concibe lo racial como un principio cognitivo de clasificación y categorización social, y desecha cualquier pretensión de reificar la existencia de “razas humanas” y mucho menos de justificarlas por supuestas diferencias biológicas o genéticas.

Esta discusión nos lleva a introducir una última dimensión para nuestro análisis empírico de la discriminación étnico-racial: el de los *detonantes* de las prácticas de discriminación. Entendemos como detonantes los atributos que llevan a la identificación social de las personas y propician las prácticas de discriminación dirigidas contra ellas. Estos detonantes pueden ser atributos étnicos (el uso de una lengua indígena, la vestimenta), pero también raciales (rasgos físicos racializados como el tono de la piel, la estatura, la forma de la cara, etc.). También es frecuente que los atributos étnicos o raciales aparezcan junto con otras características, como el origen socioeconómico o regional.

Una vez discutidos los principales antecedentes teóricos y conceptuales, concluimos esta sección con las preguntas que guían nuestro análisis:

- a) ¿En qué medida las prácticas de discriminación étnico-racial están presentes en la vida cotidiana de las personas?
- b) ¿Cuáles son los ámbitos sociales en que se presentan mayoritariamente estas prácticas? ¿Qué formas específicas adoptan en cada ámbito social?
- c) ¿Cómo se clasifican y describen estas prácticas en función del tipo de consecuencias que tienen?
- d) ¿Cuáles son los detonantes de las prácticas discriminatorias? ¿Es recurrente la presencia de detonantes asociados a la apariencia física racializada, además de los rasgos culturales y étnicos? ¿A qué otro tipo de detonantes se refieren las personas cuando describen las experiencias de discriminación?

Metodología

Los datos para la realización de este estudio provienen del Proyecto sobre Discriminación Étnico-Racial en México (Proder),² con sede en El Colegio de México. A continuación, describimos brevemente las fuentes de información que utilizamos para obtener nuestro material empírico sobre experiencias de prácticas de discriminación étnico-racial. Posteriormente especificamos la forma en que establecimos clasificaciones de estas prácticas en función de las dimensiones analíticas discutidas en la sección previa.

Fuentes de datos

El análisis de información se hizo a partir de 19 grupos focales y 35 entrevistas a profundidad llevados a cabo en las ciudades de Mérida, México, Monterrey y Oaxaca, y las poblaciones Oxcutz-

² Este proyecto es dirigido por el autor principal de este trabajo. El proyecto es financiado por la Fundación Kellogg y Oxfam México. Más información en <https://discriminacion.colmex.mx/>

cab, Teabo y Valladolid del estado de Yucatán durante el primer semestre de 2019. Las cuatro ciudades se seleccionaron para tener diversidad regional, mientras que las tres poblaciones se seleccionaron como parte del enfoque del proyecto en la región maya de la península de Yucatán.

En las cuatro ciudades, hicimos tres grupos focales en cada ciudad para cada nivel socioeconómico (NSE): bajo, medio y alto.³ Cada grupo estuvo formado por seis personas, tres mujeres y tres hombres. En estos lugares también hicimos un cuarto grupo en cada ciudad conformado por población que definimos como vulnerable a la discriminación étnico-racial. En la Ciudad de México y Monterrey, se trató de personas de NSE medio-alto⁴ que se autclasificaron como “personas con piel oscura” en los filtros de reclutamiento. En Mérida y Oaxaca, fueron personas de NSE medio-alto cuyos padres hablaban una lengua indígena. En Yucatán, hicimos un grupo focal en cada una de las tres poblaciones mencionadas, debido a la dificultad de reclutar informantes diferenciados por NSE y otras características en poblaciones pequeñas.

Para las 35 entrevistas, seleccionamos a las personas entrevistadas según su participación en los grupos focales. Elegimos a siete entrevistados en cada una de las cuatro ciudades (al menos uno de cada grupo de enfoque) y a siete entrevistados en las poblaciones de Yucatán (al menos uno de cada población), intentando equilibrar por sexo. Diseñamos el protocolo de entrevistas para aproximarnos a los marcos cognitivos, estereotipos y situaciones que llevan a las prácticas discriminatorias, profundizando en algunos de los conceptos y experiencias discutidas en el grupo focal.

³ Para definir los estratos socioeconómicos se utilizaron los criterios de la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado (AMAI). El grupo bajo estuvo compuesto por personas clasificadas como C- y D según la AMAI, mientras que el grupo medio estuvo compuesto por personas clasificadas como C, y el grupo alto por personas clasificadas como A/B y C+ (AMAI, s. f.).

⁴ Al elegir a personas vulnerables con NSE medio-alto, intentamos reclutar informantes cuyas experiencias reflejaran en mayor medida discriminación étnico-racial y en menor medida discriminación socioeconómica.

De las categorías analíticas a los observables

Codificamos la información obtenida en grupos focales y entrevistas utilizando las categorías analíticas que discutimos en la sección previa: el *ámbito social*, el *tipo de práctica* por sus consecuencias, los *agentes* que ejercen la discriminación y los *detonantes* de las prácticas discriminatorias (Cuadro 1).

Algunos de los ámbitos sociales corresponden a espacios institucionalizados (por ejemplo, la escuela o la atención a la salud), mientras que otros ámbitos refieren a espacios de interacciones informales, como los espacios públicos. Para cada experiencia referida por las personas participantes, clasificamos a los agentes que realizan las prácticas discriminatorias, intentando distinguir, en la medida de lo posible dada la información presente en los relatos de las personas, la posición de esos agentes en el ámbito en cuestión.

Cuadro 1. Categorías de clasificación para el estudio de las prácticas de discriminación étnico-racial

Dimensión	Categorías
Ámbito social	Atención a la salud; Escuela; Medios de comunicación; Propiedad de bienes raíces y vivienda; Redes sociales (internet); Relaciones familiares; Relaciones sociales (amistades, vecinas/os); Seguridad pública y acceso a la justicia; Tiendas, restaurantes, otros negocios; Trabajo; Vía pública
Tipo de práctica	Acceso; Movilidad interna; Trato
Agentes	Amistades; Clientes; Compañeras/os de estudio; Compañeras/os de trabajo; Docentes; Empleadoras/es; Personal Médico; Personal directivo en escuelas; Personas en la vía pública; Personas nativas (vs. migrantes); Policías; Trabajadoras/es de la salud (exceptuando a personal médico); Trabajadoras/es del gobierno (exceptuando agentes descritos en otras categorías); Trabajadores en establecimientos privados; Vecinas/os o parientes; Sin identificación precisa

(Continúa tabla)	
Dimensión	Categorías
Detonantes	Rasgos físicos racializados; Rasgos socioeconómicos; Lengua; Mención genérica; Vestimenta; Apellido; Origen regional; Otros rasgos culturales

Fuente: Elaboración propia.

La clasificación por tipo de práctica refiere a los efectos que se identifican como resultado de las prácticas de discriminación. Por ejemplo, en el ámbito laboral, una práctica discriminatoria puede afectar: a) si una persona es contratada o no (acceso); b) sus posibilidades de recibir un aumento o un ascenso de puesto (movilidad interna), o c) simplemente la manera en que jefes/as, compañeros/as o clientes tratan a una persona (trato), sin que se reporten consecuencias en términos de acceso o movilidad interna.

Los detonantes de las prácticas de discriminación étnico-racial se basan en las referencias al tono de piel u otras características físicas racializadas, o bien el uso de una lengua indígena (o cierta forma de hablar castellano asociada a este uso) y la vestimenta como formas específicas de identificación étnica. También incluyen detonantes no vinculados directamente a las características étnico-raciales pero que frecuentemente son asociadas a éstas, como los rasgos socioeconómicos (ser pobre, tener bajo nivel educativo, tener origen rural), el origen regional (provenir de una región o estado específicos del país, como Oaxaca, San Luis Potosí, “el sur”, etc.), o el apellido, que refiere casi exclusivamente a la discriminación asociada a tener un apellido de origen maya en la península de Yucatán. La categoría “otros rasgos culturales” se refiere a costumbres, conductas o actividades que las personas asocian a la pertenencia a pueblos indígenas y no refieren a vestimenta y rasgos lingüísticos. Finalmente, incluimos una categoría de “mención genérica” para las experiencias discriminatorias que se atribuyen a la pertenencia a un grupo étnico-racial, pero no dan cuenta de otros detonantes más específicos. Esta categoría representa las experiencias de discriminación en las que se refería de forma genérica a una persona “indígena” o “negra” como

víctima de discriminación, sin especificar sus rasgos culturales, lingüísticos, sociales o físicos.

Resultados: análisis de las prácticas de discriminación étnico-racial

Densidad estadística de las distintas dimensiones

La discriminación étnico-racial es tan frecuente en México que obtuvimos en total 565 testimonios de experiencias de discriminación. El Cuadro 2 presenta la frecuencia de los distintos ámbitos sociales en los que tuvieron lugar las experiencias relatadas. Aunque estos resultados no tienen representación estadística, sí pueden ofrecer alguna idea sobre los ámbitos en que se perciben más frecuentemente —o con mayor peso para las personas participantes— prácticas discriminatorias. Destacan el ámbito laboral, mencionado en 24% de los casos; las relaciones familiares (19%); la escuela (18%); tiendas, restaurantes y otros negocios (18%); relaciones sociales con amistades o vecinos/as (14%), y los espacios públicos (12%). Llama la atención, en primer lugar, la diversidad de ámbitos, y, en segundo lugar, que la discriminación es frecuente tanto en los espacios clave para la reproducción de la desigualdad socioeconómica (trabajo y escuela) como en espacios de reproducción de la vida cotidiana (relaciones sociales, espacios de consumo, espacios públicos). También resalta una baja frecuencia de la atención a la salud, la seguridad pública y el acceso a la justicia. Parecería que, a pesar de que estudios previos han detectado prácticas recurrentes de discriminación étnico-racial en estos ámbitos, la percepción que se tiene de su frecuencia relativa frente a la discriminación en otros ámbitos es menor.⁵

⁵ Por supuesto, esto no significa que las prácticas de discriminación en estos ámbitos sean poco relevantes. Aunque parecerían ser menos frecuentes, tienen consecuencias directas e importantes en la vida de las personas, como veremos más adelante.

Cuadro 2. Densidad de los ámbitos de ejercicio de las prácticas de discriminación étnico-racial. Porcentaje de menciones*

Ámbito social	%	<i>n</i>
Trabajo	24.4	138
Relaciones familiares	19.3	109
Escuela	18.4	104
Tiendas, restaurantes, otros negocios	17.9	101
Relaciones sociales (amistades, vecinas/os)	14.4	81
Vía pública	12.1	68
Medios de comunicación	3.2	18
Propiedad de bienes raíces, vivienda	3.0	17
Atención a la salud	2.8	16
Seguridad pública y acceso a la justicia	1.2	7
Redes sociales (internet)	0.7	4

* La suma de porcentajes es mayor a 100 debido a que, en algunas ocasiones, las personas hablaron de dos o más ámbitos al referirse a una misma experiencia. Fuente: Elaboración propia.

El Cuadro 3 presenta la distribución de las prácticas de discriminación según su tipo de consecuencias para el total y los seis principales ámbitos. En términos generales, la mayor parte de los relatos (63%) refieren a experiencias genéricas de maltrato, sin especificar de manera explícita consecuencias directas en términos de la privación del acceso o la obstaculización de la movilidad interna.⁶ Destaca que, en el ámbito laboral —el más frecuentemente mencionado— se identifican con mayor frecuencia prácticas que limitan el acceso (46%) y la movilidad interna (12%), relacionadas comúnmente con el rechazo a la contratación de personas con rasgos étnico-raciales asociados a la pertenencia a pueblos indígenas. La movilidad interna, por supuesto, no afecta

⁶ Cabe señalar, sin embargo, que no se realizaron preguntas específicas sobre las consecuencias más significativas de estas prácticas de maltrato. Es posible que muchas de las personas participantes asocien de manera implícita estas prácticas cotidianas a consecuencias mayores, aunque esto no puede ser verificado con nuestros datos y requeriría estudios posteriores.

Cuadro 3. Distribución de prácticas discriminatorias en los principales ámbitos de ocurrencia, según su tipo

Ámbito social	Maltrato	Acceso	Movilidad interna	Acceso y movilidad interna	Sin clasificación
Trabajo	38.4	45.7	12.3	1.5	2.2
Tiendas, restaurantes, otros negocios	70.9	26.4	0.9	-----	1.8
Escuela	67.6	26.7	1.9	-----	3.8
Relaciones familiares	64.7	34.3	1.0	-----	-----
Relaciones sociales (amistades, vecinas/os)	81.7	15.9	-----	-----	2.4
Vía pública	79.7	15.9	-----	-----	4.4
Total*	63.2	29.6	4.3	0.4	2.7

* Incluye todas las experiencias de discriminación.

Fuente: Elaboración propia.

ámbitos como las relaciones familiares y sociales, los espacios públicos y los establecimientos públicos, donde la discriminación se expresa principalmente en términos de acceso y trato.

El Cuadro 4 presenta la frecuencia en que se mencionan distintos agentes como perpetradores de prácticas discriminatorias. Como correlato de la importancia de los ámbitos de interacción social cotidiana (Cuadro 2), los agentes más mencionados son amistades (30%) y vecinos/as o parientes (30%). Le siguen las personas empleadoras (18%), trabajadores/as que ejercen discriminación hacia clientes en establecimientos (14%) y compañeros/as de estudio (10%). Nuevamente, los agentes que son intermediarios clave en los servicios básicos, la mayoría de ellos públicos (policías, médicos y otros/as trabajadores/as de salud, docentes, personal directivo en escuelas y trabajadores/as del gobierno), tienen en lo individual pocas menciones relativas, aunque, si se les toma en su conjunto, llegan a un 10% de las menciones.

Cuadro 4. Agentes que realizan prácticas de discriminación étnico-racial (%)*

Agentes	%
Amistades	30.4
Vecinas/os o parientes	30.4
Personas empleadoras	17.7
Trabajadoras/es en establecimientos	13.5
Compañeras/os de estudio	9.9
Personas en la vía pública	7.3
Clientes	5.3
Compañeras/os de trabajo	3.4
Policías	2.5
Personas nativas (frente a migrantes)	2.3
Trabajadoras/es de salud (no médicos)	2.3
Docentes	1.9
Personal directivo en escuelas	1.9
Trabajadoras/es del gobierno	1.4
Médicos	0.2
Sin identificar	6.6

* La suma de porcentajes es mayor a 100 porque las personas pueden mencionar a dos o más agentes en un mismo testimonio. / Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 5. Detonantes de las prácticas de discriminación étnico-racial (%)

Detonantes etno-raciales	%
Rasgos físicos racializados	62.8
Rasgos socioeconómicos	21.6
Lengua indígena	13.6
Mención genérica	11.5
Vestimenta	10.3
Apellido	4.2
Origen regional	4.1
Otros rasgos culturales	3.5

* La suma de porcentajes es mayor a 100 porque las personas pueden mencionar dos o más detonadores al hablar de una sola experiencia.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el Cuadro 5 resume los principales detonantes de las experiencias de discriminación. Destacan, por mucho, los rasgos físicos racializados, mencionados en 63% de los testimonios. Entre estos rasgos físicos sobresale el tono de piel, aunque también es posible encontrar referencias a otras características físicas.⁷ Esto reafirma la importancia de la dimensión racial como detonante de la discriminación. Frecuentemente se mencionan también rasgos étnicos como detonantes: lengua indígena con 14%, vestimenta con 10%, apellido con 4% y otros rasgos culturales con 4%. Destaca la importancia de los rasgos socioeconómicos (22%), lo cual confirma —como lo han sugerido trabajos previos— que la discriminación étnico-racial es propiciada frecuentemente por una mezcla de detonantes étnicos, raciales y socioeconómicos (Flores y Telles, 2012; Solís *et al.*, 2019; Telles y Torche, 2018).

Análisis de las prácticas específicas

Trabajo

Como han documentado otros trabajos (Arceo-Gómez y Campos-Vázquez, 2014; Horbath, 2008), en el mercado laboral la discriminación empieza desde el reclutamiento, restringiendo el acceso a personas con ciertas características. Las personas participantes describen el funcionamiento de filtros muy potentes para el mercado de trabajo, detonados, generalmente, por la apariencia física y, de manera menos frecuente, por rasgos lingüísticos, socioeconómicos, apellidos y vestimenta. Es importante

⁷ La preeminencia de los rasgos físicos, y en particular del tono de piel, se debe en parte a que se realizaron preguntas explícitas sobre experiencias de discriminación asociadas al tono de piel. Sin embargo, es importante señalar que el tono de piel fue un detonante mencionado de manera espontánea y muy frecuente, incluso cuando se preguntó sobre la discriminación dirigida específicamente a personas pertenecientes a pueblos indígenas.

resaltar la manera en que estos detonantes operan de manera conjunta, sin que necesariamente sea claro cuál tuvo primacía en las experiencias de las personas participantes. Quienes fungen como perpetradores principales en este ámbito son las personas empleadoras, pero también resalta el papel de los/as compañeros/as de trabajo en términos de trato.

Hablando del acceso en el mercado laboral, un rasgo decisivo es la apariencia física —incluyendo tono de piel, peso, estatura y otros elementos— en relación con estándares específicos de belleza. Varias personas participantes consideraron de manera independiente que hay solicitantes que “son los bonitos” por tener la piel clara, en palabras de una informante del sector vulnerable en Mérida. Del lado de las personas perpetradoras, una participante del grupo vulnerable en la Ciudad de México, que trabaja en recursos humanos, habló de prácticas explícitamente discriminatorias de reclutamiento:

Es como un entendido de que necesitamos cierto perfil. O sea ciertos directores o ciertos gerentes te dicen. Y no nada más lo veo en mi empresa, ¿eh? Ahorita que estoy estudiando la maestría yo veo que pasa en otras empresas [...] en donde te piden ciertas características y quieren ciertas características. Y te pongo el ejemplo de la recepcionista porque es un perfil que dices: “Ay, la recepcionista”. No, la recepcionista es la cara de la empresa, es el primer frente que ves y muchas empresas, a lo mejor medianas o grandes, buscan a perfiles que sean niñas bonitas, no importa que no tengan la carrera. Les pagan muy bien y preferentemente piden blancas, de buen cuerpo, que tengan cara bonita, no importa el nivel de escolaridad, ahí sí. Y les pagan bien.

La diferenciación no se limita al proceso de reclutamiento y selección, sino que continúa también dentro de las empresas, afectando trato y movilidad interna. Es notorio en todas las regiones que se perciben preferencias hacia las personas con tonos

de piel más claros para ascensos dentro de la empresa, como reportó un participante de NSE medio en Mérida:

Las chicas que estaban, entre ellas mi novia, le hacían el trabajo. Las secretarias le hacían todo. El tipo no iba, faltaba, todo, pero como era un tipo muy alto, güero, de barba tupida pelirroja, era muy guapo, entonces llegaba y con la sonrisita, pues ya decían: “¡Ah, este tipo tiene la imagen que la empresa necesita!” Entonces el otro [contendiente al puesto] parecía ser mucho más capaz, al menos su currículum así lo decía, pero... [no se quedó].

En Yucatán, los apellidos mayas limitan el acceso y la movilidad laboral interna, pues quienes los tienen son más vulnerables a experimentar un trato discriminatorio (*cf.*, Iturriaga, 2018: 197; López Santillán, 2011: 162). En el grupo de enfoque de NSE alto en Mérida, por ejemplo, una participante comentó:

En la fábrica donde estoy, me acuerdo de un chavo que era muy bueno, pero se apellida Caamal y no le ponían el mismo sueldo que a los demás ingenieros, sólo porque es de apellido Caamal. Era muy chambeador y todo, pero es de apellido Caamal, no como el resto de los ingenieros, que tenía[n] apellidos... [interviene otro participante] rimbombantes.

Además del acceso a un puesto y las posibilidades de movilidad interna, el trato laboral también es distinto por consideraciones étnico-raciales. Es común que los/as mismos/as compañeros/as discriminen a sus colegas, como reportó un participante de NSE bajo en Monterrey: “A mí me han dicho ‘hombre de color’ en el trabajo: ‘Hombre de color, de que haz esto’”. En los recuentos de estos participantes, el detonante para tratos diferenciados era principalmente la apariencia física racializada, definida por la piel oscura y otras facciones, aunque también son frecuentes las experiencias de maltrato en las que se mezclan detonantes étnicos

y físicos. Un ejemplo ilustrativo es el testimonio de un abogado de nse medio en Oaxaca, que habló del trato discriminatorio que recibía un colega en el juzgado:

A mí las secretarias me súper atienden [pero tengo un compañero] que aprecio mucho, chaparrito, morenito, de piel muy morena, y de hecho él es de una zona de los triquis, de San Juan Copala. [...] Aunque vaya muy bien vestido [su compañero al juzgado] siempre me pasan a mí primero [...] Nos conocen igual. Digo, incluso siento que en ese juzgado [...] él tiene más cantidad de trabajo que yo ahí. Entonces sí es algo marcadito.

Un sector ocupacional que merece especial atención en este contexto es el servicio doméstico (*cf.*, Castellanos Guerrero, 2005: 162; Toledo González, 2014), ya que las relaciones de poder están atravesadas tanto por la dimensión étnico-racial como la de género y socioeconómica. Además, al ocurrir en el ámbito doméstico, las prácticas discriminatorias están aún más invisibilizadas. Resaltó el caso de una informante de nse bajo en Monterrey, quien contó una experiencia de discriminación relacionada con el trato en el ámbito laboral:

Te miden, porque eres morena, porque sí decía [su jefa]: “A ver, tú estás muy negrita, tú estás *aperladita*”.⁸ Porque éramos varias, entonces: “La negrita no puede servir”. La negrita era yo. O sea porque las manos, al momento de poner el plato, no les gustaban por el color. Entonces yo nada más me dedicaba a lo que era la limpieza. Entonces la que era más clarita [...] ella servía mesa, ponía mesa, mantel y retiraba [...] El simple hecho del color al ponerte tu plato para comer.

⁸ En Monterrey, morena clara.

Relaciones familiares

Como señala Moreno Figueroa (2008), el ámbito de las relaciones familiares y de pareja es de particular importancia para la discriminación, pues las lógicas racistas se normalizan con mayor intensidad cuando ocurren en el dominio de las interacciones afectivas. Sobre este asunto, es ilustrativo el trabajo de Rea Campos (2017), quien condujo una encuesta de opinión entre estudiantes de León, Guanajuato. Si bien encontró actitudes favorables hacia la migración indígena a su ciudad o el aprendizaje de algún idioma indígena, las opiniones se volvían negativas cuando se trataba de sostener una relación de pareja con personas de origen indígena⁹ por sentir poca atracción hacia sus “rasgos físicos y color de piel” (Rea Campos, 2017: 268).

De modo similar, en nuestra investigación encontramos que al interior de las familias y entre amistades cercanas hay múltiples prejuicios étnico-raciales sobre los criterios de selección de pareja.¹⁰ Por ejemplo, al preguntarle a un informante en Teabo sobre el papel que juegan los apellidos mayas para seleccionar a una pareja, explicó que éstos eran tan indeseables como el hecho de “vivir en casitas de paja” y “no tener piso [firme]”, relacionando el apellido indígena con un NSE bajo:

Muchas casas que son pobres o así se acostumbraron a vivir de que no tienen ni piso, y así viven en sus casitas de paja. Y lo primero que te dicen es: “¿Cómo te vas a casar con él? Mira a dónde te va a llevar a vivir” [...] El vecino de acá al lado nunca dejó que sus hijas tengan novio, porque su apellido de ellas creo que es Alvarado. Por ser Alvarado no se va a casar con otro que no [tenga “buenos” apellidos]. Y, como son de dinero, tampoco

⁹ La segregación matrimonial por orígenes étnico-raciales es explorada brevemente en Martínez Casas, Saldívar, Flores y Sue (2014: 72).

¹⁰ Estas discusiones aparecían frecuentemente en respuesta a una pregunta explícita de los grupos focales y las entrevistas sobre la frase de uso popular: “Hay que mejorar la raza”.

van a dejar que se case con otra persona que no sea acorde a ellos porque ¿qué les van a ofrecer?

Un informante de NSE bajo en Monterrey dijo de su preferencia sobre las futuras parejas de su hija: “A mí no me gustaría que quedara con un *chirigüillo* o con una persona indígena ya ‘pasaporteado’,¹¹ por más estudiado que estuviera. A mí no me gustaría eso, pero cada quién”. Los detonantes en los casos anteriores son la pertenencia indígena, la proveniencia de un estrato social bajo y la proveniencia de zonas rurales.

Explicando los motivos detrás de la preferencia por la apariencia “blanca”, una persona del sector vulnerable en la Ciudad de México dijo estar de acuerdo con una sugerencia que le había hecho su abuelo sobre su pareja:

Eso mi abuelo me lo dijo: “¿Quieres mejorar la raza? Cásate con una blanca” [...] Quiera o no, casarse con una persona de tonalidad blanca sí abre muchas puertas, sí llama más la atención. Por lo menos ya no van a salir tan feítos [los hijos]. Así dices, ¿no? Por lo menos van a salir bonitos [...] Porque llegan y piden algo en una dependencia o para hacer un trámite y hasta los atienden bien. Yo se lo digo como abogado, yo que voy a los tribunales.

En el recuento de este informante, la “tonalidad blanca” de su esposa le daba ventajas sobre otras mujeres: la capacidad de heredar rasgos racializados deseables a sus hijos y el capital social que él podía obtener de la apariencia de ella.

¹¹ En la mayoría de las entrevistas y grupos focales de Monterrey, los términos *chirigüillo* y *pasaporteado* se usaron para hacer referencia a personas identificadas como de otra región y con rasgos indígenas o de piel morena por las personas participantes, principalmente migrantes del centro-norte del país. Frecuentemente se mencionaban los estados de San Luis Potosí, Querétaro e Hidalgo como el origen de estas personas.

En términos de trato, la discriminación también aparecía en las relaciones familiares, principalmente en las ideas expresadas por los padres sobre sus hijos (reales o hipotéticos) o los hijos de conocidos.¹² En estos casos, el detonante a discusión era el tono de piel. Varios informantes hablaron del trato preferencial que ellos u otras personas tendrían hacia sus hijos de piel más clara. Por ejemplo, una mujer de NSE alto en la Ciudad de México dijo, sobre una amiga casada con un hombre “de herencia mulata”, que “prefirió divorciarse a tener hijos [...] Porque ella no iba a pasear a sus hijos por la vida presumiéndolos, yo creo”. Aunque se trataba de una interpretación de la informante de una experiencia ajena, otras informantes también hablaron de que les parecería indeseable tener hijos de piel oscura. Una mujer en Oaxaca, por ejemplo, habló de su miedo de tener hijos morenos o *boox*:¹³

Sí me daba así como que [miedo], ¿no? [...] O sea, pues sí lo voy a querer. Pero así que digas “Yo quería que fuera moreno”, pues no tanto. Quién sabe por qué pesa eso del color, ¿verdad? No es que digas “No lo quería” o “No lo voy a querer”. O sea, no, para nada, pero sí...

De manera similar, una mujer del grupo vulnerable en Oaxaca habló de una amiga, quien decía: “Si yo tengo un hijo moreno, lo voy a tirar y voy a tener otro”.

Fue llamativo, además, que varias informantes hablaron de ocasiones en las que debían convencer a sus hijas, durante la infancia, de que tener un tono de piel oscuro no era motivo de vergüenza. Ello evidencia la internalización, por parte de las ni-

¹² Nutini describe este mismo proceso: “Al (tratar de) emular una clase social o categoría étnica superior, los hombres [...] se casan con mujeres de aspecto europeo para mejorar el fenotipo de su progenie y tratan de convencer a sus hijos para que hagan lo mismo, muchas veces favoreciendo a sus hijos de apariencia europea en contraste con los de apariencia indígena” (1997: 231, traducción nuestra).

¹³ Negro en maya.

ñas, de la connotación negativa asociada a tener la piel morena. Una informante de NSE bajo en Mérida, por ejemplo, contó que su hija intentaba quitarse el tono de piel oscuro tallándose con un cepillo,¹⁴ mientras que una informante de NSE alto en Oaxaca dijo que tenía que explicarle a su hija que su tono de piel no era malo, porque lo había heredado de su padre.

Escuela

En el ámbito escolar, las personas participantes recordaron más experiencias discriminatorias relacionadas con el trato que con el acceso. Como han documentado otros trabajos que exploran la discriminación en el ámbito educativo (López Santillán, 2011; Oehmichen, 2007), varias personas participantes mencionaron casos de acoso o *bullying* detonados principalmente por el tono de piel, el hecho de “venir del pueblo”, hablar una lengua indígena y, en Yucatán, tener apellidos mayas. Una participante del grupo vulnerable en Mérida, por ejemplo, comparó la experiencia de sus dos hijas, una con piel clara y una con piel oscura:

Yo tengo todos los contrastes en casa; tengo una que es blanca leche y tengo a una que es casi mulata. Y la que es casi mulata casi todos los días llega llorando porque le hicieron *bullying*. No la dejan jugar porque... Y precisamente hoy me decía: “Espero que hoy que sea Día del Niño me dejen jugar” [...] Aunque físicamente son dos gotas de agua, pero el color la ha marcado mucho y no la dejan jugar. “Es que tú eres la negra”. Así es, desgraciadamente.

¹⁴ Una informante del grupo vulnerable en Mérida habló de algo parecido, cuando contó que de niña jugaba con la idea de bañarse en cloro para blanquearse la piel.

Con relación a hablar una lengua indígena y tener apellidos indígenas, un participante en Oxkutzcab, Yucatán, dijo:

Mis compañeros y amigos que tuvieron la oportunidad de ir a estudiar a Mérida, tener el apellido maya era lo que llamamos hoy por hoy *bullying*, entonces los discriminaban, los separaban. Hablar maya les afectaba para poder interactuar.

Una participante de NSE alto en Oaxaca contó que, en la primaria, su maestra prohibía a un compañero hablar su lengua. Hablar una lengua indígena fue un detonante que también se discutió con relación a prácticas discriminatorias en ámbitos distintos al escolar, pero quedó claro que cobraba aún más peso en la escuela debido a su influencia en el proceso de socialización y aprendizaje del español. Varios participantes, por ejemplo, discutieron situaciones en que tenían que explicar a sus hijos que aprender una lengua indígena era innecesario¹⁵ y, por las burlas que conllevaba, indeseable.

Las personas participantes hablaron del acceso al ámbito educativo principalmente con relación a los detonantes de la apariencia física y su entrecruce con cuestiones socioeconómicas, así como hablar una lengua indígena y venir de otro estado, principalmente de zonas rurales. Sobre la primera combinación de elementos, una participante de NSE alto en la Ciudad de México habló de discriminación por “ingreso y apariencia física”. Para evitar la entrada de personas indeseables, la escuela ponía condiciones económicas inalcanzables:

Te lo manejan muy a... O sea, no te dicen “Como te veo, te voy a dejar entrar o no”, pero sí te dicen “Págame el año”, saben que no lo puedes pagar y vas para afuera.

¹⁵ Sobre las actitudes hacia el aprendizaje de lengua indígena y, en particular, el maya, véase Sima Lozano y Perales Escudero (2015).

La informante también habló de una suerte de segregación ya dentro de la escuela, al explicar que, si alguien con una apariencia física considerada poco deseable por la escuela y los alumnos sí pudiera “pagar el año”, terminaría por darse cuenta de que no es bienvenido:

Dirían: “OK [sí puedes entrar]” [...] porque saben que, ya estando adentro, a lo mejor no va a dar el estatus social que ellos quieren y solito al año o a los dos años va a acabarse saliendo.

Las características físicas indeseables a las que se refería la informante —así como el vínculo profundo que éstas tienen con la clase social percibida— quedaron claras en otro momento de la entrevista, cuando definió a los padres de otra de las alumnas de la siguiente manera:

Te digo que no sé si es el chofer o es el papá [...] porque podía llegar de traje o podía llegar vestido de pantalón y camisa, pero se veía un señor muy moreno, a lo mejor sobrevestido. La señora también. Todo el tiempo tiene que traer la marca de aquí al piso para poder dar el estatus social.

Sobre la segunda combinación de elementos mencionada arriba, hablar una lengua indígena y venir de otro estado, una informante de NSE bajo en Monterrey habló de la dificultad de una alumna para ser admitida en la escuela de su hija por ser hablante de una lengua indígena —migrante del centro-norte del país— y tener un manejo pobre del español. Según explicó, la niña fue admitida después de algo de reticencia por parte de las autoridades de la escuela y, una vez dentro, se enfrentó a prácticas de acoso similares a las que se mencionaron anteriormente.

Las dos experiencias anteriores hablan de la indeseabilidad del acceso a la escuela de personas con ciertas características en lugares muy distintos, una escuela privada de élite en la Ciu-

dad de México y una escuela pública en una zona desfavorecida de Monterrey. A pesar de la disimilitud de estos lugares, son claros la exclusión y el maltrato de personas con ciertas características étnico-raciales. Es interesante la manera en que distintos detonantes se combinan para dar lugar a estas prácticas: mientras que, en la escuela de élite, el origen socioeconómico juega un papel fundamental en asociación con lo étnico-racial, en la escuela pública de Monterrey (y Yucatán y Oaxaca) venir de fuera y hablar una lengua indígena son determinantes para la aceptación social.

Tiendas, restaurantes y otros negocios

En tiendas, restaurantes y otros negocios, el reporte de experiencias de discriminación en términos de acceso y trato fue generalizado. Casi todas las personas participantes hablaron de experiencias en cadenas de clubes nocturnos y, en menor medida, restaurantes y tiendas departamentales, donde han experimentado o presenciado trato diferenciado hacia personas por criterios étnico-raciales. En este ámbito en particular resulta llamativo el entrecruce entre características étnico-raciales y características socioeconómicas, pues ambas se mencionan frecuentemente como un binomio indisoluble.

Un informante de NSE alto en Monterrey, por ejemplo, habló de su dificultad para entrar a clubes nocturnos:

En cadena me ha pasado como tres veces [...] sí es de que “No, pues no pasas”. Y mi novia pues sí pasa porque pues es güerita, pasa. Mis amigos pasan y yo no. Tienes el paro mayor [un conocido influyente] y sale de que: “¿Cómo que no lo dejas entrar?” “Ah, una disculpa”, y paso. Pero todo eso a base de paros porque si fuera yo y mi persona, así parado, nada más, sin conocer a nadie, yo creo que no hubiera entrado.

La experiencia en las cadenas de clubes nocturnos también fue mencionada por una participante de NSE alto en la Ciudad de México.¹⁶ En su recuento, resaltaba la racialización que ella y su hija hacían del hombre a cargo de la cadena, demostrando que la discriminación no va sólo de quienes son dueños/as y empleados/as de los negocios a quienes son clientes/as o usuarios/as. Para la participante y su hija, el cadenero era “un *naco*¹⁷ horroroso, es un señor de este tamaño [bajito]” que, en su opinión, no tenía las cualidades “superiores” que se necesitarían para discriminar a otras personas:

Mi hija que tiene 19 años, de antro todo el tiempo, sí me dice: “Mamá, es que los ves y de verdad dices: ¿cómo *éste* no me va a dejar entrar a mí?” Pues claro, porque los ven despectivamente, porque es moreno. “¿Por qué no me va a dejar entrar a mí que yo sí tengo el nivel y el poder adquisitivo para poder estar ahí dentro?”

En tiendas departamentales, una participante de NSE bajo en la Ciudad de México habló del comportamiento de los vigilantes cuando entraba a la tienda. En su explicación de los detonantes de la situación, la informante aludía a la forma en que era identificada porque mezclaba una apariencia que podía ser tanto física como socioeconómica:

A mí me pasó una vez y de verdad me sentí mal porque dije: “¿Cómo es posible que nos cataloguen porque nos vemos sencillos y eso, que no podemos costear una blusa, unos zapatos?” Y ese día sí me dio coraje porque el policía, pasábamos a un departamento e iba atrás de nosotros. Pasábamos a otro [...] Entonces volteo yo enojada y le dije “¡Bueno, no me voy a robar nada!

¹⁶ Iturriaga (2018: 228) encuentra dinámicas discriminatorias similares en este tipo de establecimientos para el caso de Mérida, Yucatán.

¹⁷ Indio, maleducado, inadecuado.

Mira, traigo para pagar”.

[...]

O sea, piensan que porque te ves así chaparrito y morenito y andes sencillamente vestida, piensan que no lo tienes, que no lo puedes comprar, que no lo mereces, y que eres menos que ellos.

Al igual que en el ámbito laboral, un informante pudo darnos cuenta de la lógica del lado de las personas perpetradoras. Siendo un restaurantero en Mérida, explicó cómo funcionaba el trato diferenciado al momento de decidir dónde sentar a las personas basándose en la apariencia (incluyendo edad, tono de piel, etcétera):

Siempre a la gente joven, guapa, las ponen siempre en las mesas de afuera [...] y a la gente más grande o menos deseable físicamente, entre los cuales entran los morenos, los escondes un poco en las mesas del fondo. Te los llevas atrás, para que la gente, cuando llegue, vea gente bonita en el lugar y digan: “Ese lugar está padre para entrar” [...] No está en un reglamento, pero está en la capacitación de la gente. Cuando estás de *hostess*, te enseñan eso, que así se acomoda a la gente.

Con relación a otros detonantes, una mujer del grupo vulnerable en Oaxaca dio cuenta de la manera en que el tono de piel puede resultar aún más desventajoso cuando se suma al uso de vestimenta indígena tradicional:

Una vez, igual, se me ocurrió comprarme unos huaraches. Pues a mí me gustan. Y llegué a una tienda de ropa con mis huaraches y que me dicen “No, a ti no te vendo”. De verdad y yo me le quedo viendo y le digo: “Oye, pero ¿por qué? ¿Qué tengo?” Y le dije “¿Te das cuenta de lo que acabas de decir?” “Sí, no te vendo”.

Esta informante —de NSE medio, como el resto de los miembros del grupo vulnerable— daba cuenta de que, para evitar que sus rasgos físicos se asociaran a un estrato social bajo, debía vestirse de una manera que reflejase su nivel socioeconómico más alto.

Relaciones sociales (amistades, vecinos/as)

En cuanto a las relaciones sociales con amistades o vecinos/as, el acceso al círculo social resultó afectado por ideas y comentarios similares a los que se expresan en el ámbito familiar, principalmente sobre relaciones amorosas. Un informante de NSE bajo en Monterrey, por ejemplo, dijo que un amigo suyo había comentado sobre una mujer con quien le interesaba salir: “No’mbre, si parece *chirigüilla*. Ésa apenas para un *chirigüillo* de la Alameda. ¿Tú qué? No vas a ir con ella. Estoy de acuerdo que tiene un cuerpazo, o sea talla cero, pero la cara no le ayuda”. En esta descripción, las características físicas asociadas quedan rápidamente vinculadas con un término complejo. En los recuentos de las personas participantes regiomontanas, *chirigüillo* englobaba tanto características físicas como lingüísticas, culturales y de origen geográfico. En la descripción de la mujer en la cita anterior, *chirigüilla* no parece hacer referencia a su origen geográfico, características lingüísticas o culturales, sino a sus rasgos físicos. Es decir que su simple *apariencia* significa que probablemente comparte rasgos *culturales* con las personas inmigrantes indígenas originarias de San Luis Potosí que, según varios informantes, piden trabajo en la Alameda de Monterrey.

En términos de trato, las experiencias de las personas informantes cuentan una situación social sin segregación tajante, pero donde el elemento de la apariencia racializada aparece constantemente como un chiste, frecuentemente relacionado con el origen socioeconómico y/o la pertenencia indígena: “Entonces aquí cuando tiran rollo, en cuanto a carrilla de amigos, a mí mis amigos sí me decían: ‘Güey, es que tú eres tez humilde’”. La piel

oscura como chiste o motivo de burla aparecía también en el recuento de otra participante de NSE alto en Monterrey, quien explicó que una amiga suya decía, sobre las sobrinas de la participante: “Parecen semilleras [que venden semillas], aunque tengan mucho dinero”.

El vínculo entre el estrato social bajo y la apariencia racializada relacionada con lo indígena resalta en la experiencia de una informante de NSE alto en la Ciudad de México, donde queda claro que el primer elemento se puede perder, pero el segundo permanece:

Estoy pensando en el esposo de una amiga [...] A ella sí de verdad la ves... Muy buen nivel la verdad. Y se casó con un hombre que dices “¡Dios de mi vida!” Pero con el tiempo no sabes cómo él ha mejorado [...] lo pulió. Era como un diamante en bruto y la verdad es que físicamente le cuesta mucho trabajo [a él]. Pero él no sabes de veras cómo se ha pulido. Puedes tener una plástica muy buena con él.

Espacios públicos

En el ámbito de espacios públicos, las experiencias de discriminación recontadas conciernen al trato, principalmente las burlas, y suelen hacer referencia a detonantes como hablar una lengua indígena, usar ropa tradicional, provenir de una zona rural y características físicas como la piel morena.

Un informante de NSE bajo en Monterrey dijo incurrir en prácticas discriminatorias contra personas de habla indígena. Su recuento es diferente a otros, pues no parecía consciente de haberse convertido en discriminador, ni de que su acoso fuera algo condenable:

Es que una vez iba en el metro, hace como dos meses y haz de cuenta que volteo y me le quedo viendo. Eran

tres *chirigüillas*, pero me les quedo viendo el comportamiento. No con morbo, no con nada, sino lo que son las muchachas [...] Y volteaban y creían que me les quedaba viendo a una, pero empezaban a hablar dialecto. Porque en el metro sí les vale, sí te hablan dialecto [...] Y ellas creen que es como si hablaran inglés, ¿verdad? [...] Y yo sí les he dicho algo así de que: “Oye, ¡qué *fashion!*” Pero así de que: cállate, habla español. Es lo que te molesta. Yo sí les he dicho, de que volteo y así de que “Habla español, habla lo normal”.

Otros informantes hablaron de experiencias presenciadas, con una condena abierta de los hechos. Una informante de NSE bajo en la Ciudad de México, por ejemplo, habló de una experiencia en un camión, cuando una mujer se negó a cederle su asiento a una mujer indígena que cargaba a su hija. Su recuento mezclaba las diferencias étnico-raciales entre las dos mujeres con las diferencias de clase:

Entonces todos sabemos que los primeros lugares son para personas discapacitadas, embarazadas y así. Y pues la señora traía el bebé en brazos y le dice a una chica que se veía de clase media: “Oye, ¿me puedes ceder tu lugar?” Y se le queda viendo de arriba abajo y le dice: “Allá hay más; le puedes decir a la gente de allá” [...] Y pues la señora, la chica esta, se veía que no era de aquí, que hablaba muy diferente a nosotros.

El maltrato también se expresa en comentarios que se hacen no *hacia* la persona, pero sí *sobre* ésta en su presencia. Un informante de NSE alto en Mérida, por ejemplo, contó haberse sentido incómodo cuando su suegro se burló de un hombre maya. El detonante son los rasgos físicos de la persona, los cuales inmediatamente se articulan con consideraciones culturales (de atraso tecnológico) en la burla del señor:

En la entrada, había un señor, autóctono, de Telchac, con su radio, morenito, quemadito por el sol, chaparrito, con sus piernitas arqueadas, muy mayita [...] y hace un comentario el señor [...] “Mira, esos mayas, hasta radio tienen los mayas, míralos qué modernos, los mayas con sus radios” [...] me ofendí. Como si fuera un orangután con su radio, ni siquiera como si fuera persona.

En recuentos de acoso “indirecto” no queda claro si la persona que está siendo acosada es consciente de la situación. Sin embargo, lo generalizado de estas prácticas puede llevar a suponer que las víctimas eventualmente notan que son presas de burlas e, incluso, que las burlas pueden fácilmente convertirse en situaciones de acoso directo como la que recontó el informante de Monterrey ya citado.

Otros ámbitos: salud y justicia

Si bien los ámbitos discutidos con mayor frecuencia en los grupos focales y entrevistas se han analizado arriba, otros ámbitos con menos densidad (Cuadro 2) resultan igualmente relevantes para entender la ubicuidad de la discriminación étnico-racial. Más aún, la discriminación en ámbitos como la salud y la justicia pueden tener efectos altamente perniciosos sobre la vida de las personas (Conapred, 2012; Gracia y Horbath, 2019). Una posible explicación de la poca presencia de estos ámbitos en los recuentos de las personas informantes es que no se trata de espacios en los que la gente en general interactúe cotidianamente, como el trabajo, la escuela, la familia, etcétera, lo que afecta su recuerdo o percepción.

En los servicios de salud, por ejemplo, principalmente se describieron situaciones de “despotismo, humillación” y “menosprecio” a personas indígenas, según se describió en el grupo de NSE medio en Oaxaca. Estas prácticas son detonadas por cuestiones como la

falta de comprensión del español, la proveniencia de zonas rurales y estratos socioeconómicos bajos. Una informante del grupo vulnerable en Mérida describió el funcionamiento de un hospital privado en la ciudad, el cual se negaba a recibir “personas del interior del estado” cuando no había habitaciones lo suficientemente lejos de las habitaciones reservadas para clientes importantes:

Y cuando estaba saturado el hospital, que sólo quedaban cinco habitaciones, le decían: “Es que ya no tenemos ocupación, pero te puedo referir a otro hospital” [...] A mí siempre me enojaba y le decía: “Es que sí está disponible”. Decían: “Sí, pero se sienten incómodos [las otras personas usuarias]”.

Las prácticas que niegan o retardan el acceso resultan especialmente perniciosas en este ámbito, pues derivan en mayores afectaciones a la salud o incluso muertes injustificadas, según el recuento de varios informantes de Mérida, Oaxkutzcab y Valladolid.

Con relación a la provisión de justicia, participantes del grupo de NSE medio en Oaxaca recountaron la dificultad que tienen las personas que hablan una lengua indígena para ser atendidas adecuadamente en tribunales que no cuentan con intérpretes. Un participante habló del problema como practicante en el poder judicial: “Sentía que me querían hablar y necesitaba de un intérprete para poder entenderle [pero no había]”. Resaltó también el trato preferencial que podría obtener una persona con la apariencia física “adecuada” en un tribunal, según un participante del grupo vulnerable en la Ciudad de México: “Llegan y piden algo en alguna dependencia o para hacer un trámite y hasta los atienden bien. Dicen ‘Güera, ¿cómo está? ¡Pásele!’. Yo se lo digo como abogado, yo que voy a los tribunales”.

Más allá de una “apariencia indígena”, las personas participantes también perciben que el tono de piel juega un rol importante en las interacciones con la policía. Un ejemplo de comportamiento discriminatorio de agentes policiales hacia personas de tonos de piel más oscuros (igualmente vinculándolo con la

pertenencia a un NSE bajo) lo da una participante del grupo vulnerable de Mérida, que cuenta cómo a su novio “todo el tiempo lo detenían” en su Tsuru. En una ocasión en la que la policía los detenía en un retén:

mientras nosotros nos parábamos, paraban a otras personas y sí eran morenas, como yo o más morenos. Entonces, yo creo que sí se basan mucho ellos también en el color, no sólo en el color, pero el color también es parte de lo que ellos ven para decir “Lo voy a detener o no”. Si hay un moreno con un carro súper de lujo, no los paran, y dices ¿por qué? A todos deben parar a inspección.

Conclusiones

En este trabajo sostenemos que las prácticas de discriminación cotidianas son uno de los mecanismos clave para la reproducción de la desigualdad étnico-racial en México. Nuestro análisis empírico arrojó que las prácticas ocurren en una gran variedad de ámbitos institucionales, formales e informales, con particular frecuencia en las relaciones familiares y de amistades, en la escuela, en el trabajo y en las tiendas, restaurantes y otros negocios, y con la intervención de muy diversos agentes. Las personas participantes describen experiencias de maltrato, así como limitaciones al acceso y/o la movilidad interna en estos ámbitos, detonados por una mezcla de rasgos físicos racializados, como el tono de la piel, pero también por características étnicas, incluyendo vestimenta, lenguaje y referencias culturales, geográficas, así como condiciones socioeconómicas. Esto reafirma la importancia de considerar de forma conjunta las características étnicas y raciales. Los agentes que discriminan suelen ser amistades, vecinos/as o parientes, empleadores/as, compañeros/as de trabajo y de estudio. En suma, las prácticas de discriminación étnico-racial son generalizadas en la sociedad mexicana.

A pesar de la gran variedad de espacios sociales, detonantes y relatos, destaca la consistencia de las experiencias compartidas a través de regiones geográficas, estratos socioeconómicos y grupos de edad al resaltar las desventajas de ciertos grupos de personas, como aquellas con tonos de piel más oscuros frente a quienes tienen tonos de piel más claros. También destaca cómo esta distinción se entrecruza e intercambia con otras categorías, sobre todo la socioeconómica, pero también con rasgos étnicos “clásicos”, como la lengua indígena y la vestimenta.

Una consecuencia de este entrecruzamiento es que la discriminación puede ser propiciada por la identificación de las personas no sólo en un eje de clasificación social, sino en varios ejes de manera simultánea e intercambiable. Esto deriva en un efecto acumulativo de mayor vulnerabilidad entre las personas que combinan atributos socialmente estigmatizados en varias dimensiones a la vez, por ejemplo, hablar una lengua indígena, ser de piel morena y pobre.

En México la discriminación étnico-racial adopta un carácter muy particular porque, a diferencia de lo que ocurre en otras sociedades, la construcción de identidades grupales a partir de categorías raciales es débil.¹⁸ Sin embargo, las personas utilizan principios de clasificación social basados en criterios raciales de forma sistemática y generalizada para identificar y discriminar. De este modo, al estudiar la discriminación étnico-racial, y en términos generales el racismo, es conveniente escapar de la trampa de la discusión sobre la prevalencia de categorías raciales y poner mayor atención en cómo estos principios cognitivos de clasificación social operan en la vida cotidiana para reproducir la desigualdad. Futuros estudios se beneficiarían de este enfoque constructivista de las distinciones étnico-raciales.

¹⁸ Esto se asocia históricamente al éxito de la ideología del mestizaje, que ha aspirado a integrar a todas y todos los mexicanos, incluidas las personas pertenecientes a pueblos indígenas, como mestizos. Cabe señalar, sin embargo, que las identidades étnicas basadas en la pertenencia a pueblos indígenas son fuertes y que, como hemos señalado antes, estas identidades también se construyen socialmente, al menos de manera parcial, a partir de criterios raciales.

Nuestros resultados acerca de unas prácticas de discriminación étnico-racial generalizadas, cotidianas, y en muchos casos profundamente normalizadas en México, tienen varias implicaciones teóricas y en relación con políticas públicas. En términos teóricos, habrá que considerar la interacción de los diferentes detonantes y la importancia de los rasgos físicos racializados en el análisis de la discriminación, más allá de teorizarla principalmente como una cuestión étnica. En lo relacionado con las políticas públicas, aunque nuestra taxonomía de las prácticas es incompleta dados los límites de extensión del estudio, permite vislumbrar la promesa de desarrollar catálogos más amplios de prácticas de discriminación en ámbitos institucionales específicos, así como de los agentes involucrados en las mismas. Estos catálogos podrían servir para diseñar políticas de prevención y combate a la discriminación étnico-racial más focalizadas y efectivas.

Referencias

- AMAI (s. f.). ¿Cuántos niveles socioeconómicos hay y cuáles son sus principales características?. *Niveles Socio Económicos (NSE) AMAI*. México: Asociación Mexicana de Agencias de Inteligencia de Mercado y Opinión. Recuperado de <<https://nse.amai.org/uncategorized/cuantos-niveles-socioeconomicos-hay-y-cuales-son-sus-principales-caracteristicas/>>.
- ARCEO-GÓMEZ, EVA, Y CAMPOS-VÁZQUEZ, RAYMUNDO (2014). Race and marriage in the labor market : A discrimination correspondence study in a developing country. *The American Economic Review*, 104(5), 376–380.
- BAILEY, STANLEY; SAPERSTEIN, ALIYA, Y PENNER, ANDREW (2014). Race, color, and income inequality across the Americas. *Demographic Research*, 31, 735–756.
- BARABAS, ALICIA (1979). Colonialismo y racismo en Yucatán: una aproximación histórica y contemporánea. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 97, 105–139.

- BLANK, REBECCA; DABADY, MARILYN, Y CITRO, CONSTANCE (2004). *Measuring racial discrimination*. Washington, D. C.: The National Academies Press.
- BONILLA-SILVA, EDUARDO (1997). Rethinking racism: Toward a structural interpretation. *American Sociological Review*, 62(3), 465–480.
- BRUBAKER, ROGERS (2009). Ethnicity, race, and nationalism. *Annual Review of Sociology*, 35, 21–42.
- CASTELLANOS GUERRERO, ALICIA (2005). Exclusión étnica en ciudades del centro y sureste. En Pablo Yanes Rizo, Virginia Molina y Óscar González (Coords.), *Urbi Indiano, la larga marcha a la ciudad diversa* (pp. 145–167). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- CHÁVEZ-DUEÑAS, NAYELI; ADAMES, HÉCTOR, Y ORGANISTA, KURT (2014). Skin-color prejudice and within-group racial discrimination: Historical and current impact on Latino/a populations. *Hispanic Journal of Behavioral Sciences*, 36(1), 3–26.
- CONAPRED (2012). *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Proceso penal*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- COMESCO (2017). Red Integra respecto a encuesta del INEGI. *Noticias Comesco* (Consejo Mexicano de Ciencias Sociales). Recuperado de <<https://www.comesco.com/noticias/comunicado-red-integra-inegi>>
- DIXON, ANGELA, Y TELLES, EDWARD (2017). Skin color and colorism: Global research, concepts, and measurement. *Annual Review of Sociology*, 43, 405–424.
- FASSIN, DIDIER (2011). How to do races with bodies. En Frances Mascia-Lees (Ed.), *A Companion to the Anthropology of the Body and Embodiment* (pp. 419–434). Londres: Blackwell.
- FLORES, RENÉ, Y TELLES, EDWARD (2012). Social stratification in Mexico: Disentangling color, ethnicity, and class. *American Sociological Review*, 77(3), 486–494.
- GALL, OLIVIA (2016). Hilando fino entre las identidades, el racismo y la xenofobia en México y Brasil. *Desacatos*, 51 (mayo-agosto), 8–17.

- GIDDENS, ANTHONY (2010). *Sociología* (trad. Teresa Albero, Jesús Alborés, Ana Balbás y José Antonio Olmeda, José Antonio Pérez Alvajar y Miguel Requena). Madrid: Alianza.
- GOLDTHORPE, JOHN (2016). *Sociology as a population science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GRACIA, MARÍA AMALIA, Y HORBATH, JORGE ENRIQUE (2019). Condiciones de vida y discriminación a indígenas en Mérida, Yucatán, México. *Estudios Sociológicos*, 37(110), 277–308.
- HORBATH, JORGE ENRIQUE (2008). La discriminación laboral de los indígenas en los mercados urbanos de trabajo en México: revisión y balance de un fenómeno persistente. En María del Carmen Zabala Argüelles (Comp.), *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe* (pp. 25–52). Bogotá: Clacso / Siglo del Hombre.
- ITURRIAGA, EUGENIA (2018). *Las élites de la Ciudad Blanca. Discursos racistas sobre la otredad*. Mérida: Centro Peninsular en Humanidades y Ciencias Sociales / Universidad Nacional Autónoma de México.
- LAMONT, MICHÈLE; BELJEAN, STEFAN, Y CLAIR, MATTHEW (2014). What is missing? Cultural processes and causal pathways to inequality. *Socio-Economic Review*, 12, 573–608.
- LÓPEZ SANTILLÁN, RICARDO (2011). *Etnicidad y clase media. Los profesionistas mayas residentes en Mérida*. Mérida: Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Cultura de Yucatán.
- LOVEMAN, MARA (1999). Is ‘race’ essential?. *American Sociological Review*, 64(6), 891–898.
- MARTÍNEZ CASAS, REGINA; SALDÍVAR, EMIKO; FLORES, RENÉ, Y SUE, CHRISTINA (2014). The different faces of mestizaje: Ethnicity and race in Mexico. En Edward Telles (Ed.), *Pigmentocracies. Ethnicity, race, and color in Latin America* (pp. 36–80). Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- MORENO FIGUEROA, MÓNICA (2008). Historically rooted transnationalism: Slightedness and the experience of racism in Mexican families. *Journal of Intercultural Studies*, 29(3), 283–297.

- MORENO FIGUEROA, MÓNICA (2016). El archivo del estudio del racismo en México. *Desacatos*, 51(mayo-agosto), 92–107.
- NAVARRETE, FEDERICO (2016). *México racista: una denuncia*. México: Penguin Random House.
- NUTINI, HUGO (1997). Class and ethnicity in Mexico: Somatic and racial considerations. *Ethnology*, 36(3), 227–238.
- OEHMICHEN, CRISTINA (2007). Violencia en las relaciones interétnicas y racismo en la Ciudad de México. *Cultura y Representaciones Sociales*, 1(2), 91–117.
- ORTIZ-HERNÁNDEZ, LUIS; COMPEÁN-DARDÓN, MA. SANDRA; VERDE-FLOTA, ELIZABETH, Y FLORES-MARTÍNEZ, MARICELA NANET (2011). Racism and mental health among university students in Mexico City. *Salud Pública de México*, 53(2), 125–133.
- PAGER, DEVAH, Y SHEPHERD, HANA (2008). The Sociology of discrimination: Racial discrimination in employment, housing, credit, and consumer markets. *Annual Review of Sociology*, 34, 181–209.
- PINCUS, FRED (1994). From individual to structural discrimination. En Fred Pincus y Howard Ehrlich (Eds.), *Race and ethnic conflict. contending views on prejudice, discrimination and ethnoviolence* (pp. 120–124). Boulder: West View.
- REA CAMPOS, CARMEN (2017). La construcción y el peso del discurso racial en México. El caso de los jóvenes estudiantes en la ciudad de León, Guanajuato. *Sociológica*, 32(91), 241–276.
- RESKIN, BARBARA (2008). Including mechanisms in our models of ascriptive inequality. En Laura Nielsen y Robert Nelson (Eds.), *Handbook of employment discrimination research. rights and realities* (pp. 75–97). Nueva York: Springer.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2006). *Un marco teórico para la discriminación*. México: Conapred.
- ROTH, WENDY (2016). The multiple dimensions of race. *Ethnic and Racial Studies*, 39(8), 1310–1338.
- SALDÍVAR, EMIKO (2014). ‘It’s not race, it’s culture’: Untangling racial politics in Mexico. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 9(1), 89–108.

- SEGATO, RITA (2010). Los cauces profundos de la raza latinoamericana: una relectura del mestizaje. *Crítica y Emancipación*, 2(3), 11–44.
- SIMA LOZANO, EYDER, Y PERALES ESCUDERO, MOISÉS (2015). Actitudes lingüísticas hacia la maya y la elección del aprendizaje de un idioma en un sector de población joven de la ciudad de Mérida. *Península*, 10(1), 121–144.
- SOLÍS, PATRICIO (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social. Con casos ilustrativos para jóvenes indígenas, mujeres y personas con discapacidad*. México: Conapred.
- SOLÍS, PATRICIO; GÜÉMEZ GRANIEL, BRAULIO, Y LORENZO HOLM, VIRGINIA (2019). *Por mi raza hablará la desigualdad. Efectos de las características étnico-raciales en la desigualdad de oportunidades en México*. México: Oxfam.
- TELLES, EDWARD (2014). *Pigmentocracies. Ethnicity, race, and color in Latin America*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- TELLES, EDWARD; FLORES, RENÉ, Y URREA-GIRALDO, FERNANDO (2015). Pigmentocracies: Educational inequality, skin color and census ethnoracial identification in eight Latin American countries. *Research in Social Stratification and Mobility*, 40, 39–58.
- TELLES, EDWARD, Y TORCHE, FLORENCIA (2018). Varieties of indigeneity in the Americas. *Social Forces*, 97(4), 1543–1570.
- TOLEDO GONZÁLEZ, MÓNICA (2014). *Entre muchachas y señoras. Arreglos particulares en el trabajo doméstico remunerado en México*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social.
- TREJO, GUILLERMO, Y ALTAMIRANO, MELINA (2016). The Mexican color hierarchy. How race and skin tone still define life chances 200 years after Independence. En Juliet Hooker y Alvin Tillery (Eds.), *The double bind: The politics of racial and class inequalities in the Americas* (pp. 3–16). Washington, D. C.: American Political Science Association.
- VILLARREAL, ANDRÉS (2010). Stratification by skin color in contemporary Mexico. *American Sociological Review*, 75(5), 652–678.

Wade, Peter (2014). Raza, ciencia, sociedad. *Interdisciplina*, 2(4): 35–62.

WEBSTER, YEHUDI (1992). *The racialization of America*. Nueva York: St Martin's Griffin.

Los números de la subrepresentación política de las mujeres en México y la lucha por los derechos político-electorales

Esperanza Palma

Introducción

Este ensayo tiene por objetivos analizar la discriminación política de las mujeres a través del indicador de la subrepresentación en los cargos de representación y en algunos cargos clave como los gabinetes presidenciales en México y retomar parte del debate sobre el impacto numérico y sustantivo de las medidas adoptadas para combatir la exclusión de las mujeres en la política, esto es, las cuotas de género y la paridad. La subrepresentación ha sido el punto de partida para discutir los obstáculos que han enfrentado las mujeres para acceder al ámbito de lo público. Hacia 2005, los congresos en el mundo estaban compuestos por menos de 20% de mujeres, a excepción de los países nórdicos. En América Latina, hacia 2000, el promedio era de 9% de mujeres antes de la introducción de las cuotas de género. Los números para los jefes de Estado son aún más desalentadores: en 2019, de 193 países, solamente 10 están gobernados por mujeres (ONU, 2019). Los números para el legislativo son mejores; mientras que el promedio mundial en 2019 es de 24.3%, hay países que superan 40%, como México que ha logrado colocarse entre los primeros lugares del mundo gracias a las medidas de acción afirmativa y la paridad.

La obtención formal de derechos políticos no garantizó la igualdad política ni la eliminación de la discriminación en otras esferas sociales. Mucho tiempo después del movimiento su-

fragista, las mujeres han emprendido una serie de luchas desde distintos ámbitos públicos, movimientos sociales y la arena institucional para ser incluidas en la política formal. Las cuotas de género han sido una de las estrategias más relevantes para incorporar a las mujeres a la política formal y equilibrar la composición por sexo de las instituciones (Dahlerup, 2005). En este mismo sentido, el movimiento por la paridad iniciado en Francia durante los noventa demanda representación política igualitaria ante la persistente subrepresentación de las mujeres en los cuerpos legislativos. A diferencia de generaciones previas de feministas, este movimiento planteó una nueva agenda centrada en el acceso de las mujeres al poder político y a las instituciones, proponiendo una reforma para garantizar 50% de la representación en las democracias (Lépinard, 2007). En México, mujeres congresistas y redes de mujeres han luchado por la paridad en las candidaturas. Este principio fue incluido en la reforma electoral y constitucional de 2014 y posteriormente en 2019 en todos los niveles de gobierno como resultado de la demanda de congresistas de #ParidadEnTodo.

De esta forma, la exclusión de las mujeres de la política ha sido visibilizada y articulada como un problema, por un lado, desde la teoría democrática feminista, las teorías y los estudios de la representación y el institucionalismo y, por otro, por los movimientos de mujeres y el activismo en diversos foros institucionales dirigidos a la implementación de cuotas. En buena medida, la lucha contra la discriminación política ha sido una lucha por la transformación de las instituciones y las reglas electorales. En algunos países como México las cuotas se han conseguido de manera progresiva y han transformado el ámbito de la representación, aunque no sin tensiones y resistencias a su cumplimiento. En tanto, medidas distributivas pueden producir estrategias en contra. No menos importante, el incremento en el número de mujeres en los cuerpos legislativos no necesariamente garantiza un mayor acceso a otros espacios institucionales, ni tiene un impacto inmediato en las percepciones sociales a pesar de su intención normativa. Algunos estudios sobre los efectos de las políticas

de acción afirmativa y la paridad en el sistema de representación en México muestran que los efectos han sido desiguales en tanto que han incrementado de manera relevante el número de mujeres en el Congreso nacional y en los congresos locales pero han tenido un impacto menor en la composición de los ayuntamientos (Cárdenas Acosta, 2019), en los cargos ejecutivos, en las coordinaciones parlamentarias (ADN Político, 2018) y en las presidencias de las comisiones del Congreso, así como en otros órdenes el gobierno. Este último problema explica la propuesta y aprobación en 2019 por el Congreso mexicano de la reforma “Paridad en todo”, en todos los niveles de gobierno y organismos autónomos.

En este capítulo se argumenta que las luchas por las cuotas y la paridad son el resultado de la formación de una *masa crítica* de mujeres en el legislativo y de *acciones críticas* que han permitido llegar a la paridad en México. La intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la defensa de los derechos político-electorales ha sido crucial para avanzar en la representación en el contexto de reglas informales que erosionan la formalidad de las leyes electorales. México cambió el paradigma en tanto las mujeres militantes recurrieron al litigio estratégico.

A continuación se analiza una parte del debate académico sobre la subrepresentación política de las mujeres, la importancia de las cuotas y la paridad; la discriminación política de las mujeres en México y su paulatina incorporación a los cargos a través de su evolución numérica: avances y tensiones en la lucha por la obtención efectiva de los derechos políticos-electorales, y la paradoja de que el mayor número de mujeres en los cargos de representación ha tenido un efecto menor en otros ámbitos tales como las percepciones sociales sobre las mujeres políticas y la incorporación de los temas de género a las campañas, entre otros aspectos. Hay una falta de sincronía entre los cambios institucionales (reglas de cuotas y paridad) y los cambios culturales, como muestran algunas encuestas de opinión y los posicionamientos de algunos políticos que expresan claras resistencias a la aplicación de la paridad o que invisibilizan la desigualdad de género tanto en las políticas

de los gobiernos o en las campañas electorales (por no hablar de indicadores graves de feminicidio, brecha salarial y múltiples formas de discriminación laboral).

La discusión académica sobre los números

La construcción de los índices de la discriminación se articula con la teoría de la representación, en particular, el enfoque de la representación descriptiva (Pitkin, 1985), la teoría democrática feminista (Cobo, 2002; Fraser, 1993; Phillips, 1996), así como con la teoría de la masa crítica y el institucionalismo. El punto de partida de estos enfoques es que la obtención del derecho al voto no ha sido suficiente para garantizar el acceso de las mujeres a la política formal, esto es, no ha sido suficiente para romper el monopolio político de los hombres, mientras que la exclusión de las mujeres de la política cuestiona la existencia de mecanismos democráticos eficaces de participación y de plena ciudadanía. El número reducido de mujeres en los cuerpos legislativos indica una exclusión de hecho de un grupo, así como una exclusión de ciertos temas y agendas tales como derechos laborales, violencia, derechos reproductivos, derechos políticos, entre otros. Por ello, las cuotas de género y la paridad han sido una demanda fundamental del feminismo —o de una parte del feminismo— y del activismo institucional en los últimos años. En particular, el movimiento paritario llama a la refundación del pacto social (Cobo, 2002).

El debate sobre las causas de la exclusión post-sufragismo es exhaustivo y excede los objetivos de este ensayo. Baste con mencionar que persisten barreras institucionales (estructuras partidistas, formas de reclutamiento de candidaturas) (Ballington y Karam, 2005) y obstáculos culturales, en particular, la escasa difusión de valores igualitarios hacia las mujeres (Norris e Inglehart, 2001).

La medición y la investigación sobre el acceso de las mujeres a los cargos de representación adquirió relevancia partir de la adopción de las cuotas de género, medidas que se han generalizado

en América Latina. El debate gira en torno a cómo la medida institucional y sus modalidades pueden aumentar el número de mujeres en los cuerpos legislativos —más allá de consideraciones culturales— y la promoción de las agendas sustantivas, articulando supuestos de la teoría de la masa crítica y del institucionalismo.

Así, se ha producido una clasificación importante de las cuotas y análisis comparados de la tendencia del número de mujeres en los cargos de representación, como es el caso de Gender Quotas Database,¹ que ofrece una base de datos constantemente actualizada del tipo de cuotas en todo el mundo. Gracias a estos seguimientos sabemos que en la actualidad la mitad de los países en el mundo ha adoptado cuotas de género en alguna de sus tres modalidades: como asientos reservados, como cuotas para las candidaturas y como acciones voluntarias acogidas por los partidos políticos. Para los casos de América Latina, donde se han aprobado cuotas para candidaturas al legislativo, se han elaborado clasificaciones centradas en si la norma es débil o fuerte (grado de obligatoriedad), en si hay mandato de posición (que la ley electoral indique que las mujeres deben ocupar ciertos lugares en las listas), en sanciones por incumplimiento, en la estructura del voto, entre otros. A este respecto, la base de datos generada por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina es muy importante y completa en tanto registra años y evolución de las cuotas en la región.²

Junto con estos estudios empíricos comparados hay una literatura teórica que se centra en las condiciones que hacen posible el aumento de mujeres en los cargos públicos. La teoría de la masa crítica fue central en los ochenta para discutir y analizar

¹ Véase <<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/220/35>>.

² En el sitio del Observatorio se encuentra la información pormenorizada de los años de aprobación de las cuotas por país, la reformas, las modalidades de porcentajes, las sanciones, el tipo de sistema electoral, entre otros. Véase <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/07/Reforma-Pol%C3%ADtica_Leyes-de-Cuotas_26-07-2019.pdf>.

la relevancia del acceso de las mujeres en política. De acuerdo con este concepto —que proviene de la física nuclear y remite a la cantidad necesaria para empezar una reacción en cadena—, hay un punto de inflexión irreversible. Alcanzado un punto numérico, 30% de la composición de los parlamentos, no habrá retrocesos y ocurrirá un cambio cualitativo (Kanter, 1977) en tanto que esta presencia legitimará la entrada de más mujeres al legislativo y éstas actuarán de una manera distinta.

La oleada de cuotas de género se puede explicar, en parte, a partir de esta teoría (Studlar y McAllister, 2002) sobre todo porque, más allá de sus deficiencias explicativas, la insistencia en la importancia de los números se convirtió en un arma política para que las mujeres demandaran medidas de acción afirmativa (Dahlerup, 2006). Aunque no hay un número mágico ni procesos irreversibles, la creciente presencia de las mujeres en el legislativo ha impulsado una mayor entrada de mujeres al ámbito de la representación. La investigación comparada arroja que no es claro cuál es el punto de inflexión; además puede haber retrocesos numéricos y debe ampliarse la agenda de investigación para entender si un mayor número de mujeres afecta el comportamiento legislativo y tiene un impacto en las percepciones sociales, así como en la difusión del valor de la igualdad. Así, autoras como Dahlerup (2006) proponen analizar “acciones críticas” y Childs y Krook (2009) sugieren lo propio con “actores críticos” como una forma revisionista de esta teoría que supere la argumentación alrededor de un número crítico.

Ello, no obstante, no resuelve otro conjunto de problemas abiertos por el institucionalismo feminista cuyo planteamiento es que el funcionamiento de las instituciones está permeado por las relaciones de género y que los cambios, en concreto una mayor entrada de mujeres a la política, generan resistencias y, por ende, se produce una tensa relación entre lo normativo y lo cultural, entre lo formal y lo informal (Mackay, Kenny y Chappell, 2010). Las cuotas interactúan con prácticas informales que se presentan en los procesos de reclutamiento, las nominaciones y la elección de mujeres candidatas.

En este sentido, el institucionalismo aborda cuestiones que la teoría de la masa crítica deja irresueltas, como el hecho de que una minoría crítica de 30 o 40% no sea suficiente para acelerar una mayor entrada de mujeres o una buena colocación en las comisiones parlamentarias y la generación de agendas sustantivas. Debe partirse de que, en tanto reformas institucionales, las cuotas se aprueban en medio de una constelación de conflictos, intereses en pugna y legados que moldean la forma en la cual se interpretan y se perciben estas medidas (Caminotti, 2014). Así, los liderazgos partidistas pueden optar por estrategias minimalistas al implementar las cuotas y tratar de incumplirlas o colocar mujeres en distritos perdidos (Palma y Chimal, 2012, Palma 2014). El caso mexicano muestra una creciente intervención del poder judicial en la defensa de los derechos político-electorales de las mujeres. Una vez que hay una mayor entrada de mujeres al mundo parlamentario ahí tienen que enfrentar otros obstáculos para acceder a las comisiones y para sortear todo tipo de estereotipos y violencia política basada en el género.

Por otro lado, el debate sobre el impacto de estas medidas no solamente toca el tema numérico y los obstáculos que las mujeres enfrentan una vez dentro de las instituciones, sino también el relativo a las agendas sustantivas y cambios en otros ámbitos. Hay un sinnúmero de preguntas planteadas desde la literatura académica y el debate político: ¿Qué diferencia han hecho las mujeres en los cargos de representación? (Zaremborg, 2009), ¿Qué agendas han impulsado y qué influencia han tenido en diversos espacios sociales para transformar las relaciones de poder? (Franceschet, 2008). ¿Hasta qué punto las cuotas han cambiado las actitudes de las personas votantes hacia las mujeres políticas? (Beaman, Chattopadhyay, Duflo, Pande y Topalova, 2008). Y si éstas han modificado las percepciones de los propios candidatos/as y las agendas de campañas en tiempos electorales (Morales y Palma, 2019).

Diversos estudios señalan que mientras que las cuotas han incrementado de manera importante el acceso de las mujeres a la política, la mejora en los números no necesariamente ha abatido

las brechas de género en otros ámbitos. De tal forma que se presentan paradojas importantes: reformas institucionales que abren posibilidades de acceso al poder y resistencias al cambio, mayor acceso de mujeres al ámbito político y persistencia de estereotipos y percepciones negativas de las mujeres políticas.

Las mediciones de la subrepresentación política: la evolución de los números y las oleadas de cuotas de género en México

Desde la introducción de cuotas de género, acompañadas de sanciones y candados importantes como el mandato de posición, el número de mujeres en el Congreso ha aumentado de manera importante, al punto de que en 2019 México se coloca entre los primeros lugares de países con más mujeres en el ámbito parlamentario (véase Cuadro 1). La oleada de cuotas que hemos tenido en México responde tanto a una masa crítica como a la formación de actores críticos que han impulsado estas medidas hasta llegar a la paridad, usando estrategias que combinan el *lobby* y el involucramiento del poder judicial en la defensa de los derechos de las mujeres.

Cuadro 1. Comparativo de cantidad de mujeres en los congresos o parlamentos en 2019, de acuerdo con Women in National Parliaments

Clasificación mundial									
Rango	País	Cámara baja o unicameral				Senado			
		Elecciones	Curules	Mujeres	% M	Elecciones	Esaños	Mujeres	% M
1	Ruanda	03.09.2018	80	49	61.3%	26.09.2011	26	10	38.5%
2	Cuba	11.03.2018	605	322	53.2%	---	---	---	---
3	Bolivia	12.10.2014	130	69	53.1%	12.10.2014	36	17	47.2%
4	México	01.07.2018	500	241	48.2%	01.07.2018	128	63	49.2%
5	Suecia	09.09.2018	349	165	47.3%	---	---	---	---
6	Granada	13.03.2018	15	7	46.7%	27.04.2018	13	4	30.8%
7	Namibia	29.11.2014	104	48	46.2%	08.12.2015	42	10	23.8%
8	Costa Rica	04.02.2018	57	26	45.6%	---	---	---	---
9	Nicaragua	06.11.2016	92	41	44.6%	---	---	---	---
10	Sudáfrica	07.05.2014	393	168	42.7%	21.05.2014	54	19	35.2%
11	Senegal	30.07.2017	165	69	41.8%	---	---	---	---
12	Finlandia	19.04.2015	200	83	41.5%	---	---	---	---
13	España	26.06.2016	350	144	41.1%	26.06.2016	266	98	36.8%
14	Noruega	11.09.2017	169	69	40.8%	---	---	---	---
15	Nueva Zelanda	23.09.2017	120	48	40.0%	---	---	---	---
16	Timor Oriental	12.05.2018	65	26	40.0%	---	---	---	---
17	Francia	11.06.2017	577	229	39.7%	24.09.2017	348	112	32.2%
18	Mozambique	15.10.2014	250	99	39.6%	---	---	---	---
19	Argentina	22.10.2017	255	99	38.8%	22.10.2017	72	30	41.7%

Fuente: Inter-Parliamentary Union. "Percentage of women in national parliaments". Recuperado de <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>.

En el Cuadro 2 se sintetizan los periodos de las cuotas y los actores involucrados en su aprobación. Como se puede apreciar, el caso mexicano es interesante porque las cuotas han avanzado de forma progresiva hasta llegar a la paridad, y en este avance ha sido decisivo el activismo de las mujeres políticas y la intervención del Tribunal Electoral para proteger sus derechos políticos frente a las resistencias de los partidos a la aplicación de las cuotas.

Cuadro 2. Las oleadas de cuotas de género en México

Periodos	Acto crítico: aprobación de una reforma electoral y cambios en las comisiones del Congreso. Representación sustantiva como proceso y resultado	Red y actores involucrados	Consecuencias en los partidos y fuera de la arena legislativa
Primer periodo (1993–2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma electoral de 1993: Primera recomendación para que los partidos postulen 30% de mujeres. • Creación de la Comisión de Género y Equidad en el Congreso en 1997. Introducción del debate sobre las cuotas en el Congreso por legisladoras priistas y perredistas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Feministas y movimientos de mujeres: Diversa, Mujeres y Punto, Causa Ciudadana. • Red interpartidos. Legisladores de ambos sexos del PRI y del PRD. Las diputadas del PAN no firman los acuerdos, pero tampoco bloquean la iniciativa de la cuota de 30%. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Tribunal Electoral interviene en la vida interna de los partidos. • En 2000, la Suprema Corte establece que la ley electoral debe atender el principio de igualdad entre hombres y mujeres. • Militantes apelan al Tribunal Electoral para defender los derechos político-electorales.

(Continúa tabla)

Periodos	Acto crítico: aprobación de una reforma electoral y cambios en las comisiones del Congreso. Representación sustantiva como proceso y resultado	Red y actores involucrados	Consecuencias en los partidos y fuera de la arena legislativa
Primer periodo (1993-2002)	<ul style="list-style-type: none"> Mujeres electas después de la reforma de 1993 en la cámara baja: 1997: 71 de 500 2000: 80 de 500 		<ul style="list-style-type: none"> Hombres piden defender su derecho a una candidatura frente a la cuota y algunas militantes piden la aplicación de la cuota. El Tribunal empieza a emitir sentencias dirigidas a proteger los derechos políticos de las mujeres.*
Segundo periodo (2002-2007)	<ul style="list-style-type: none"> Reforma electoral de 2002: establece como obligatoria una cuota de 70/30% con mandato de posición y géneros alternados. Excepción: si los partidos seleccionan candidaturas por voto directo en los 300 distritos uninominales no tienen que cumplir con la cuota. 	<ul style="list-style-type: none"> Mujeres del PRI y PRD firman un pacto para presionar por una cuota obligatoria (no recomendación). Mujeres militantes demandan dentro de sus partidos 50% de posiciones en sus comités ejecutivos nacionales. Las legisladoras panistas no firman el acuerdo anterior, pero apoyan la iniciativa de hacer las cuotas obligatorias. El partido estaba dividido con relación a este tema. 	<ul style="list-style-type: none"> Se observa la aplicación de una estrategia minimalista de los partidos para aplicar la cuota: realizan elecciones democráticas internas e incumplen con la cuota.

(Continúa tabla)			
Periodos	Acto crítico: aprobación de una reforma electoral y cambios en las comisiones del Congreso. Representación sustantiva como proceso y resultado	Red y actores involucrados	Consecuencias en los partidos y fuera de la arena legislativa
Segundo periodo (2002–2007)	<ul style="list-style-type: none"> Mujeres electas en la cámara baja: 2003: 113 de 500 2005: 116 de 500 	<ul style="list-style-type: none"> Aumenta la intervención del Tribunal Electoral en la protección de los derechos de militantes de ambos sexos bajo el principio de apego a las reglas de cada partido político. 	<p>Después de 2002 los partidos nominan menos de 30% de mujeres en los distritos de mayoría. Las listas de representación proporcional se elaboran conforme a lo establecido por la cuota.</p> <ul style="list-style-type: none"> Algunas mujeres electas ceden sus curules a sus compañeros hombres de fórmula.

(Continúa tabla)

Periodos	Acto crítico: aprobación de una reforma electoral y cambios en las comisiones del Congreso. Representación sustantiva como proceso y resultado	Red y actores involucrados	Consecuencias en los partidos y fuera de la arena legislativa
Tercer periodo (2007-2011)	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma electoral de 2008: ningún sexo debe exceder 60% de candidaturas. Las mujeres deben encabezar las planillas para los distritos de mayoría. Se mantiene la excepción de las elecciones democráticas internas. • 2% del presupuesto público a los partidos etiquetado para entrenamiento político de las mujeres. • Mujeres electas en la cámara baja: 2009: 138 de 500 2012: 184 de 500 	<ul style="list-style-type: none"> • El Tribunal Electoral y la Red de Mujeres en Plural reaccionan contra la resistencia de los partidos a cumplir con la cuota y presentan un recurso ante esta instancia. Implementan una estrategia que reivindica el artículo 1 de la Constitución que garantiza los derechos humanos y la protección de la ciudadanía de la discriminación, e hicieron trabajo de <i>lobby</i> con miembros del Tribunal Electoral. Presentan el caso al Tribunal como la necesidad de proteger los derechos de las mujeres en general. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sentencia histórica del Tribunal Electoral de 2011 en la que adopta una perspectiva de género para interpretar la Ley Electoral basada en el artículo 1° constitucional del principio de igualdad de género (SUP-JDC-12624/2011). Mediante la sentencia se establece que la cuota debe ser observada sin distinciones, eliminando así la excepción de las elecciones democráticas internas. El IFE actúa conforme a la nueva interpretación de la Ley Electoral al registrar las candidaturas.

(Continúa tabla)			
Periodos	Acto crítico: aprobación de una reforma electoral y cambios en las comisiones del Congreso. Representación sustantiva como proceso y resultado	Red y actores involucrados	Consecuencias en los partidos y fuera de la arena legislativa
Cuarto periodo (2013–2016)	<ul style="list-style-type: none"> Reforma de 2014: aprobación de la paridad para todas las candidaturas al Congreso de la Unión y a los congresos locales. Se hace una reforma constitucional para garantizar la paridad que servirá de base para futuras sentencias. El número de mujeres en el legislativo aumenta de manera importante: en 2015: 211 (42.4%), lo cual coloca a México en el quinto lugar de los países con más mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> Presidente Activistas de distintas organizaciones Aprobada por todos los partidos: 409 votos de 500. 	<ul style="list-style-type: none"> Intervención decisiva del Tribunal Electoral y el Poder Judicial en la interpretación y vigilancia del cumplimiento de la paridad en la selección de candidaturas de los partidos. Los partidos no pueden enviar mujeres candidatas de manera exclusiva a distritos perdidos. Mujeres a nivel local, militantes y consejeras electorales aprovechan la reforma para pugnar por la aplicación de la paridad en las candidaturas a los municipios.**

(Continúa tabla)			
Periodos	Acto crítico: aprobación de una reforma electoral y cambios en las comisiones del Congreso. Representación sustantiva como proceso y resultado	Red y actores involucrados	Consecuencias en los partidos y fuera de la arena legislativa
Cuarto periodo (2013-2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 30% de las comisiones son presididas por mujeres. Por primera vez, en 2018 mujeres presiden las comisiones de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Energía, Puntos constitucionales, Educación, entre otras. 		Hay un efecto de difusión a nivel local como muestran las luchas por la paridad horizontal (diferentes ayuntamientos de un estado) y vertical (planillas de un mismo ayuntamiento). Se publican muchas sentencias que avalan dichos principios.
Quinto periodo: Paridad en todo (2019)	Ambas cámaras aprueban la paridad en los tres órdenes del gobierno, órganos autónomos, gobiernos de los estados y municipales.	Todos los grupos parlamentarios.	Falta la discusión sobre su implementación

* El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atravesó por un proceso de democratización desde 2003 a través del cual empezó a redefinir sus propios criterios y arena de acción, y a procesar demandas de militantes, interviniendo en la vida interna de los partidos. Diversas sentencias han sido

aprobadas con relación a la interpretación de las cuotas y la paridad (González Oropeza, Giles y Báez Silva, 2016).

** De acuerdo con Freidenberg (2016), entre 2006 y 2016 el Tribunal Electoral recibió 183 demandas de mujeres militantes que solicitan protección de sus derechos político-electorales.

Fuente: Elaborado con información obtenida de Freidenberg (2016); González Oropeza, Giles y Báez Silva (2016); Martínez (2016); Palma (2014); Piscopo (2016).

Cuanto más las sanciones, más mujeres en el Congreso, como se muestra en el Cuadro 3 (diputadas) y el Cuadro 4 (senadoras). A partir de 2009, cuando se aprueba la cuota 40/60%, aumenta de manera importante el número de mujeres en ambas cámaras hasta alcanzar casi la paridad en la legislatura instalada en 2018. En los congresos locales también se puede apreciar un aumento importante a partir de la aprobación de la paridad: en 2012 el promedio de mujeres era de 25% mientras que en 2015 aumentó a 41% (Ordóñez y Flores, 2017).

Cuadro 3. Número de diputadas, 1982-2018

Legislatura		Total	Diputadas	%
LII	1982–1985	400	42	10.5
LIII	1985–1988	400	42	10.5
LIV	1988–1991	500	59	11.8
LV	1991–1994	500	44	8.8
LVI	1994–1997	500	70	14.1
LVII	1997–2000	500	87	17.4
LVIII	2000–2003	500	80	16.0
LIX	2003–2006 (Cuota del 2002 de 70/30%)	500	120	24.0
LX	2006–2009	500	117	23.4

(Continúa tabla)

Legislatura		Total	Diputadas	%
LXI	2009–2012 (Cuota 60/40%)	500	142	28.0
LXII	2012–2015	500	185	37.0
LXIII	2015–2018 (paridad)	500	211	42.6
LXIV	2018–2021	500	241	48.2

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa y del Centro de Estudios para la Equidad, 2008.

Cuadro 4. Número de senadoras. Composición del Senado de la República, 1964–2018

Año de Inicio	Legislatura	Hombres%	Mujeres%	Número de escaños
1964–1967	XLVI–XLVII	94.8	5.2	60
1970–1973	XLVIII–XLIX	90.0	10.0	60
1976–1979	L–LI	87.5	12.5	64
1982–1988	LII–LIII	68.7	31.3	64
1988	LIV	84.4	15.6	64
1991	LV	96.9	3.1	64
1994	LVI	89.8	10.2	128
1997	LVII	84.4	15.6	128
2000	LVIII	82.0	18.0	128
2003	LIX	75.6	24.4	128
2006	LX	79.7	20.3	128
2009	LXI	77.0	23.0	128
2015	LXII	67.2	32.8	128
2018	LXIII	50.8	49.2	128

Fuente: Elaboración propia con datos de CEAMEG con base en INEGI Estadísticas con enfoque de Género, Sociedad y Gobierno 2013 y con el sitio del Senado de la República.

Una vez ahí, la entrada a las comisiones ha sido otra lucha, así como su posicionamiento en los gabinetes y en instituciones como la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para empezar, en la legislatura instalada en 2018, todos los coordinadores de las bancadas son hombres, excepto el grupo parlamentario del Partido Encuentro Social (PES) en el Senado, coordinado por Sasil de León. En la Junta de Coordinación Política del Congreso no hay mujeres.

Antes de revisar las comisiones presididas por mujeres en las últimas tres legislaturas cabe mencionar que las mujeres en todo el mundo presiden generalmente comisiones cuyos temas se vinculan con el cuidado, reproduciendo una división moral del trabajo en razón del género que distingue entre ética del cuidado, centrada en las relaciones personales y la atención de los demás —supuestamente propia de las mujeres—, y ética de la justicia, relacionada con una perspectiva universalista —supuestamente propia de los hombres. Dichas éticas se reflejan en la composición de las comisiones del Congreso: cuáles son presididas por mujeres y en cuáles tienen mayor presencia numérica.

De acuerdo con el estudio de Raquel Pastor (2002) sobre élites parlamentarias en España, las mujeres se han centrado en una agenda que reivindica temas sociales, como familia, salud, vivienda, bienestar social, medio ambiente, relacionados con el ámbito de la reproducción, mientras que los hombres tienen una agenda vinculada con el ámbito de la producción, tales como el trabajo, la comunicación, la política fiscal, la defensa e infraestructura. Las mujeres tienden a impulsar iniciativas vinculadas con los derechos de las mujeres y el bienestar o la reproducción, mientras que los hombres, iniciativas relacionadas con la producción. Sin duda, la entrada de las mujeres al mundo de la representación política ha permitido el impulso tanto de temas tradicionales como de nuevos temas que han transformado las agendas legislativas. Ejemplos de estos últimos son la violencia, la trata de personas y la reivindicación de la igualdad política, temas que incluso han atravesado identidades partidistas. Las mujeres también han colocado asuntos vinculados con sus experiencias de vida, relacionados con

la protección social y la legislación laboral (Kittilson, 2006). No obstante, si las mujeres están más presentes en términos numéricos en comisiones encargadas de los temas antes mencionados, ello se explica por la asignación sesgada de las presidencias y la composición de las comisiones y de una visión según la cual las mujeres son más aptas para ciertos temas que para otros. Esto es parte de un fenómeno de reclusión antes que de una diferencia en los intereses políticos entre parlamentarias y parlamentarios (Valiente, Ramiro y Morales, 2003). Estudios como el de Heath, Schmindt-Bayer y Taylor-Robinson (2005) plantean que la entrada de *newcomers* al congreso y, en particular, a los comités más poderosos abren una lucha interna. Las tareas de los comités representan un recurso escaso que, en los casos donde hay reelección, ofrece oportunidades para reelegirse, son una puerta de entrada a la modificación de políticas públicas y representan una oportunidad para ganar experiencia legislativa. Por ello las mujeres tienen más problemas para entrar a ciertos comités. Chasqueti y Pérez (2012) analizan formas de discriminación de género en Uruguay al conformar las comisiones parlamentarias. En tanto éstas se encuentran controladas por los jefes de las fracciones parlamentarias de los partidos, las mujeres que cuentan con menos redes e influencia tienden a ser excluidas a comisiones de escasa importancia. Como en otros casos, hay un fenómeno de sobrerrepresentación de mujeres en comisiones especializadas en temas sociales y subrepresentadas en las comisiones con mayor poder asociadas a los temas económicos y de gobernación.

En México también observamos esta división sexual de las comisiones, pero lo interesante es que esto se ha modificado en las dos últimas legislaturas. En el Cuadro 5 se muestra que de 2012 a 2018 hay un cambio relevante, ya que en estas legislaturas hay diputadas que presiden las comisiones de educación, hacienda, energía, gobernación, puntos constitucionales, entre otras, además de aquellas que tradicionalmente presiden como igualdad de género, juventud y niñez y diversidad sexual. A reserva de hacer investigación basada en entrevistas puede plantearse como hipótesis que lo anterior es resultado de su fuerza numérica.

**Cuadro 5. Comisiones presididas por mujeres.
Cámara de Diputados/as, 2012–2021**

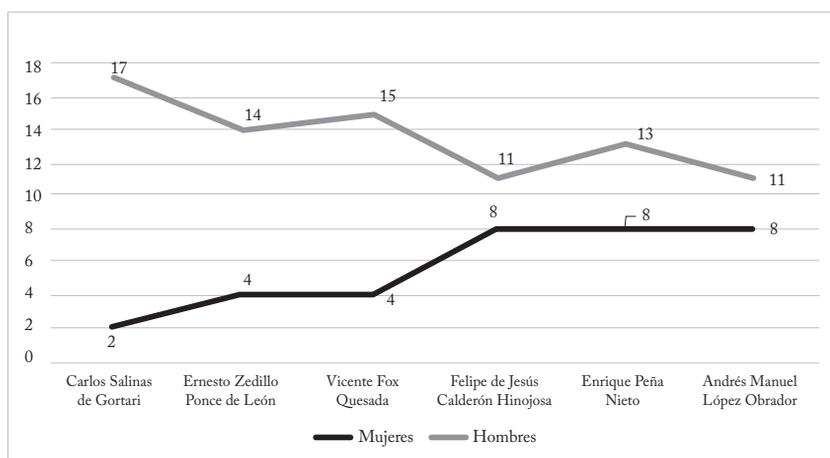
Legislatura LXII 2012–2015			Legislatura	
Comisiones	% mujeres	% hombres	Comisiones	
Asuntos frontera sur-sureste	52.38	47.62	Asuntos frontera sur-sureste	
Asuntos indígenas	41.38	58.62	Cambio climático	
Asuntos migratorios	47.37	52.63	Competitividad	
Atención a grupos vulnerables	82.61	17.39	Comunicaciones	
Cultura y cinematografía	65.52	34.48	Derechos de la niñez	
Derechos humanos	57.69	42.31	Distrito Federal	
Derechos de la niñez	80.00	20	Educación pública y servicios educativos	
Distrito Federal	23.08	76.92	Energía	
Fomento cooperativo y economía social	35.29	64.71	Fomento cooperativo y economía social	
Igualdad de género	100.00	0	Gobernación	
Medio ambiente y recursos naturales	57.69	42.31	Hacienda y crédito público	
Reforma agraria	37.04	62.96	Igualdad de género	
Trabajo y previsión social	34.62	65.38	Jurisdiccional	
Transparencia y anticorrupción	42.31	57.69	Juventud	
Total de comisiones ordinarias presididas por mujeres 2012–2015: 14			Protección civil	
			Radio y televisión	
Total de comisiones ordinarias presididas por mujeres 2015–2018: 20			Seguridad social	
			Trabajo y previsión social	
Total de comisiones ordinarias presididas por mujeres 2018–2021: 19			Turismo	
			Vivienda	

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en <http://www.diputados.gob.mx>

LXIII 2015–2018			LXIV Legislatura 2018–2021		
	% mujeres	% hombres	Comisiones	% mujeres	% hombres
	52.94	47.06	Asuntos migratorios	35.71	64.29
	46.66	53.34	Atención a grupos vulnerables	73.07	26.93
	37.5	62.5	Ciencia, tecnología e innovación	50	50
	45.45	54.55	Derechos de la niñez y adolescencia	79.41	20.59
	92	8	Desarrollo metropolitano, urbano, ordenamiento territorial y movilidad	42.42	57.58
	38.88	61.12	Educación	54.28	45.72
	59.25	40.75	Gobernación y población	42.85	57.15
	38.46	64.54	Hacienda y crédito público	32.43	67.57
	47.05	52.95	Igualdad de género	93.75	6.25
	40.74	59.26	Jurisdiccional	38.46	61.54
	21.05	78.95	Justicia	57.14	42.86
	100	0	Juventud y diversidad sexual	47.82	52.2
	22.22	77.78	Marina	37.03	62.97
	52.38	47.62	Protección civil y prevención de desastres	38.46	61.54
	28.57	71.43	Pueblos indígenas	42.42	57.58
	59.09	40.91	Puntos constitucionales	35.29	64.71
	63.63	36.37	Radio y televisión	37.93	62.07
	35.29	64.71	Salud	60	40
	54.16	45.84	Seguridad pública	44.11	55.89
	32	68			

En la composición de los gabinetes presidenciales también ha habido mejoras numéricas. En la Gráfica 1 se muestra que a partir del gobierno de Felipe Calderón el número de mujeres en los gabinetes se acerca al de los hombres.

Gráfica 1. Mujeres en los gabinetes presidenciales (1988-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno de México, <www.gob.mx/gobierno>.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación contrasta con las tendencias anteriores. En el Cuadro 6 se muestra que solamente ha habido 12 mujeres juezas, mientras que en la actualidad hay dos. También es contrastante que únicamente ha habido 8 mujeres gobernadoras en la historia del país y un número muy bajo de mujeres en los gabinetes de los gobiernos locales, a pesar de que entre 2013 y 2017 ha aumentado el número de alcaldesas a 52.1%. Gracias a la paridad, éstas gobiernan a menos de 16% de la población y los hombres gobiernan mayoritariamente a las capitales del país (Cárdenas Acosta, 2019). Los cargos ejecutivos que no están regidos por las cuotas siguen siendo de difícil acceso para las mujeres.

Cuadro 6. Mujeres en la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Nombre	Año en que fue designada	Presidente de la República
María Cristina Salmorán de Tamayo	1961	Adolfo López Mateos
Livier Ayala Manzo	1976*	José López Portillo
Gloria de León Orantes	1976	José López Portillo
Fausta Moreno Flores	1983	Miguel de la Madrid
Victoria Adato Green	1985	Miguel de la Madrid
Martha Chávez Padrón	1985	Miguel de la Madrid
Irma Cué Sarquis de Duarte	1987	Miguel de la Madrid
Clementina Gil Guillén de Léster	1988	Miguel de la Madrid
Olga Sánchez Cordero	1995	Ernesto Zedillo Ponce de León
Margarita Luna Ramos	2004	Vicente Fox Quesada
Norma Lucía Piña Hernández	2015	Enrique Peña Nieto
Yasmín Esquivel Mossa	2019	Andrés Manuel López Obrador

* Murió al día siguiente de ser nombrada.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/>

Total de mujeres de 1961 a 2019: 12

Porcentaje que actualmente representan las mujeres: 18.8

Total de magistrados de la Suprema Corte: 11

Las percepciones sobre las mujeres

La construcción de una democracia paritaria está atravesada por procesos desiguales y contradictorios, de tal forma que los avances numéricos y el impulso de agendas de igualdad sustantiva desde algunas instituciones y el Congreso conviven con prácticas y percepciones discriminatorias hacia las mujeres.

A pesar de la paridad, persisten obstáculos para el acceso de las mujeres a los cargos públicos, hay expresiones de violencia

política, además de prácticas de exclusión e invisibilización, unas extremas y otras más sutiles, como ocurre en las campañas electorales. Así, una de las paradojas que enfrentamos es que un mayor número de mujeres en los cargos no se ha traducido, o no de forma homogénea, en menos discriminación e invisibilización en el ámbito político y en otros espacios sociales que aquí no serán analizados y que se expresan en altas tasas de feminicidio, brechas salariales, acoso sexual y estructuración del espacio doméstico, entre otros.

Las transformaciones que ha traído la paridad en las candidaturas conviven con percepciones sociales negativas hacia las mujeres y percepciones sexistas de algunos líderes de partidos y políticos, lo cual se pudo percibir durante las campañas presidenciales de 2018, ya que las agendas por la igualdad estuvieron ausentes. Los cambios culturales no siguen de manera sincronizada a los cambios institucionales.

Algunas encuestas revelan lo anterior. Según un sondeo de Parametría levantado en 2018, siete de cada diez mexicanos/as consideran que existe piso parejo entre hombres y mujeres; 69% que existen las mismas oportunidades en los centros de trabajo, en la política y el gobierno (69%), en el país (68%), en las escuelas (83%), en la familia (81%) y en la colonia (77%). Como destaca este mismo estudio, eso contrasta con la realidad, ya que los datos de igualdad de oportunidades son negativos (Animal Político, 2018). Es decir, la desigualdad no es un problema visible y percibido por la mayoría de la población, lo cual es un problema en sí mismo. En una encuesta de De Las Heras Demotecnia, levantada en 2018 (Líderes Mexicanos, 2018), hay datos muy interesantes: 49% cree que México no está preparado para ser gobernado por una mujer frente a 48% que dice que sí lo está y 3% no sabe. En una batería de preguntas sobre la importancia del papel de la mujer en distintos ámbitos, 47% respondió que es “algo importante” en la política, 59% “muy importante” en las ciencias, 94% “muy importante” en el hogar y 64% muy importante en los

negocios.³ El dato sobre la participación de la mujer en el hogar es muy revelador de una cultura tradicional que sigue asignando a las mujeres la responsabilidad de las labores domésticas.

Por otro lado, dentro de los partidos prevalecen visiones anti-igualitarias como muestra la declaración de Francisco Alcibíades García Lizarde, coordinador estatal de Movimiento Ciudadano en Baja California (La Jornada Baja California, 2019), que es muy ilustrativa:

Las mujeres en la política no se dan en maceta. Todos los partidos están metidos en un predicamento ante la resolución del IEEBC porque no hay [en la política] tantas mujeres inteligentes y talentosas como uno quisiera.

Ésta no es una postura aislada. De hecho, es una postura reiterada de algunos líderes y representantes de partidos desde que se aprobaron las cuotas y la paridad, como lo muestran algunos estudios (Palma, 2017). Hay otros datos de discriminación hacia las mujeres que se dedican a la política. Un fenómeno típico son las renunciadas de mujeres electas que le dejan su cargo a un hombre suplente.

Un tema aparte es el papel marginal que ocupan los temas de género en las contiendas electorales como se pudo observar en las campañas presidenciales de 2018. A pesar de que todas las plataformas tocaron temas de género —y algunas como las de Movimiento Ciudadano (MC) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) con una postura muy cercana al feminismo—, durante las campañas esos temas fueron irrelevantes. En una investigación propia basada en un seguimiento de las campañas, y cuya fuente fueron distintos diarios, se encontraron los siguientes resultados: de los 209 eventos de campaña que realizó Andrés Manuel López Obrador, solamente en uno tocó temas de géne-

³ Al respecto es necesario contar con encuestas que permitan analizar cómo han evolucionado estas percepciones antes y después de la aprobación de la paridad.

ro, y en éste ofreció becas a madres solteras que estudian, es decir, hizo una propuesta de corte redistributivo.

Por su parte, José Antonio Meade realizó 159 eventos y en 18 tocó los siguientes temas de género: reducción de la brecha salarial, guarderías de tiempo completo, acceso a créditos y tomar medidas frente al feminicidio; predominó el enfoque de corte redistributivo. Ricardo Anaya realizó 159 eventos de campaña y en 19 colocó temas de género: feminicidio, brecha salarial y violencia de género y apoyo a madres de familia; su posición fue más cercana a una agenda por la igualdad (Morales y Palma, 2019). Todos los candidatos evadieron comprometerse con temas propios de una agenda por la igualdad como la despenalización del aborto y el matrimonio igualitario, tal como señalaron las dirigentes del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) y de la Coalición Mexicana LGTBTTI+. Lo que predominó, dentro de lo marginal que fueron los temas de género, fueron los abordajes redistributivos como el salario rosa o las guarderías que, sin duda, tienen como objeto a una clientela electoral, pero que en lugar de promover el pleno ejercicio de las mujeres más bien contribuyen a reproducir la desigualdad, ya que las interpelan en sus identidades de madres, esposas y cuidadoras.

En síntesis, las mujeres tienen poca influencia en la definición de las agendas de las campañas.

Conclusiones

Este capítulo ha intentado abrir algunas líneas de discusión en torno a los números de la discriminación política de las mujeres, la trayectoria de las cuotas y la paridad en México, así como su impacto en el acceso de las mujeres a los cargos de representación. Asimismo, se planteó la paradoja de que el aumento en el número de mujeres en los cargos no necesariamente se acompaña de actitudes menos discriminatorias en el mismo ámbito político y en el mundo de las percepciones sociales. Queda por investigar por qué una mayor visibilidad política de las mujeres no ayuda

a cambiar percepciones tradicionales ni a difundir valores más igualitarios que deben estar en la base de la construcción de una democracia paritaria.

Se ha planteado que la discriminación política de las mujeres se ha manifestado principalmente en la subrepresentación política en los cargos públicos, por lo cual la lucha de las mujeres se ha encaminado a la aprobación de cuotas de género.

La formación de una masa crítica y de actores críticos dentro y fuera de la arena legislativa fueron clave en la oleada de cuotas y la paridad que han colocado a México entre los países con más presencia femenina en el Congreso.

También se ha planteado la discusión de que, a pesar de las críticas hechas al enfoque de la masa crítica, el análisis aquí realizado permite concluir que el progresivo aumento de mujeres en el Congreso explica en parte la aprobación gradual de las cuotas, así como el impulso a una mayor entrada de mujeres al legislativo. El institucionalismo, por su parte, permite entender que las cuotas constituyen un campo de disputa y que las mujeres enfrentan un conjunto de obstáculos al entrar al ámbito parlamentario que los números no resuelven por sí solos. Queda pendiente un análisis de las estrategias que desarrollan las mujeres una vez en el legislativo para ocupar posiciones de poder y colocarse en las comisiones con más recursos.

Referencias

ADN POLÍTICO (2018). ¿Quiénes son los 16 coordinadores parlamentarios en el nuevo Congreso? *Expansión. Política*, 30 de agosto. Recuperado de <https://adnpolitico.com/congreso/2018/08/30/quienes-seran-los-16-coordinadores-parlamentarios-en-el-nuevo-congreso> (Fecha de consulta: 1 de julio de 2019).

ANIMAL POLÍTICO (2018). Percepción vs. realidad: 70% de los mexicanos cree que hay igualdad entre hombres y mujeres. *Animal Político*, 7 de marzo. Recuperado de <https://>

- www.animalpolitico.com/2018/03/mujeres-igualdad-parametria/ (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2019).
- BALLINGTON, JULIE, Y KARAM, AZZA (2005). *Women in Parliament: Beyond numbers*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- BEAMEN, LORI A.; CHATTOPADHYAY, RAGHABENDRA; DUFFLO, ESTHER; PANDE, ROHINI, Y TOPALOVA, PETIA (2008). Powerful women: Does exposure reduce bias? *NBER Working Paper Series* No. 14198. doi: 10.3386/w14198
- CAMINOTTI, MARIANA (2014). Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la ley de cuotas pionera en Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(2), 65–85.
- CÁRDENAS ACOSTA, GEORGINA (2019). El principio de paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: análisis comparativo del periodo 2005-2017. *Debate Feminista*, 57 (abril-septiembre), 83–107.
- CHASQUETTI, DANIEL, Y PÉREZ, VERÓNICA (2012). ¿Mujeres en los márgenes? Sistema de comisiones y poder de asignación en el parlamento uruguayo. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 383–409.
- CHILDS, SARA, Y KROOK, MONA LENA (2009). Analysing women's substantial representation: From critical mass to critical actors. *Government and Opposition*, 44(2), 125–145.
- COBO BEDÍA, ROSA (2002). Democracia paritaria y sujeto político feminista. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, (36), 29–44.
- DAHLERUP, DRUDE (2005). Increasing women's political representation: New trends in gender quotas. En Julie Ballington y Azza Karam (Eds.), *Women in Parliament: Beyond numbers* (pp. 141–152). Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- DAHLERUP, DRUDE (2006). The story of the theory of critical mass. *Politics and Gender*, 2(4), 511–522.
- FRANCESCHET, SUSAN (2008). ¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres. En Marcela

- Ríos Tobar (Ed.), *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 61–91). Santiago de Chile: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Idea) / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
- FRASER, NANCY (1993). Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. *Debate Feminista*, 4(7), 23–58.
- FREIDENBERG, FLAVIA (2016). En nombre de los derechos y a golpe de sentencias: el papel de la justicia electoral como garante de los derechos políticos de las mujeres mexicanas. Ponencia presentada en el Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México.
- GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL; GILAS, KAROLINA, Y BÁEZ SILVA, CARLOS (2016). *Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación de las mujeres en México y sus entidades federativas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- HEATH, ROSEANNA MICHELLE; SCHMINDT-BAYER, LESLIE A., Y TAYLOR-ROBINSON, MICHELLE M. (2005). Women on the sidelines: Women's representation on committees in Latin American legislatures. *American Journal of Political Science*, 49(2), 420–436.
- KANTER, ROSABETH MOSS (1977). Some effects of proportions on group life. *American Journal of Sociology*, 82(5), 965–990.
- KITTILSON, MIKI CAUL (2006). *Challenging parties, changing parliaments. Women and elected office in contemporary Western Europe*. Ohio: The Ohio State University Press.
- LÉPINARD, ELÉONORE (2007). The contentious subject of feminism: Defining women in France from the second wave to parity. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 32(2), 375–403.
- LÍDERES MEXICANOS (2018). México y sus mujeres, encuesta de Demotecnia. *Líderes Mexicanos*, 18 de julio. Recuperado de <https://lideresmexicanos.com/noticias/mexico-y-sus-mujeres-encuesta-de-demotecnia/> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2019).

- MACKAY, FIONA; KENNY, MERYL, Y CHAPPELL, LOUIS (2010). New institutionalism through a gender lens: Towards feminist institutionalism? *International Political Science Review*, 31(5), 573–588.
- MARTÍNEZ MEDINA, DIANA (2016). Redes de política pública y formación de la agenda de género en México: análisis de cuatro legislaturas federales (1997-2009). En Édgar Ramírez de la Cruz (Ed.), *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas pública* (pp. 221–247). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- MORALES, GILBERTO, Y PALMA, ESPERANZA (2019). Agendas de género en las campañas presidenciales de 2018 en México. *Alteridades*, (57), 47–58.
- NORRIS, PIPPA, E INGLEHART, RONALD (2001). Women and democracy. Cultural obstacles to equal representation. *Journal of Democracy*, 12(3), 126–140.
- ONU (2019). De 193 países, sólo 10 están gobernados por mujeres, *Noticias ONU*, 12 de marzo. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2019/03/1452691> (Fecha de consulta: 12 de julio de 2019).
- ORDÓÑEZ GHIO, VALERIA, Y FLORES-IVICH, GEORGINA (2017). Representación política de las mujeres en las entidades federativas: del principio de paridad a los lineamientos de competitividad en los distritos. En Flavia Freidenberg (Ed.), *La representación política de las mujeres en México* (pp. 131–166). México: Instituto Nacional Electoral / Universidad Nacional Autónoma de México.
- PALMA, ESPERANZA (2014). “Candidaturas femeninas y reclutamiento legislativo en México: el impacto de las cuotas de género en la composición de la LXI Legislatura”, En *Democracia y ciudadanía: perspectivas críticas feministas*, Coordinado por Estela Serret, 121-146, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación/Fontamara.
- PALMA, ESPERANZA (2017). Tensiones en torno a la interpretación y aplicación de las cuotas de género y la paridad. En Teresa González Luna, Jesús Rodríguez Zepeda y Ale-

- jandro Sahui Maldonado (Coords.), *Para discutir la acción afirmativa. Vol. 2. Democracia, procesos y circunstancias* (pp. 15–33). México: Universidad de Guadalajara.
- PALMA, ESPERANZA, Y CHIMAL, ABRAHAM (2012). Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, (11), 53–78.
- PASTOR YUSTE, RAQUEL (2002). El estilo político de la clase parlamentaria española: propuesta metodológica para su estudio mediante análisis de contenido del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones). *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (5), 109–142.
- PISCOPO, JENNIFER (2016). When informality advantages women: Quota networks, electoral rules and candidate selection in Mexico. *Government and Opposition*, 51(3), 487–512.
- PHILLIPS ANNE (1996). *Género y teoría democrática*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- PITKIN, HANNA (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- VALIENTE, CELIA; RAMIRO, LUIS, Y MORALES, LAURA (2003). Mujeres en el parlamento: un análisis de las desigualdades de género en el Congreso de los Diputados. *Revista de Estudios Políticos*, (121), 179–208.
- Zarembeg, Gisela (2009). “¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, En *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, Compilado por Karina Ansolabehere y Daniela Cerva, 77-120, México, TEPJF.

La realización de la igualdad de trato: un modelo para incluir el principio de no discriminación en los programas de política social¹

Jesús Rodríguez Zepeda

Introducción

En su propósito más general, este capítulo pretende contribuir al desarrollo de un paradigma de estudios sobre el hecho discriminatorio y a la correlativa sustentación de un modelo de acción pública para desmontarlo. A este proceso intelectual lo hemos denominado “construcción de una razón antidiscriminatoria” (Rodríguez Zepeda y González Luna, 2014).² De forma más particular, mi contribución pretende utilizar la conceptualización que se ha desarrollado en las últimas dos décadas de estudios antidiscriminatorios y que, en mi opinión, ha alcanzado un nivel razonable de consistencia teórica para la proyección de políticas públicas que respondan a la especificidad del fenómeno

¹ Este capítulo se realizó como parte del proyecto de investigación “La injusticia discriminatoria: de la conceptualización a la métrica”, que es financiado por la Convocatoria de Ciencia Básica 2017-2018 (CB A1-S-31499) de Conacyt. El autor reconoce a esta agencia el soporte otorgado a ésta y al resto de actividades de este proyecto.

² Hemos sostenido que la expresión “razón antidiscriminatoria” denota “el conjunto de conceptos, categorías y contenidos del saber social que se construyen como contrafigura analítica de las relaciones discriminatorias y que formula las respuestas normativas que deben dirigir las estrategias de lucha política y jurídica contra tales relaciones [...] La razón antidiscriminatoria es también un horizonte de investigación, es decir, un espacio de proyectos y tareas de investigación con legitimidad académica” (Rodríguez Zepeda y González Luna, 2014: 11).

de la discriminación o desigualdad de trato en su dimensión estructural.³

Para concretar tal propósito, este texto propone un modelo de análisis de los programas de política social en México que, por una parte, permita identificar la existencia del principio de no discriminación en programas sociales sujetos a reglas de operación a partir de la evidencia de definiciones, objetivos, marcos legales, tipos de población, políticas antidiscriminatorias específicas y evaluaciones y que, por otra, justifique el robustecimiento o la inclusión de dicho principio en los programas en que no está presente. Como derivación relevante, también posibilitaría la identificación de rasgos de discriminación indirecta en tales programas, como en el caso de la discordancia entre las poblaciones objetivo y las poblaciones efectivamente beneficiadas por los mismos. En todo caso, el modelo permite proponer modificaciones o desarrollos a los programas que puedan fortalecer en ellos el enfoque antidiscriminatorio. Aunque se trata de un modelo construido sobre la base del análisis de un conjunto específico de programas de política social, su alcance es más amplio, pues sus criterios pueden ser replicados en el análisis de otros programas de parecida orientación.

Este resultado de investigación es subsidiario de un estudio de mi autoría mucho más amplio, encargado por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval). Se trata del *Análisis de la inclusión del principio de no discriminación en los programas sujetos a reglas de operación 2016* (Rodríguez Zepeda, 2017), que dio lugar a una categorización antidiscriminatoria de los programas de política social registrados en el *Inventario Federal*

³ Entre los aportes conceptuales disponibles en este terreno de análisis, deben mencionarse Hernández Sánchez (2016), Merino y Vilalta (2014, 2014a), Raphael (2012, 2014), Rodríguez Zepeda (2007, 2014), Solís (2017) y Solís, Güemez Graniel y Lorenzo Holmes (2019), entre otros.

Coneval de Programas y Acciones para el Desarrollo Social 2016 (Coneval, 2016).⁴

Esta contribución se despliega en cuatro segmentos. El primero presenta la identificación de los elementos conceptuales o teóricos que están a la base de mi propuesta de medición de los contenidos discriminatorios: se trata del concepto de discriminación del que partimos. El segundo describe los criterios para *operacionalizar* o traducir el lenguaje legal de las medidas antidiscriminatorias a efecto de hacerlas instrumentales para el análisis de políticas, mientras el tercero, el más extenso, especifica los criterios obtenidos para analizar programas sociales sobre la base del estudio antidiscriminatorio del *Inventario* de Coneval, dando relieve a algunos ejemplos que muestran cómo puede operacionalizarse el lenguaje legal de las políticas públicas para el análisis de la política social. El cuarto ofrece una conclusión que perfila el sentido político del modelo de medición presentado.

Uno de los resultados buscados con el estudio es la justificación conceptual de las exigencias de políticas de igualdad de trato que deben ser prioritarias para el Estado. La agenda de no discriminación en México ya se ha vertido en un complejo proceso legislativo —que va desde el nivel constitucional hasta los ámbitos legales y reglamentarios federal y locales—, lo que ha permitido la traducción de la demanda política de no discriminación en un conjunto de normas legales, diseños institucionales y criterios de política pública. Durante la última década y media en México, además del marco propiamente antidiscriminatorio, numerosas normas legales se han alimentado del principio de no

⁴ Nuestro estudio sobre el *Inventario* de Coneval revisó de manera detallada sus 235 programas sociales sujetos a reglas de operación. El estudio produjo un instrumento de análisis (“Categorización No Discriminación 2.0”) que permite identificar los contenidos y criterios antidiscriminatorios en el diseño y evaluación de esos programas. También permite sugerir correcciones a los mismos para orientarlos en un sentido antidiscriminatorio. Tanto el *Inventario* de Coneval como mi Categorización pueden consultarse en mi página electrónica: <<https://www.jesusrzepeda.org/>> Sugiero revisar estos documentos para un aprovechamiento pleno de los conceptos propuestos en esta contribución>.

discriminación y lo han incluido de manera explícita en sus contenidos.⁵ Por ello, considero que es el momento de afianzar un nuevo momento de construcción analítica, a saber, el del diseño de mecanismos específicos de intervención del Estado en sentido antidiscriminatorio a través de los programas de política pública.

El carácter estructural tanto de la discriminación como de la política que la combate

Los fenómenos y procesos discriminatorios consisten en violaciones a derechos fundamentales que generan consecuencias negativas en la integridad y oportunidades de los grupos y personas que los padecen. Se halla acreditada una relación causal entre un nulo o escaso acceso a derechos y oportunidades por parte de amplios segmentos de la población y la existencia amplia de prácticas y procesos discriminatorios.⁶ En este sentido, una agen-

⁵ A guisa sólo de ejemplo, puede señalarse que, más allá de la legislación propiamente antidiscriminatoria, la Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 6º, establece que: “Son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf>; fecha de consulta: 5 de julio, 2019). En una norma más reciente, y de propósito muy distinto, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece, en el artículo 17, que: “Queda prohibida toda discriminación que menoscabe o anule la transparencia o acceso a la información en posesión de los sujetos obligados” (véase <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015>; fecha de consulta: 6 de julio, 2019). Estos ejemplos muestran que numerosas piezas legales en México ya incluyen como elemento central el principio de no discriminación, aun si su propósito central es distinto de la garantía del derecho humano a la no discriminación.

⁶ La relación directa entre discriminación y reducción de derechos ha sido demostrada en estudios como los de Patricio Solís (Solís, 2017; Solís *et al.*, 2019) y, desde luego, en la *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2017* (Conapred, INEGI, CNDH, UNAM, 2018).

da pública de no discriminación se orienta a reducir un problema de justicia constitucional básica, convirtiéndose por ello en una palanca para la ampliación de derechos y prerrogativas de acción y desarrollo humano para la población en su conjunto.

La acreditación intelectual de un concepto preciso de discriminación, más la derivación normativa de su contrafigura legal, a saber, el derecho humano a la no discriminación, deben jugar un papel crucial en la agenda social del Estado mexicano.⁷ Esta acreditación permite, en primera instancia, facilitar un mejor análisis y comprensión de las condiciones de desventaja, objetiva e inmerecida, en que se hallan los grupos discriminados que en su conjunto articulan la mayoría demográfica de la sociedad. Su desventaja no se limita a un ingreso económico reducido o a las privaciones en el acceso a una serie de derechos sociales básicos, sino que se genera por la imposibilidad práctica, de origen discriminatorio, de acceder al ejercicio de derechos formalmente establecidos para toda la población.⁸

Lo que debe asentarse desde un principio es que la privación o carencia producida por las relaciones discriminatorias es irreductible a la desventaja de índole socioeconómica, en especial a la pobreza, aunque en las prácticas y relaciones sociales efectivas las personas puedan experimentar subjetivamente ambos tipos de desventaja de manera indiferenciada. Por ello, sostenemos que la voluntad política de garantizar la no discriminación mediante los programas sociales debe emplazarse en la certeza de que dis

⁷ Por ejemplo, el Programa Nacional por la Igualdad y la No Discriminación (Pronaind), ahora en proceso de integración, requiere un enfoque estructural tanto del fenómeno discriminatorio como del diseño de las políticas públicas del Estado mexicano en esta materia. Hacerlo de otro modo significaría un derroche del conocimiento técnico acumulado en los últimos años. A este respecto, es provechoso ver el capítulo en esta misma obra de Alejandro González Arreola sobre la construcción del Pronaind (González Arreola, 2019).

⁸ Sobre la irreductibilidad de la discriminación a la desventaja económica pueden verse mis trabajos (Rodríguez Zepeda, 2017a, 2018).

criminación y pobreza componen el rostro complejo de la desventaja social.⁹

Para dimensionar la posibilidad de intervención de los programas sociales en la lucha contra la discriminación, sobre todo a efectos de considerar los recursos de que deben disponer y los criterios conforme a los cuales deben ser diseñados y evaluados, es necesario destacar cuatro rasgos centrales de los procesos de discriminación.

Primero: la discriminación se expresa y despliega como una serie de experiencias de carencia y dominio cuyo fundamento es simbólico y cultural. A diferencia de la pobreza —que aun cuando, como en los casos del enfoque multidimensional o el enfoque de derechos humanos, no se entienda como equivalente sólo a un déficit o privación en el ingreso o porción distributiva de la renta, depende de manera decisiva de este indicador pecuniario cuantificable—,¹⁰ los procesos y prácticas discriminatorios se fraguan en la interacción simbólica de los sujetos y se expresan mediante conductas o prácticas de exclusión, rechazo, desprecio, negación u odio contra colectivos humanos. Si bien las prácticas discriminatorias son actualizadas como experiencias subjetivas tanto por los individuos que las ejercen como por quienes las padecen, comportan una dimensión social de amplio alcance —estructural, en una palabra— que las hace irreductibles a la mera experiencia subjetiva de esos mismos actores, es decir, a su conciencia individual o a su subjetividad. Debido al carácter cultural y simbólico de sus fuentes, la discriminación es irreductible a la medición de las porciones distributivas de la renta o los niveles de ingreso de los grupos y las personas, no

⁹ Dicho con palabras del economista Lester C. Thurow: “Discriminación y pobreza están tan interrelacionadas como lo están dos gemelos siameses: necesitan dos políticas, una para combatir las causas de la pobreza y otra para reducir la discriminación” (Thurow, 1969: 1). A este respecto, puede verse un argumento explicativo en (Rodríguez Zepeda, 2018).

¹⁰ Para una interpretación, desde el lenguaje de los derechos, del enfoque multidimensional de la pobreza, puede verse Mancini (2018).

obstante que en buena parte de sus manifestaciones es concomitante a situaciones de desventaja económica.

Segundo: las prácticas discriminatorias derivan de una injusticia en el reconocimiento de la dignidad de las personas que se hallan integradas en grupos culturalmente estigmatizados. Por dignidad humana debe entenderse no un postulado antropológico o ético difuso ni mucho menos un supuesto metafísico o teológico, sino una postulación clara de la integridad e inviolabilidad de toda persona en términos de sus derechos humanos.¹¹ Esto perfila un rasgo definitorio de la discriminación: la privación de derechos que le acompaña de manera sistemática. Ello explica también que hoy en día la exigencia jurídica y política de no discriminación (la contrafigura normativa de la injusticia discriminatoria) se exprese regularmente en el lenguaje de los derechos humanos y cada vez menos en el de la filantropía, la caridad o la asistencia social (Rodríguez Zepeda, 2014: 33–37).

Tercero: la discriminación expresa una forma de privación propia o específica en el acceso a los derechos (construye posiciones desaventajadas por discriminación)¹² y, a la vez, crea una relación de dominio entre grupos al interior de un esquema inequitativo. Dicho de otro modo, la discriminación es a la vez carencia de derechos (privación) y desigualdad injustificada (relación de dominio). La discriminación, en tanto que forma específica de privación, tiene efectos concretos sobre los derechos y calidad de vida de las personas que la padecen; y en tanto que forma de des-

¹¹ G. A. Kaufman sostiene que: “En lo que respecta a la dignidad del individuo, no existe posibilidad, ninguna de que una persona sea menos digna que otra, por cualquier razón que sea” (Kaufman, 2010: 91). En el mismo sentido, Tomuschat: “La dignidad humana constituye el centro intelectual de toda la cultura de los derechos humanos” (Tomuschat, 2008: 3). Y en la Constitución mexicana: “Queda prohibida toda discriminación [...] que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” (artículo 1, párrafo 5º).

¹² Para abundar en la noción de desventaja por discriminación véase mis textos (Rodríguez Zepeda, 2017a y 2018).

igualdad —“desigualdad de trato” se ha denominado¹³— consiste en una relación de dominio que proporciona privilegios y ventajas injustificadas a los grupos discriminadores y refuerza y escala la desventaja de los grupos discriminados. Esta condición dual tiene consecuencias directas para el diseño de las políticas públicas del desarrollo social: les impone el deber de no sólo desplegar mecanismos de reparación y desarrollo de capacidades para reducir la vulnerabilidad y desventaja que surge de la discriminación histórica padecida por colectivos humanos completos, sino también el de enderezar cambios jurídicos y políticos que disminuyan los privilegios de los grupos discriminadores y refuercen la capacidad de agencia social y política de los grupos discriminados.

Cuarto: el Estado, en tanto que sujeto activo de la legislación y las políticas públicas, desempeña una función decisiva en la reproducción y escalamiento de las relaciones discriminatorias. Del mismo modo, puede cumplir un papel eficaz y productivo en el desmantelamiento de estas relaciones. Las instituciones gubernamentales juegan de hecho un papel crucial en la continuidad y perpetuación de la desigualdad de trato, pues su aquiescencia con la reproducción de la discriminación, sobre todo cuando, *contrario sensu*, se dispone como referente para su acción pública de una prohibición constitucional y legal para tal reproducción, opera en la realidad social como una forma efectiva de justificar y promover las relaciones y actos discriminatorios. El incumplimiento gubernamental de la garantía de no discriminación, aun si lo hace por sus inacciones y sesgos institucionales y legales, fortalece y tiende a perpetuar la desigualdad de trato, manteniendo la desventaja estructural de los grupos discriminados.¹⁴

¹³ Para la conceptualización de la discriminación como desigualdad de trato y su contraparte normativa, la no discriminación como igualdad de trato, véase al menos (Merino y Vilalta, 2014; Raphael, 2012; Rodríguez Zepeda y González Luna, 2014).

¹⁴ En ello, no debe olvidarse el argumento preclaro de Brian Barry, para quien, si la discriminación fuera aleatoria y volitiva, no requeriría una respuesta institucional del Estado, pero como es estructural y socialmente pautaada, exige una política institucional y sistemática para combatirla (Barry, 2005: 17–18).

La legislación de políticas públicas antidiscriminatorias

Las acciones y estrategias públicas contra la discriminación pueden agruparse, para su mejor entendimiento, en cuatro grandes categorías, que podemos identificar con base en la experiencia de los Estados democráticos que han desarrollado legislación y acción pública contra la discriminación: i) defensa administrativa y jurisdiccional contra actos de discriminación, ii) protecciones específicas para grupos históricamente discriminados, iii) políticas públicas proactivas y iv) estrategia cultural y educativa.¹⁵ En este trabajo, nos concentramos en el tercer ámbito, el de las políticas públicas proactivas. En este caso, con base en la ley federal mexicana en la materia, identificamos tres categorías de política pública que deben funcionar como contenidos de los programas sociales capaces de incorporar un enfoque de no discriminación.¹⁶

Conforme a lo establecido en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (en adelante, LFPEd), las medidas contra la discriminación y en favor de la igualdad de trato son políticas públicas que tienen el propósito de igualar las condiciones de acceso a los derechos para todas las personas, eliminando de esta manera la discriminación que las bloquea.

¹⁵ Sobre estos cuatro terrenos institucionales deben recaer las acciones estratégicas de carácter estructural del Estado —protección contra actos de discriminación concretos, especificación grupal de la protección contra la discriminación, políticas públicas proactivas en favor de los grupos discriminados y educación formal e informal en el valor de la igualdad de trato. Ello exige que éste desarrolle un modelo de acción institucional, programas y políticas públicas para enfrentar la discriminación. Un desarrollo amplio de estas políticas estatales generales puede revisarse en mi estudio (Rodríguez Zepeda, 2017).

¹⁶ Tales medidas deben ser consideradas, de manera genérica, como políticas públicas, es decir, como acciones estratégicas de la autoridad pública basadas en una teoría social de trasfondo, deliberadas y dotadas de un fundamento legal, cuyo propósito es la modificación del orden existente de las cosas (en este caso, el *statu quo* de la discriminación) y que generalmente requieren de un presupuesto público para realizarse. Para un desarrollo completo de esta noción, véase Merino (2013).

De manera específica, se trata de las medidas o políticas ordenadas por el capítulo IV de la LFPED. Una primera característica destacable de estas políticas es que deben poseer una condición transversal, es decir, deben atravesar los programas y proyectos de los poderes públicos federales en su conjunto, determinando contenidos y criterios precisos de las políticas públicas. Ésta es una obligación para toda instancia de poder público, aun si su objetivo institucional específico no se define como la lucha contra la discriminación.

En este sentido, toda autoridad pública debe definir, identificar y promover políticas públicas antidiscriminatorias, superando el malentendido conforme al cual sólo la autoridad antidiscriminatoria (el Conapred o los órganos administrativos de carácter local) u otras instituciones garantes de derechos humanos serían las únicas obligadas a este cometido. La LFPED lo señala con claridad: “Artículo 15 Bis. Cada uno de los poderes públicos federales y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia, están obligados a realizar las medidas de nivelación, las medidas de inclusión y las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación”.

Estas políticas públicas deben entenderse como medidas favorecedoras de igualdad en virtud de que su propósito es obtener la igualdad de trato entre todas las personas y, de este modo, el acceso pleno a los derechos humanos de cada una de ellas, al margen del grupo al que pertenezca. Aunque se trata de políticas focalizadas en grupos determinados, no pretenden generar privilegios o tratamientos arbitrarios, sino de compensar, estimular y promover las capacidades y potencialidades de los grupos discriminados a los que su desventaja impide el acceso pleno a sus propios derechos. Además, están constitucionalmente justificadas porque tienen la tarea de lograr que quienes pertenecen a los grupos discriminados lleguen a ser tratados con plena igualdad de derechos y oportunidades.

Medidas de nivelación

Conforme a la LFPED, artículo 15 Ter: “Las medidas de nivelación son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad”. Las medidas de nivelación tienen el propósito de nivelar o equilibrar el terreno en el que interaccionan los grupos sociales. Aunque formalmente todas las personas deben gozar de oportunidades iguales y deben poder acceder al ejercicio de sus derechos, existe una serie de obstáculos producto de la discriminación que hace imposible este acceso. Por ejemplo, aunque constitucionalmente todos los niños y niñas tienen derecho a la educación pública, los niños y niñas con discapacidad motriz con mucha frecuencia no pueden ejercerlo por no existir accesibilidad física en las escuelas. La eliminación de esas barreras (en este caso arquitectónicas) permitiría el ejercicio efectivo del derecho a la educación. La propia LFPED, en su artículo 15 Quáter, establece que:

Las medidas de nivelación incluyen, entre otras: I. Ajustes razonables en materia de accesibilidad física, de información y comunicaciones; II. Adaptación de los puestos de trabajo para personas con discapacidad; III. Diseño y distribución de comunicaciones oficiales, convocatorias públicas, libros de texto, licitaciones, entre otros, en formato braille o en lenguas indígenas; IV. Uso de intérpretes de lengua de señas mexicana en los eventos públicos de todas las dependencias gubernamentales y en los tiempos oficiales de televisión; V. Uso de intérpretes y traductores de lenguas indígenas; VI. La accesibilidad del entorno social, incluyendo acceso físico, de comunicaciones y de información; VII. Derogación o abrogación de las disposiciones normativas

que impongan requisitos discriminatorios de ingreso y permanencia a escuelas, trabajos, entre otros, y VIII. Creación de licencias de paternidad, homologación de condiciones de derechos y prestaciones para los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.

En suma, las políticas públicas niveladoras tienen el propósito de facilitar el acceso a los derechos, permitir el aprovechamiento de las oportunidades y fomentar un trato igual para todas las personas mediante la construcción de un piso común de oportunidades y derechos.

Medidas de inclusión

Conforme a la LFPED, en su artículo 15 Quintus: “Las medidas de inclusión son aquellas disposiciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato”. El concepto de las medidas de inclusión es relativamente sencillo: tienen el propósito de incluir en el sistema de derechos y oportunidades sociales a quienes están parcial o totalmente fuera de éste como resultado de la discriminación. Sus campos privilegiados son el terreno educativo, el diseño de políticas gubernamentales y el lanzamiento de campañas contra prácticas culturales discriminatorias como el racismo, la homofobia, la misoginia, etcétera. Se trata de políticas que previenen o corrigen las tendencias discriminatorias de la sociedad, buscando abonar el terreno de la no discriminación y la igualdad real de oportunidades. La LFPED, en su artículo 15 Sextus, establece que las medidas de inclusión podrán comprender, entre otras, las siguientes:

- I. La educación para la igualdad y la diversidad dentro del sistema educativo nacional;
- II. La integración en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas

públicas del derecho a la igualdad y no discriminación; III. El desarrollo de políticas contra la homofobia, xenofobia, la misoginia, la discriminación por apariencia o el adultocentrismo; IV. Las acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a integrantes del servicio público con el objetivo de combatir actitudes discriminatorias, y V. El llevar a cabo campañas de difusión al interior de los poderes públicos federales.

En suma, las medidas de inclusión son políticas que fortalecen la lucha cultural por la no discriminación y la igualdad de todas las personas, combaten activamente los prejuicios sociales y defienden y revaloran de manera pública a los grupos sociales discriminados.

Medidas de acción afirmativa

Conforme a la LFPED, en su artículo 15 Séptimus, “Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad”. Dichas medidas son acciones gubernamentales o políticas públicas que obligan a un tratamiento preferencial temporal hacia un grupo discriminado, a efecto de facilitar la superación de la desventaja que la discriminación le genera. Las acciones afirmativas no son necesariamente un derecho en sí mismas, sino muchas veces un medio para establecer la igualdad de trato o no discriminación, la cual sí es siempre un derecho humano. La forma más clara de las acciones afirmativas son las cuotas laborales, educativas o de representación política en favor de grupos como las mujeres, las personas indígenas o las personas con discapacidad. Así lo define la LFPED en

su artículo 15 Octavus: “Las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas”. Las acciones afirmativas, sobre todo en su figura de cuotas para grupos discriminados en la educación, el trabajo o la representación política, deben estar plenamente justificadas por la situación de discriminación que tratan de resolver. No son privilegios, sino políticas contra el privilegio de los discriminadores. No son beneficios perpetuos, sino acciones temporales que habrán de suspenderse cuando sus propósitos igualitarios sean cumplidos. Deben, además, ser medidas legítimas, justas y proporcionales, es decir, deben generar un beneficio mayor que el daño expresado en la limitación de oportunidades para otros grupos que puedan generar.¹⁷ Aunque existe una gran discusión acerca de la necesidad, justificación y beneficios de las acciones afirmativas, lo cierto es que su presencia en México se ha hecho muy destacada a partir de las denominadas “cuotas de género” de la representación electoral, que en los últimos años se han convertido, por imperativo legal, en una genuina paridad de género en la integración de las candidaturas camerales de los partidos políticos.¹⁸

Los programas sociales que dan contenido a la política social del Estado mexicano, por ese imperativo legal proveniente de la Constitución y de la LFPED, deben alinear sus contenidos con tales criterios legales de política antidiscriminatoria.

¹⁷ Una clarificación del concepto de *acción afirmativa* puede verse en Rodríguez Zepeda (2017b).

¹⁸ Para comprender la forma en que se ha instrumentado la acción afirmativa como cuotas y paridad de género en el ámbito electoral mexicano, véase Palma (2017 y 2019); este último en el presente volumen.

Modelo derivado del análisis de la inclusión del principio de no discriminación en los programas del *Inventario Coneval*

Como se dijo antes, nuestro modelo de análisis se basa en el trabajo *Análisis de la inclusión del principio de no discriminación en los programas sujetos a reglas de operación 2016* (Rodríguez Zepeda, 2017). En éste, formulamos una categorización de no discriminación a partir de los 235 programas de política social registrados en el *Inventario Federal Coneval de Programas y Acciones para el Desarrollo Social 2016* (Coneval, 2016). En el estudio, logramos establecer una serie de categorías antidiscriminatorias que están contenidas en, o pueden deducirse de, los programas de política social descritos en dicho inventario. En adelante, postulamos los criterios provenientes de ese estudio capaces de identificar los contenidos antidiscriminatorios en los programas de política social del Estado mexicano.

De manera específica, cada uno de los criterios que ahora se explicitan corresponde a una o varias categorías planteadas en el documento denominado “Categorización No Discriminación. 2.0” (Rodríguez Zepeda, 2017). Cada criterio identifica los contenidos de los programas que deben considerarse al responder a la pregunta y los elementos a considerar para determinar los casos en los que el proceso de categorización antidiscriminatoria no se aplica.

En realidad, no hemos formulado criterios generales y abstractos, sino una guía práctica para la identificación y, en su caso, formulación futura de contenidos y acciones antidiscriminatorios en los programas de política social. Dicho de otro modo, pretendemos que los criterios articulen un método de categorización antidiscriminatoria de los programas sociales que permitan no sólo replicarla en nuevas versiones, si las hubiera del *Inventario*, sino también categorizar en clave de no discriminación, con los ajustes pertinentes, otros registros de programas sociales del Estado mexicano.

Esta especificación de los criterios y pasos de la categorización tiene una pretensión pedagógica muy precisa. Su propósito

es que el procedimiento seguido en la construcción de la categorización pueda ser repetido no sólo por quienes llevan a cabo los análisis de dichos programas en el Coneval, sino también, y sobre todo, por quienes los diseñan, implementan y evalúan en las instituciones, entidades y unidades responsables de los mismos, así como por cualquier persona externa interesada (por ejemplo, académicos u organizaciones de la sociedad civil) que quisiera revisar programas sociales conforme al enfoque de no discriminación. Nuestra reconstrucción permite no sólo explicitar los criterios que se han seguido para identificar los contenidos antidiscriminatorios de los programas, sino también mostrar cómo se operacionalizan las definiciones legales de las medidas antidiscriminatorias de la LFPED, todo esto con el propósito ulterior de que las personas o instituciones interesadas puedan replicar la aplicación de categorías antidiscriminatorias en sus propios ejercicios de análisis de los programas sociales. Desde luego, no prescindimos de ejemplos provenientes de la Categorización que muestran el carácter heurístico de nuestros criterios.

Primer criterio: Identificar los derechos o ámbitos de derechos afectados (columna H de la Categorización).

Dado que un programa con contenido antidiscriminatorio debe enfocarse a reparar un derecho o ámbito de derechos violados o en riesgo, el análisis debe partir siempre de la identificación del ámbito de derechos protegidos o garantizados por los programas. En la Categorización, esto se ha hecho obteniendo el contenido de las siguientes columnas del *Inventario*:

- i. “Derecho Social o Bienestar Económico (directo)” (columna P del *Inventario*),
- ii. “Derecho Social o Bienestar Económico (indirecto)” (columna Q del *Inventario*) y
- iii. “Áreas de Atención de los Derecho Sociales o Bienestar Económico” (columna R del *Inventario*).

En algunos casos, de estas referencias se ha inferido su vinculación con la no discriminación, en otros casos se ha tomado directamente de ellas la definición de los derechos y en otras se han reordenado los derechos mencionados para visibilizar el derecho que es central para nuestro enfoque. Aunque en los programas aparecen otras figuras de derechos (por ejemplo, “derecho directo” y “derecho indirecto”), damos prioridad siempre a los derechos más cercanos o relativos al derecho a la no discriminación. Por ejemplo, en el programa “Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil” de la Secretaría de Educación Pública (SEP) (clave presupuestal 031, fila 214 de ambos documentos), tras la revisión de las columnas antes mencionadas, el inventario indica que el derecho a la educación es el derecho social directo que hace efectivo el programa y la igualdad de oportunidades es el área de atención de los derechos sociales. En este caso, la Categorización copió “Derecho a la educación” y derivó “Derecho a la no discriminación” tras el análisis de su fundamento legal y, especialmente, tras la revisión de las actividades que lleva a cabo el programa. De tal manera, este criterio pudo ser cubierto con la referencia a derechos que no son explícitos en la descripción del programa, pero que se pueden inferir razonablemente de los derechos registrados en elementos como el marco legal o de las actividades que lleva a cabo.

Segundo criterio: Identificar si aparece o no un contenido o prescripción general de no discriminación (columnas I y J de la Categorización).

En este caso, se revisan los marcos legales registrados en cada programa y se obtienen de ellos las normas legales explícitas (o implícitas pero que sean claras) en materia de no discriminación. Aunque un enfoque de políticas públicas no puede presuponer que las prescripciones establecidas en la norma legal se conviertan, sólo por esa inclusión, en acciones públicas de las autoridades, la consideración del marco legal en el análisis de las políticas

y programas públicos permite disponer de un trasfondo normativo respecto del cual se puede evaluar la capacidad de garantía de derechos que tiene un programa o una política gubernamental. En esta clasificación, se han destacado piezas normativas que van desde instrumentos internacionales hasta lineamientos y reglas de operación que orientan la acción institucional, pasando por normas nacionales de carácter general o federal.

Por ejemplo, en nuestro estudio de referencia, para rescatar el fundamento legal, se consultó el documento al que dirige el “Vínculo a la Normatividad publicada” (columna W del *Inventario*) y a partir de allí se respondió afirmativa o negativamente a la pregunta: “¿Aparece o no un contenido o prescripción general de no discriminación? (columna I de la Categorización).

Tercer criterio: Identificar si el programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado y, de ser el caso, establecer a qué grupo está dirigido (columnas K y L de la Categorización, respectivamente).

El objetivo principal de este criterio es identificar al grupo discriminado al que protege o beneficia el programa. En la Categorización, la pregunta “¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?” (columna K) aparece antes que la pregunta “¿A qué grupo está dirigido?” (columna L) para facilitar la lectura del documento; sin embargo, para responder a las preguntas es necesario comenzar por la segunda (siendo ésta la principal), ya que al identificar al grupo históricamente discriminado podremos saber si es un programa que atiende de manera fundamental a un grupo discriminado.

Para saber si un programa atiende de manera fundamental o no a un grupo discriminado, es necesario identificar si entre la población atendida por el programa se beneficia o protege de forma exclusiva o primordial a un grupo históricamente discriminado o no. En este caso, la identificación de un grupo o grupos discriminados es crucial para determinar el carácter fundamentalmente antidiscriminatorio del programa en cuestión. Recuer-

dese que sólo puede hablarse de manera técnicamente precisa de no discriminación cuando la acción pública se dirige a la atención de grupos identificables como discriminados.

Lo anterior implica el contraste entre los programas que de suyo (por definición otorgada por el grupo de referencia) son fundamentalmente antidiscriminatorios y los programas que, teniendo otro propósito u otra población objetivo, contienen algunas políticas o criterios antidiscriminatorios pero que no están caracterizados por esta orientación fundamental hacia la no discriminación. Los primeros son los de mayor importancia para la perspectiva de no discriminación aplicada al análisis de la política social, aunque los segundos muestran que el criterio de no discriminación en la política social puede ser transversal y debe robustecerse aun en los programas que no son centralmente antidiscriminatorios. Tomemos un caso con un resultado positivo, el programa Reducción de la Mortalidad Materna y Calidad en la Atención Obstétrica de la Secretaría de Salud (clave presupuestal 007, fila 89 en ambos documentos). Al revisar las columnas antes mencionadas, pudimos saber que el programa está orientado fundamentalmente a mujeres (columna AI, “En términos de sexo el programa se dirige a:”) y específicamente a mujeres embarazadas (columna AK, “Grupos de atención”). Se debe tomar en consideración que, aunque haya programas que no identifican con claridad el objetivo de combatir la discriminación, su propósito fundamental consiste exclusivamente en atender a grupos históricamente discriminados al poseer medidas de inclusión, medidas de nivelación o acciones afirmativas para ellos. Por ejemplo, el programa Control del Estado de Salud de la Embarazada del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (clave presupuestal 005, fila 28 en ambos documentos) no identifica en ninguno de sus textos normativos (columnas V y W del *Inventario*) un propósito antidiscriminatorio, ni entre los derechos que hace efectivos se identifica al de No Discriminación (columnas P, Q y R del *Inventario*); sin embargo, está fundamentalmente dirigido a atender a un grupo históricamente discriminado, a saber,

a las mujeres, y posee una serie de acciones afirmativas a su favor. Entonces, el programa se califica como fundamentalmente orientado a atender a un grupo discriminado.

Cuarto criterio: Identificar si el programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados y, de ser el caso, a qué grupos específicos atiende (columnas M y N de la Categorización, respectivamente).

Conforme a este criterio, existen tres vías para responder. La primera consiste en especificar al subgrupo beneficiado por el programa. En efecto, en algunos casos es posible precisar al o a los subgrupos que se benefician del programa, es decir, el programa podría atender específicamente a un subgrupo dentro del grupo de personas históricamente discriminadas. Es posible que existan programas que benefician a mujeres, pero específicamente a mujeres embarazadas; programas que benefician a personas indígenas, pero específicamente a adultos mayores indígenas; programas que benefician a jóvenes, pero específicamente a jóvenes con alguna discapacidad, etcétera. La identificación de subgrupos al interior de un grupo discriminado más amplio permite evaluar si el programa social ejerce una función de reparación más profunda, al atender a colectivos más particulares, y debido a las desventajas acumuladas más vulnerables, dentro de las categorías grupales generales. La especificación permite también hacer visible, si la hubiera, la capacidad de los programas para atender las discriminaciones múltiples, agregadas o interseccionales (por ejemplo, mujeres que son indígenas, adultos mayores con discapacidad, niñas y niños que son jornaleros agrícolas, etcétera). Estos subgrupos, que aluden a las discriminaciones múltiples o agregadas, serían el correlato de lo que en el lenguaje de la política social se expresa como “acumulación de desventajas”. Una plasmación de este criterio está en el Programa de Apoyo a la Educación Indígena (clave presupuestal 178, fila 227 en ambos documentos). En él se identifica a la “Población indígena” (columna K de la Categorización) como el grupo discriminado al que se atiende de manera fundamental; sin

embargo, el *Inventario* proporciona información que revela al subgrupo específico que atiende el programa dentro de la población indígena, que en este caso son “Niños y niñas indígenas, Jóvenes indígenas”. La segunda forma de responder a la pregunta consiste en sólo confirmar al grupo beneficiado e identificado como al que está fundamentalmente orientado el programa. Por ejemplo, el programa Equidad de Género del ISSSTE (clave presupuestal 036, fila 41 en ambos documentos) está dirigido fundamentalmente a “Mujeres” (columna K), y tras la revisión de los contenidos del programa, se confirma que dicho grupo es el beneficiario (no hay subgrupos). La tercera forma de aplicar este criterio se da cuando se puede contestar afirmativamente a la pregunta de a qué grupos específicos se atiende, aunque no haya una respuesta positiva a la pregunta sobre si el programa está fundamentalmente dirigido a un grupo discriminado. Esto es así porque existen programas que no tienen como objetivo central hacer efectivos o proteger los derechos de un grupo discriminado, pero que entre sus actividades contemplan medidas de nivelación, medidas de inclusión o acciones afirmativas que benefician a grupos históricamente discriminados. Un ejemplo de este tercer caso es el programa Formación y Certificación para el Trabajo de la SEP (clave presupuestal 005, fila 179 en ambos documentos). Este programa fue clasificado como uno que no está fundamentalmente orientado a un grupo discriminado, ya que la población objetivo es muy amplia y atiende a grupos que no han sido históricamente discriminados (hombres, adultos, jóvenes, personas sin discapacidad, etc.); no obstante, al revisar sus contenidos y, en este caso, específicamente las columnas “Actividades” (columna AB del *Inventario*) y “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*), se descubre que el programa contempla atención a grupos históricamente discriminados, a saber, personas adultas mayores y personas con discapacidad.

Quinto criterio: Identificar si se prevén medidas de nivelación y, de preverse, qué clase de medidas de nivelación (columnas O y P de la Categorización, respectivamente).

Debe recordarse que la LFPED dice que las medidas de nivelación “son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad”. El concepto que operacionaliza estas medidas, para los efectos de la categorización, es del de *accesibilidad*. Las medidas de nivelación están dirigidas de manera casi exclusiva a personas con discapacidad, por tanto, los programas que prevean acciones para ayudar en la rehabilitación, promoción de la salud, otorgamiento de equipo ortopédico, operación quirúrgica, inclusión en el mercado laboral, acondicionamiento de instalaciones, entre otros, a favor de personas con discapacidad, pueden ser considerados como programas con medidas de nivelación. Se puede tomar como ejemplo el Programa de Atención a Personas con Discapacidad (clave presupuestal 039, fila 79 en ambos documentos). Los contenidos del programa identifican a las “Personas con discapacidad” como su grupo de atención (columnas L y N de la Categorización); por tanto, lo siguiente ha sido revisar qué medidas o acciones contempla el programa para dicho grupo. Tras la revisión de las columnas antes mencionadas del *Inventario* se ha encontrado que el programa realiza tres acciones principales: “1) Acciones en salud para la atención a personas con discapacidad (ayudas funcionales, atención especializada, promoción de la salud y prevención de la discapacidad), 2) Acciones de infraestructura y equipamiento para la atención de las personas con discapacidad (remodelación, construcción, operación y equipamiento) y 3) Acciones de desarrollo para la inclusión laboral, educativa y social de las personas con discapacidad” (Objetivo general del programa, columna S del *Inventario*). Esas acciones, en tanto que están dirigidas exclusivamente a personas con discapacidad, son consideradas como medidas de nivelación. *Sexto criterio*: Identificar si se prevén medidas de inclusión y, de preverse, qué clase de medidas de inclusión (columnas Q y R de la Categorización, respectivamente).

Recuérdese que la LFPED indica que: “Las medidas de inclusión son aquellas disposiciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferencias desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato”. Los campos privilegiados de las medidas de inclusión son el terreno educativo, el diseño de políticas gubernamentales, el lanzamiento de campañas contra prácticas culturales discriminatorias como el racismo, la homofobia, la misoginia, etcétera”. La LFPED, en su artículo 15 Sextus, establece que son medidas de inclusión:

I. La educación para la igualdad y la diversidad dentro del sistema educativo nacional; II. La integración en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas del derecho a la igualdad y no discriminación; III. El desarrollo de políticas contra la homofobia, xenofobia, la misoginia, la discriminación por apariencia o el adultocentrismo; IV. Las acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a integrantes del servicio público con el objetivo de combatir actitudes discriminatorias, y V. El llevar a cabo campañas de difusión al interior de los poderes públicos federales.

El sentido operacional que hemos dado a este tipo de políticas es el de acciones relativas a la educación, la sensibilización, la prevención y corrección de los procesos y prácticas de discriminación, es decir, el correspondiente a acciones públicas de educación y cambio cultural. El concepto operacionalizado de las medidas de inclusión es, entonces, educación y cambio cultural. Puede verse como ejemplo el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres (clave presupuestal 155, fila 136 de ambos documentos). En él previamente se ha determinado que el programa está fundamentalmente dirigido a “Mujeres” (columna L de la Categorización) y, específicamente, a “Mujeres en situación de violencia”

(columna N de la Categorización). Tras la revisión de las columnas antes mencionadas, se encontró que el programa tiene como función principal subsidiar proyectos para: a) la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres; b) prevenir la violencia contra las mujeres para propiciar los cambios culturales y sociales para su erradicación; c) atender de forma especializada a mujeres en situación de violencia y, en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas (Objetivo general del programa, columna S del *Inventario*). Todas estas acciones en tanto que buscan educar, prevenir y, en general, promover un cambio cultural son calificadas como medidas de inclusión.

Séptimo criterio: Identificar si se prevén medidas de acción afirmativa y, de preverse, qué clase de acción afirmativa (columnas S y T de la Categorización, respectivamente).

Recuérdese que la LFPED indica: “Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad”. Las acciones afirmativas: “son acciones gubernamentales o políticas públicas que obligan a un tratamiento preferencial temporal hacia un grupo discriminado, a efecto de colaborar en la superación de la desventaja que la discriminación le genera”. La propia LFPED postula que: “Las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas”. En particular, hemos usado esta categoría en dos modalidades: por un lado, como tratamiento preferencial y específico a favor de un grupo discriminado y, por otro, como cuota de beneficio a favor de un grupo

discriminado; éstas equivaldrían, según la literatura especializada, a las versiones débil y fuerte de la acción afirmativa, respectivamente. Tomemos como ejemplo el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (clave presupuestal 174, fila 137 de ambos documentos). En éste, previamente se ha determinado que el programa está fundamentalmente dirigido a “Mujeres” (columna L de la Categorización), específicamente a “Madres trabajadoras” y, además, a “grupos vulnerables y personas con discapacidad” (columna N de la Categorización). Tras la revisión de las columnas antes mencionadas, se encontró que el programa tiene, entre sus funciones principales: brindar servicio de estancias para el cuidado infantil, la entrega de apoyos para contribuir a garantizar la calidad en los servicios de cuidado y atención infantil en las Estancias Infantiles (“Objetivo general del programa”, columna S del *Inventario*). Todas estas acciones, en tanto que se tratan de medidas temporales a través de la asignación de recursos públicos especiales para establecer la igualdad de trato, son consideradas acciones afirmativas. Ahora bien, debe siempre precisarse la justificación de las acciones afirmativas, debido a que estas acciones son las que mayor discusión sobre su alcance igualitario pueden causar, ya que podrían ser consideradas como medidas que conceden privilegios a ciertos grupos o despertar dudas porque su temporalidad no está acotada. Por ejemplo, el programa Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE (clave presupuestal 038, fila 42 en ambos documentos) es considerado en su conjunto una acción afirmativa; no obstante, su duración —a diferencia de otras acciones afirmativas— no puede ser temporal, ya que la población a la que atiende el programa será constante; por tanto, la observación realizada en este caso fue: “Aunque el programa es considerado como una acción afirmativa, éste no puede desaparecer, ya que la población a la que atiende siempre será constante”. Lo mismo puede decirse, por ejemplo, de un caso fuera de nuestro ámbito de estudio, el de la exigencia de paridad de género en la representación política. En este caso, las normas de paridad son permanentes pues están asentadas en la Constitución y en

las legislaciones electorales general y locales. Conceptualmente, se trata de acciones afirmativas, más allá de que un criterio de temporalidad no sea ni explícito ni previsible.

Octavo criterio: Identificar si, respecto a la población atendida, existe disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos del programa; de ser así, entre qué grupos existe la disparidad y si el grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado (columnas U, V y W de la Categorización, respectivamente).

Para atender a este criterio, se decidió considerar que una disparidad significativa entre grupos existe cuando aparece una diferencia de 5% o más en la atención a los grupos internos. Tomemos como ejemplo el Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (clave presupuestal 117, fila 111 en ambos documentos). Al revisar la Ficha de Monitoreo 2015-2016 del programa encontramos que éste beneficia a 114 461 hombres y a 83 284 mujeres. En este caso, los hombres beneficiados del programa representan 57.88% contra 42.11% de las mujeres del total de la población atendida, por tanto, se contestó “Si” a la pregunta “Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?” Cabe resaltar que esta identificación no indica todavía si la población que sufre la disparidad pertenece o no a un grupo históricamente discriminado, porque sólo reporta disparidad de trato entre la población a la que atiende el programa, es decir, aun cuando un programa mostrara una mayor cobertura a favor de las mujeres en comparación con los hombres, la disparidad tendría que ser reportada. Ello permite afirmar que, si bien toda discriminación es una disparidad, la forma inversa no se sostiene, porque existen disparidades de trato que no son discriminatorias, como las ordenadas por las medidas de acción afirmativa. En todo caso, en el *Inventario* de Coneval es de enorme importancia la Ficha de Monitoreo de cada programa. De la información que despliega cada ficha, la de mayor importancia para los propósitos de la Ca-

tegorización es el recuadro de “Cobertura”, ya que en él se pueden detectar indicios de prácticas inequitativas o discriminatorias en los programas. Ahora bien, frente a la cuestión “¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?” (columna W de la Categorización) el análisis debe identificar al grupo históricamente discriminado que se encuentre en desventaja debido a la disparidad en la cobertura del programa. Retomando el ejemplo, se ha respondido a la pregunta “¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?” (columna de W de la Categorización): “Sí, mujeres”.

Aunque la disparidad significativa a favor de los beneficiarios varones puede sugerir algún tipo de discriminación directa o indirecta en la aplicación del programa, también es cierto que factores de otra índole pueden explicar la asimetría, por lo que sólo podría postularse la existencia de algún trato discriminatorio entre la población beneficiaria si se agregan análisis posteriores más específicos. De todos modos, es probable que cuando la disparidad significativa recae negativamente sobre un grupo históricamente discriminado, el programa esté operando de manera indirectamente discriminatoria. Se debe remarcar que lo que se busca en esta tríada de preguntas es localizar a grupos históricamente discriminados que estén siendo tratados de manera desventajosa por la cobertura del programa; por tanto, el criterio del 5% entre la población beneficiada sólo aplica para grupos, no a otros beneficiarios de programas, como municipios o entidades federativas.

Noveno criterio: Identificar las variaciones de atención dada a los diferentes tipos de población considerados en cada programa, a efecto de perfilar el nivel de discriminación indirecta registrable en su operación (columnas AR a BC inclusive y BD del *Inventario*).

En el diseño convencional de los programas sociales estudiados se presentan tres categorías de población beneficiaria: la población potencial (PP), la población objetivo (PO) y la población atendida (PA). No es difícil decantar el concepto de cada una. La

PP se define por el universo demográfico que corresponde a las características distintivas del grupo al que se enfoca el programa; la PO es la población a la que el diseño y recursos del programa se proponen atender de manera directa, mientras que la PA se establece, luego de las evaluaciones de desempeño del programa, como el grupo demográfico al que efectivamente alcanzaron los beneficios o protecciones del programa. Si bien los programas sociales son siempre estrategias focalizadas de atención a grupos específicos, es altamente improbable que el universo total de la PP sea cubierto por un programa; no obstante, a partir de la diferencia de atención entre la PP, la PO y la PA se puede establecer un registro cuantificable de la exclusión (una forma de discriminación indirecta) que manifiesta el programa. Si la PA es significativamente menor que la PO y, desde luego, mucho menor que la PP, tenemos el hecho obvio de que un número alto de personas que califican para la cobertura del programa han quedado fuera de la misma. En el caso de poblaciones históricamente discriminadas, esta exclusión constituye, sin más, una forma de mantener y reproducir su situación de discriminación. Tómese un único ejemplo para ilustrar esta asimetría: el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (fila 131 en ambos documentos). Éste tiene el propósito de “reducir la condición de precariedad de la población jornalera agrícola y de los integrantes de sus hogares”. Según sus registros, su PP es de 4 532 949 personas, mientras que su PO suma un número de 309 042 personas; pero la cobertura efectiva dada a su PA es sólo de 103 140 personas. Sin analizar la calidad de la cobertura prestada por el programa, resulta que el programa atiende a un tercio de la población a la que su diseño ha establecido como objetivo y sólo a un 2.27% de la población que califica dentro del grupo de personas jornaleras agrícolas para el que se diseñó potencialmente el programa. Si se toma en cuenta que este grupo en específico está compuesto mayoritariamente por personas indígenas, con alta presencia de los subgrupos de mujeres y niñas y niños, se puede sostener que el ejercicio del programa mismo actualiza un proceso de discrimi-

minación indirecta, lo que tiende a reproducir la situación de desventaja del grupo en su conjunto.¹⁹

Como puede observarse, este conjunto de criterios permite proponer a las personas responsables del diseño, implementación y evaluación de los programas sociales las modificaciones necesarias para identificar políticas específicas y para desagregar grupos discriminados que de otra manera pasarían desapercibidos. Del mismo modo, cumple la función de estimular la atención de las personas responsables de los programas respecto de la obligación de que los programas sociales, más allá de sus metas y grupos de atención específicos, deben pasar por una prueba (un *test*) de contenidos antidiscriminatorios como el que aquí se ha formulado.

Conclusiones

Como puede apreciar la persona lectora de este estudio, nuestro trazo argumentativo nos ha conducido de un marco teórico relativamente complejo a una propuesta de construcción de indicadores de no discriminación para categorizar los programas de política social, lo que en sí mismo es un aporte epistemológico, pues abona a la construcción de un vocabulario analítico para el mejor conocimiento, evaluación y crítica de los procesos de la política pública.

Aunque la parte medular del estudio ha consistido en una categorización de los programas registrados en un registro específico, el *Inventario Federal Coneval de Programas y Acciones para el Desarrollo Social 2016* (Coneval, 2016) conforme al principio de no discriminación, su elemento innovador puede hallarse en el diseño de un instrumental analítico que permite replicar dicha categorización en series de programas que ahora están fuera del catálogo o que puedan ser diseñados en el futuro.

¹⁹ Esta discriminación indirecta es representada por el concepto de *exclusión*, conforme a la categorización que proponen Merino y Vilalta en su estudio del diseño del gasto público federal mexicano (Merino y Vilalta, 2014: 30–31).

Cabe señalar que la construcción de la categorización permite cumplir no sólo con una meta analítica claramente justificada en términos de un aporte al conocimiento de los contenidos e implicaciones en materia de no discriminación de los programas sociales que se han revisado, sino también con una meta de crítica de la acción pública en esta materia, pues proporciona argumentos tanto para proponer al Estado correcciones de los programas en clave antidiscriminatoria como para incluir esta clave en el diseño de programas futuros.

Referencias

- BARRY, BRIAN (2005). *Why social justice matters*. Cambridge: Polity Press.
- CONAPRED, INEGI, CNDH, UNAM (2018). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2017*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación / Instituto Nacional de Estadística y Geografía / Comisión Nacional de los Derechos Humanos / Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <<https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=604>>.
- CONEVAL (2016). *Inventario Federal Coneval de Programas y Acciones para el Desarrollo Social 2016*. Recuperado de <<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>>.
- GONZÁLEZ ARREOLA, ALEJANDRO (2019). Hacia un diseño racional para la acción pública antidiscriminatoria: el caso del Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación del Conapred. En Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna (Coords), *La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación* (pp. 161–193). México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, MARIO A. (2016). *Nada de nosotros sin nosotros: la Convención de las Naciones Unidas sobre discapacidades*. México: UNICEF.

- cidad y la gestión civil de los derechos*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- KAUFMAN, GUSTAVO ARIEL (2010). *Dignus inter pares. Un análisis comparado del derecho antidiscriminatorio*. (Prólogo de Jesús Rodríguez Zepeda). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- MANCINI, FIORELLA (2018). La pobreza y el enfoque de derechos: algunas reflexiones teóricas. En Gonzalo Hernández Licona, Ricardo Aparicio Jiménez y Fiorella Mancini (Coords.), *Pobreza y derechos sociales en México* (pp. 29–81). México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social / Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- MERINO, MAURICIO (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- MERINO, MAURICIO, Y VILALTA, CARLOS (2014). *La desigualdad de trato en el diseño del gasto público federal mexicano. Indicadores sobre equidad, visibilidad e inclusión en los programas presupuestarios federales de 2010 a 2012*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas / Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- MERINO, MAURICIO, Y VILALTA, CARLOS (2014a). En busca de indicadores sobre la desigualdad de trato en el gasto público federal (una aproximación de política pública al estudio sobre la discriminación en México). En Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna (Eds.), *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato* (pp. 437–465). México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación / Red de Investigación sobre Discriminación.
- PALMA, ESPERANZA (2017). Tensiones en torno a la interpretación y aplicación de las cuotas de género y la paridad. En Teresa González Luna, Alejandro Sahuí Maldonado y Jesús Rodríguez Zepeda (Coords.), *Para discutir la acción afirmativa. Vol. 2. Democracia, procesos y circunstancias* (pp. 15–33). México: Red de Investigación sobre Discrimina-

- ción (Rindis) / Universidad de Guadalajara. (Obra en dos volúmenes).
- PALMA, ESPERANZA (2019). Los números de la subrepresentación en México y la lucha por los derechos político-electorales a través de las cuotas y la paridad. En Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna (Coords), *La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación* (pp. 95–125). México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- RAPHAEL, RICARDO (2012). *Reporte sobre la discriminación en México. Introducción general*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas / Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Recuperado de <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_2012_IntroGral.pdf>.
- RAPHAEL, RICARDO (2014). Conceptos para un reporte general sobre la discriminación en México. En Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna (Eds.) (2014). *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato* (pp. 73–104). México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación / Red de Investigación sobre Discriminación.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2007). *Un marco teórico para la discriminación*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2014a). Prolegómenos de una teoría política de la igualdad de trato. En Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna (Eds.), *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato* (pp. 31–71). México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación / Red de Investigación sobre Discriminación.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS, Y GONZÁLEZ LUNA, TERESA (Eds.) (2014). *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación / Red de Investigación sobre Discriminación.

- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2017). *Análisis de la inclusión del principio de no discriminación en los programas sujetos a reglas de operación 2016* (con la colaboración de Víctor Irving Ayala Cuevas; incluye el documento “Categorización No Discriminación 2.0”, mimeo). Recuperado de <<https://www.jesuszpeda.org/>>.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2017a). ¿Medir porciones o medir conductas? Hacia un esquema conceptual para la medición de la discriminación. En Álvaro Aragón Rivera, Luis González Placencia y Mario Alfredo Hernández (Coords.), *Los derechos sociales desde una perspectiva filosófica* (pp. 327–348). México: Tirant lo Blanch.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2017b). Tratamiento preferencial e igualdad: el concepto de acción afirmativa. En Teresa González Luna, Alejandro Sahuí Maldonado y Jesús Rodríguez Zepeda (Coords.), *Para discutir la acción afirmativa. . Vol. 1. Teorías y normas* (pp. 23–67). México: Red de Investigación sobre Discriminación (Rindis) / Universidad de Guadalajara. (Obra en dos volúmenes)
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2018). Discriminación y pobreza: cómo identificar la desventaja social. En Gonzalo Hernández Licona, Ricardo Aparicio Jiménez y Fiorella Mancini (Coords.), *Pobreza y derechos sociales en México* (pp. 611–652). México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social / Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- 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.
- SOLÍS, PATRICIO; GÜEMEZ GRANIEL, B., Y LORENZO HOLMES, V. (2019). *Por mi raza hablará la desigualdad. Efectos de las características étnico-raciales en la desigualdad de oportunidades en México*. México: Oxfam. Recuperado de <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Por%20mi%20raza%20hablara%20la%20desigualdad_0.pdf>.

- THUROW, LESTER C. (1969). *Poverty and discrimination*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- TOMUSCHAT, CHRISTIAN (2008). *Human rights: Between idealism and realism*. Londres: Oxford University Press.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf> (Fecha de consulta: 5 de julio de 2019).
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf>. (Fecha de consulta: 1 de febrero al 30 de julio de 2019).
- Ley General de Desarrollo Social. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf>. (Fecha de consulta: 5 de agosto de 2019).
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperada de <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015>. (Fecha de consulta: 7 de agosto de 2019).

Hacia un diseño racional para la acción pública antidiscriminatoria: el caso del Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación del Conapred

Alejandro González Arreola

Los estudios antidiscriminatorios, aunque relativamente novedosos en México, han experimentado un proceso analítico y de construcción conceptual que ha producido un cuerpo robusto y comprehensivo de categorías, definiciones y argumentos orientadores sobre la naturaleza del fenómeno, sus procesos de producción y reproducción social, así como del tipo y alcance de las consecuencias que genera en las personas y grupos sistemáticamente discriminados.¹ No obstante, el abordaje del tema a través de acercamientos metodológicos para identificar, documentar y estimar los efectos de las prácticas y procesos discriminatorios en las personas y grupos afectados por éstos es claramente incipiente. Existen destacados trabajos pioneros en la materia como los de Solís (2017) o la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017 del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), pero el reto analítico desde la perspectiva empírica sigue siendo oceánico.

¹ Véase, por ejemplo, el conjunto de estudios analíticos y normativos sobre igualdad de trato contenidos en González Luna y Rodríguez Zepeda (2014) o Raphael (2012), entre otros que han realizado una contribución definitiva a articular paradigmáticamente el novedoso campo de análisis del fenómeno discriminatorio.

Esta precariedad de estudios empíricos ha limitado la necesaria y urgente producción de diseños racionales de acción pública antidiscriminatoria que, bajo los parámetros disciplinarios de la política y la gestión públicas, sustenten y orienten las intervenciones del Estado mexicano, obligado constitucionalmente a la garantía del derecho al trato igualitario y no discriminatorio de toda persona.

En este artículo se exponen y discuten los resultados, alcances y límites del procedimiento teórico-metodológico seguido para sustentar el diseño del Programa Nacional para la Igualdad y la No Discriminación (Pronaind) 2019-2024 del Conapred. Se trata del principal instrumento de política pública en el orden federal de gobierno (derivado del Plan Nacional de Desarrollo) para alcanzar la igualdad sustantiva de la población, particularmente de aquellos grupos sociales históricamente discriminados.

La narrativa argumentativa del presente trabajo se desarrolla a partir de tres momentos analíticos. En primera instancia, se discute el papel trascendente de la técnica y la evidencia en los diseños racionales de acción pública estatal y los retos existentes en el ámbito de la política antidiscriminatoria debido, en parte, a la limitada producción de estudios de corte empírico en esta materia. Posteriormente, se describe el procedimiento metodológico seguido por el grupo de trabajo responsable de la etapa diagnóstica del diseño del Pronaind 2019-2024 —cuya coordinación metodológica recayó en el autor— para abordar y subsanar este complejo reto. Después, se ofrecen los resultados obtenidos y, finalmente, se discuten sus alcances, límites y retos que enfrenta esta vertiente empírica de estudios de cara al futuro de las políticas públicas antidiscriminatorias.

La técnica y la evidencia en los diseños racionales de acción pública

En la tradición latinoamericana de los estudios de políticas públicas, sobresale la labor de Luis F. Aguilar (1992), quien ha ofrecido un conjunto de argumentos tan claros como precisos y convincentes sobre la función de la racionalidad causal en el proceso de toma de decisiones en la materia. El especialista argumenta que las políticas orientadas a resolver problemas públicos crecientemente complejos, en escala e interdependencia, se eligen, invariablemente, en condiciones de escasez fiscal y de riesgos de diversa índole —políticos, sociales, económicos, entre otros— que, de concretarse, acarrearán “males y sufrimientos sociales” (Aguilar, 1992: 21) de escala e impactos mayores a la situación problemática que buscaba resolverse.

En consecuencia, la aproximación decisoria que incrementa sustantivamente las posibilidades de mitigación de dichos riesgos es la incorporación de conocimiento teórico y técnico del fenómeno, lo que demanda una valoración basada en información especializada y confiable que haga posible la identificación de las opciones de medios de intervención causalmente viables y fiscalmente posibles, valorando los posibles efectos de los medios elegidos para la producción de las consecuencias deseadas.

Desde esta perspectiva, el proceso decisorio de las políticas es intrínsecamente *lógico* y factual como condición de eficacia, responsabilidad y ética pública en el ejercicio de las funciones estatales. Es una tarea compleja que demanda de marcos y procedimientos analíticos que permitan la valoración simultánea de los principios de escasez, incertidumbre, causalidad y circunstancia, ante los cuales la técnica y la evidencia se erigen como el principal conjuro del amateurismo, la ineffectividad, el dispendio y, en última instancia, de la deslegitimación y desconfianza ciudadana hacia la acción pública estatal.

En lo anterior coinciden modelos de hechura de políticas públicas de orden más empírico que académico y de tradiciones político-administrativas distantes a la latinoamericana, como el

desarrollado por el Equipo Estratégico de Hechura de Políticas Públicas de la Oficina del Gabinete del Gobierno del Reino Unido, en su reporte *Professional Policy Making for the Twenty First Century* (1999). Elaborado por una fuerza de tarea de integrantes de nivel *senior* del Gabinete, desarrolla un modelo descriptivo de elaboración de políticas públicas apegado a las mejores prácticas desarrolladas por personal de un servicio civil de tradición centenaria. Enfatiza, entre otras variables, el necesario uso de diversas disciplinas científicas para definir y entender el fenómeno problemático abordado, así como de marcos y procedimientos metodológicos que permitan identificar y establecer la racionalidad de las relaciones causa-efecto de sus variables constitutivas, a partir de la utilización de la mejor evidencia disponible. Así, son cinco los atributos mínimos necesarios para brindar racionalidad a la acción pública estatal:

1. Conocimiento teórico del fenómeno problemático que permita comprender su naturaleza, definir en qué consiste, cuáles son sus dimensiones, variables relevantes, procesos constitutivos y efectos indeseables en la situación actual.
2. Marcos y procedimientos analítico-metodológicos que posibiliten identificar y establecer la racionalidad de la relación causa-efecto entre sus distintas variables y procesos constitutivos; identificar a quién afecta, cómo y por qué.
3. Información y evidencia que permitan documentar con precisión el tipo y magnitud de las variables, de sus efectos presentes en la población afectada y de su evolución futura en ausencia de intervención estatal.
4. Identificación de un conjunto reducido de causas que expliquen los efectos nocivos más amplios y profundos en la población afectada, valorando cuáles de ellas son atendibles a la luz del conjunto disponible de recursos políticos, administrativos, técnicos, jurídicos y fiscales del gobierno en turno.

5. Establecimiento del conjunto necesario y suficiente de estrategias de intervención que, basadas en la mejor evidencia disponible, resulten eficaces en la superación de las causas del problema identificadas como prioritarias y viables.

Retos para la racionalidad en la acción pública antidiscriminatoria en México

El Conapred, de acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), es la institución rectora de la Administración Pública Federal (APF) para promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social a fin de avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad, que es el primero de los derechos fundamentales en la Constitución Federal.

El principal instrumento de política pública que le otorga la LFPED a este organismo para cumplir con su mandato de rectoría de la política antidiscriminatoria es el Pronaind, que es un programa especial derivado del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual busca articular las acciones de la APF en la materia, a través de un conjunto de objetivos, líneas programáticas y metas compartidas y comunes entre las dependencias y entidades que integran el gobierno federal para generar condiciones de igualdad entre la población mexicana, a la vez que para prevenir y sancionar la discriminación.

De cara al inicio de la administración federal para el ciclo 2018-2024, que implica el diseño de una nueva edición del Pronaind, el Conapred tomó la decisión de realizar un cambio paradigmático en la forma en la que la institución se había acercado hasta ahora a dicha tarea, fortaleciendo la racionalidad de este importante instrumento orientador de la acción pública federal en materia antidiscriminatoria, así como de la estrategia institucional en dicho marco.

El proceso comenzó en el segundo semestre de 2017, comisionando a una instancia externa —coordinada por quien esto

escribe— la evaluación integral del Pronaind 2014-2018, con el objetivo de identificar sus fortalezas, áreas de oportunidad y realizar recomendaciones de mejora; en el estudio se encontraron dos retos principales.

En primer término, la precariedad del diagnóstico causal del conjunto de problema(s) público(s) que sustentan la razón de ser del Pronaind y los cuales está llamado a resolver, en particular la identificación clara y precisa de las causas del problema y los efectos actuales y futuros en el supuesto de la ausencia de intervención estatal, junto con la identificación y cuantificación de la(s) población(es) que están bajo el supuesto del problema(s) público(s) que busca resolver el programa. Todo ello con base en evidencia, datos y supuestos teórico-metodológicos que sustenten el enfoque de análisis elegido.

En este marco, el análisis evidenció la posición de debilidad relativa del resto del diseño del instrumento como consecuencia de esta carencia fundacional: sin un diagnóstico causal robusto, los objetivos, metas y estrategias elegidas en el programa podían no ser las más pertinentes para contribuir a la resolución del fenómeno discriminatorio.

El estudio destacó también que esta precariedad diagnóstica era compartida por la gran mayoría de los más de 40 programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales que integraron la Planeación Nacional para el ciclo 2013-2018, de acuerdo con los resultados de las 10 evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) a igual número de programas de este tipo (Coneval, 2016), lo cual refleja un problema sistémico del modelo de planeación nacional ocasionado en buena medida por los tiempos reducidos en los que dichos programas se diseñan, aunado a la carencia o debilidad de las áreas técnicas de planeación en las distintas dependencias responsables de los mismos.

El segundo de los retos identificados fue la omisión en el diagnóstico y diseño causal del Pronaind en cuanto a la gestión pública que enfrentaba: la gran asimetría entre el mandato de rectoría de la APF en materia de política antidiscriminatoria que

establece la LFPED para el Conapred a través del Pronaind y el escaso conjunto de instrumentos de gestión pública para efectuar de forma efectiva dicho mandato.

En suma, a la luz de los cinco atributos mínimos necesarios para brindar racionalidad a la acción pública estatal, cabe afirmar que, aunque existía un importante cuerpo de conocimiento teórico del fenómeno discriminatorio para comprender su naturaleza, dimensiones, variables relevantes, procesos constitutivos y efectos indeseables en la situación actual, se careció de un procedimiento analítico-metodológico que permitiera identificar y establecer la racionalidad de la relación causa-efecto entre sus distintas variables y procesos constitutivos, que identificara de forma precisa a quiénes afecta, cómo y por qué; la ausencia de estudios empíricos y evidencia clara en la materia fue un factor determinante para ello.

Asimismo, no fue posible identificar con precisión un conjunto reducido de causas que explicaran los efectos nocivos más amplios y profundos en la población afectada por el fenómeno discriminatorio, que valorara cuáles de ellas eran atendibles de cara al conjunto disponible de recursos políticos, administrativos, técnicos, jurídicos y fiscales del gobierno en turno; en consecuencia, no se contaba con la certeza de que el conjunto de estrategias de intervención consideradas por el Pronaind resultaran las necesarias y suficientes para la superación de las causas del problema identificadas como prioritarias y viables.

Hacia la racionalidad en la acción pública antidiscriminatoria en México

Ante el escenario descrito, en el Conapred se tomó la decisión de establecer una estrategia de trabajo que permitiera subsanar las limitaciones de racionalidad de su acción pública antidiscriminatoria. Para ello, fue designado un grupo de trabajo interno

responsable de esta tarea,² apoyado por una facilitación técnico-metodológica externa —cuya coordinación recayó en el autor.

De esta manera, se valoró que la mejor forma de aproximarse a los retos identificados era a partir del diseño y desarrollo de un seminario que permitiera un proceso estructurado de reflexión colectiva entre actores clave de diversas dependencias y entidades públicas relevantes, así como de la academia y de la sociedad civil organizada, orientado a la estructuración del fenómeno discriminatorio como problema público. El seminario fue diseñado para subsanar, desde un enfoque colaborativo y participativo, las cuatro principales carencias analíticas para brindarle un enfoque robusto y racional a la acción pública antidiscriminatoria del Conapred:

- › Descripción y definición conceptual y operacional del fenómeno discriminatorio sustentadas en términos teóricos, a la vez que útil para llegar a una estructuración causal del mismo.
- › Una teoría causal del fenómeno, esto es, establecer su naturaleza, dimensiones, tipos de expresión material, causas específicas que la explican, a quiénes afecta, cómo y con qué tipo y alcance de consecuencias; todo ello en consistencia con la definición conceptual del fenómeno establecida.
- › Identificación de las causas y expresiones materiales del fenómeno que podrían ser factiblemente modificadas por un conjunto razonablemente consistente, coherente y causalmente idóneo de políticas públicas.
- › Desarrollo de indicadores y líneas basales para operar las expresiones materiales del fenómeno discriminatorio en ámbitos institucionales clave para la igualdad sustantiva y estimar la magnitud de sus efectos más extendidos y/o profundos en las poblaciones discriminadas.

² Integrado por un grupo de personas funcionarias públicas del Consejo: Alexandra Haas (presidenta del Conapred), Paula Leite (directora general adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas), Mireya del Pino (directora de Estudios y Políticas Públicas) y Flor García (subdirectora de Políticas Públicas).

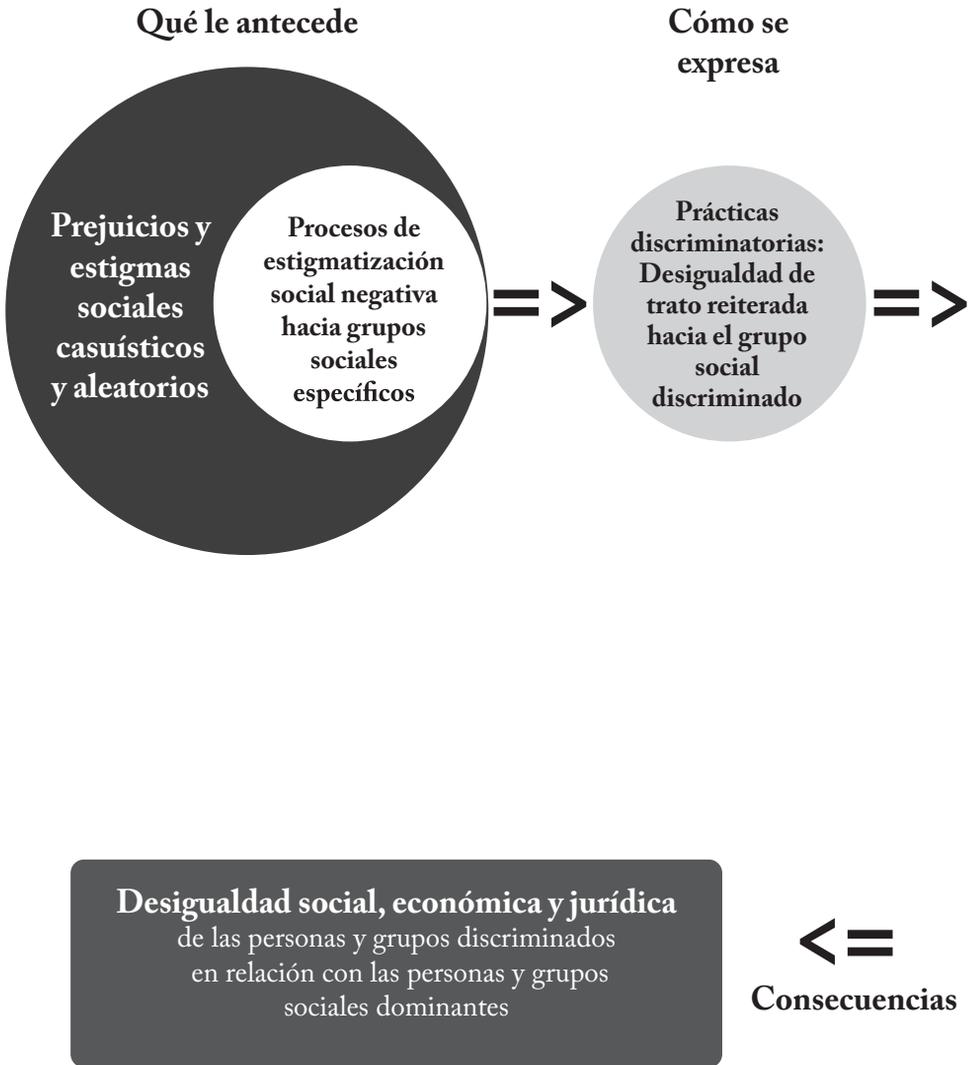
A continuación, se ofrece una síntesis del procedimiento metodológico seguido para subsanar cada una de estas cuatro carencias analíticas, así como los resultados obtenidos.

- a) Definición conceptual y operacional del fenómeno discriminatorio para sustentar su estructuración y teoría causal

Más que profundizar en las categorías y definiciones conceptuales existentes, se asumió que éstas han alcanzado un grado de sustentación teórica y orientaciones analíticas robustas y coherentes entre sí, y que requieren ser expresadas en términos operacionales para sustentar una estructuración causal del fenómeno discriminatorio. Con base en las sólidas construcciones teóricas y analíticas de Rodríguez Zepeda (2011, 2014 y 2017) y Solís (2017), se procedió a dar operatividad a su concepción a partir de la reconstrucción de una ruta causal sustentada en cinco componentes operacionales del fenómeno: qué es, qué le antecede, cómo se expresa, qué efectos genera, cómo y con qué consecuencias (Figura 1).

- › Se definió a la discriminación como un fenómeno que consiste básicamente en un plexo de procesos sociales originados y alimentados por el prejuicio, los estigmas y la creación de estereotipos, que se manifiestan en la desigualdad de trato reiterada y sistemática hacia ciertos grupos sociales, lo que genera y legitima relaciones asimétricas de poder y de dominio de los grupos sociales dominantes sobre los grupos discriminados.
- › Se estableció que, cuando el trato desigual es reiterado y sistemático hacia ciertos grupos sociales, como las personas de los grupos de la diversidad sexual o de las comunidades indígenas, eventualmente éste deja de ser una expresión del ámbito estrictamente simbólico-cultural y comienza a permear las normas, procedimientos, rutinas de actuación e incluso los arreglos organizativos de los ámbitos públicos y privados a partir de los cuales organizamos

Figura 1. Ruta de la discriminación estructural con consecuencias en la desigualdad social, económica y jurídica



Fuente: elaboración propia.

Qué efectos genera



Cómo sucede



Las normas sociales, los arreglos legales y organizativos discriminatorios restringen derechos y oportunidades a grupos discriminados en dos formas:

- 1. Exclusión.** Se restringe el acceso a ámbitos institucionales que les son clave para aprovechar oportunidades relevantes para su desarrollo y/o ejercer sus derechos (salud, educación, justicia, etc).
- 2. Restricción.** Aun cuando pueden acceder, enfrentan prácticas de trato desigual que restringen su capacidad de disfrute de oportunidades/derechos en condiciones de igualdad (recibir un salario menor por el mismo trabajo).

nuestra vida en sociedad: la escuela, el trabajo, los servicios de salud, la protección en seguridad social, la procuración e impartición de justicia.

- › Es un proceso social que ocurre de forma lenta pero inexorable y que escapa incluso a la voluntad de las muchas personas que individualmente favorecen el trato igualitario. Es en este momento que la discriminación alcanza un estatus de fenómeno estructural que afecta a las personas y grupos discriminados más allá de las voluntades individuales de las personas.
 - › Cuando la discriminación estructural —expresada en reglas, procedimientos, rutinas y arreglos organizativos— se materializa en prácticas discriminatorias en ámbitos públicos y privados que resultan clave para el desarrollo y la acumulación de capital humano de las personas, tales como la salud, educación, trabajo, seguridad social, procuración y administración de justicia, ésta genera amplios y profundos efectos en la desigualdad social, económica y jurídica de las personas y grupos que son sujetos de la misma.
 - › Aún más grave resulta que muchos de estos ámbitos son de carácter público y es el propio Estado que, incluso sin proponérselo de forma deliberada, ha venido configurando un conjunto de prácticas discriminatorias expresadas en reglas, procedimientos, rutinas y arreglos organizativos que generan un trato desigual para las personas y grupos históricamente discriminados, lo que profundiza y amplía las desigualdades sociales.
- b) Marco analítico-metodológico para identificar un conjunto reducido de prácticas discriminatorias que generan las consecuencias más extendidas y profundas del fenómeno discriminatorio

Se procedió a identificar las prácticas discriminatorias en ámbitos institucionales-organizativos clave para la igualdad sustantiva de las personas con los efectos más extendidos y/o profundos

en la vulneración de derechos y oportunidades para el conjunto de poblaciones discriminadas históricamente en sus distintos trayectos de vida. Para tales efectos, se construyó una matriz de prácticas discriminatorias que integra de forma matricial los acercamientos de ámbitos institucionales, curso/trayecto de vida y grupos discriminados, a partir del siguiente procedimiento metodológico:

1. En función de su relevancia y disponibilidad de información confiable, se definieron operacionalmente y priorizaron ocho ámbitos institucionales a analizar: sistema de justicia, sistema educativo, sistema de salud, trabajo-empleo, familia-hogar, seguridad social, mercado de bienes y servicios, medios de comunicación y espacios de participación.
2. Con base en la definición operacional de “práctica discriminatoria” en contextos institucionales (Solís, 2017), se procedió a definir sus alcances:
 - › Por un lado, se excluyeron conductas criminales o que configurarían delitos de acuerdo con la normativa vigente; por otro, creencias/motivaciones de orden individual no desplegadas en actos materiales concretos.
 - › Se definió que sólo se considerarían aquellas prácticas documentadas y provenientes de fuentes de información robustas.³
 - › Únicamente se consideraron las prácticas más comunes y recurrentes de carácter estructural y no actos casuísticos.
 - › Se presentaron de forma descriptiva y general, y no el caso discriminatorio específico.

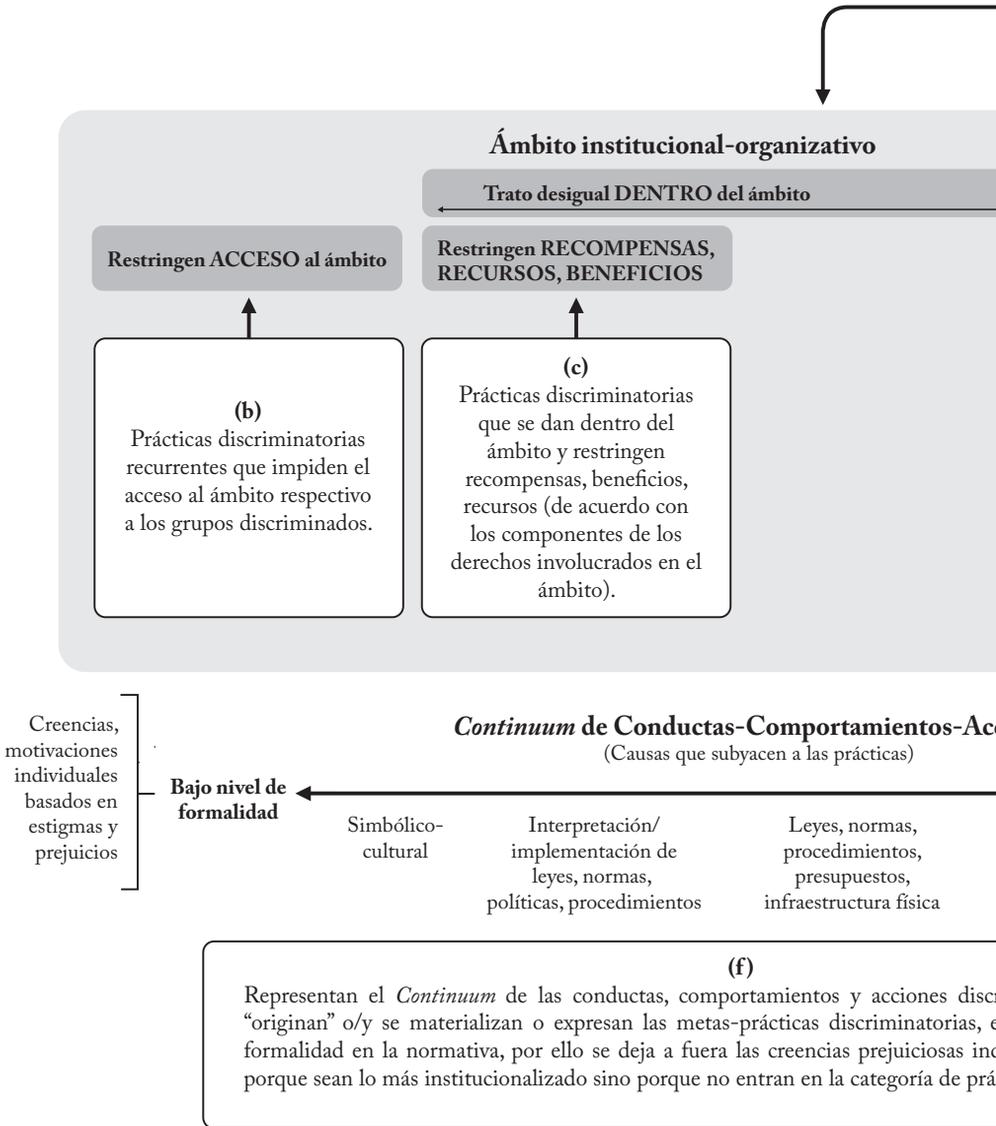
³ En particular, el histórico de registros de quejas/denuncias ciudadanas recibidas en el Conapred; las ediciones 2010 y 2017 de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) de INEGI-Conapred; las distintas observaciones y directrices de los diferentes comités en materia de derechos humanos, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de los Derechos del Niño, entre otros.

- › Se clasificaron en dos tipos: las que restringen el acceso al ámbito institucional y las que generan un trato diferenciado dentro del mismo.
 - › Se identificaron las “fuentes” del acto discriminatorio que subyacen en la práctica como disposiciones legales-normativas, técnicas, procedimentales, simbólicas o presu-puestarias.
 - › Para aquellos ámbitos institucionales que resultan coinci-dentes con un derecho —por ejemplo, el ámbito sistema educativo que posee una estrecha relación con el derecho a la educación— se tomó en consideración la definición del derecho respectivo, sus características esenciales y su relación con el principio de igualdad y no discriminación, establecidos por los organismos internacionales de dere-chos humanos.
3. Posteriormente, se procedió a integrar todas las prácticas a la matriz ordenadas por “ámbito institucional” en sus respectivas intersecciones con los “grupos discriminados” y “trayectos de vida”.
 4. Con la finalidad de identificar un conjunto reducido pero significativo de acciones discriminatorias con los efectos más profundos y extendidos en las poblaciones discriminadas, las prácticas plasmadas en la matriz de cada ámbito institucional fueron ordenadas y clasificadas en categorías de patrones comunes de actuación y resu-midas en categorías de un nivel de abstracción superior a la práctica concreta, con la finalidad de establecer un catálogo reducido de “meta-prácticas” discriminatorias relevantes en cada ámbito institucional, las cuales poseen efectos agregados sobre la mayoría de los grupos discrimi-nados en sus distintos trayectos de vida.
 5. A continuación, por cada meta-práctica se estableció el principal factor de carácter estructural que la causa

—simbólico-cultural, procedimental, normativo-legal, arreglo organizativo, etc.— y se ubicó el tipo de restricción que le imponía al sujeto discriminado en relación con el ámbito institucional analizado, esto es, una restricción de “acceso” al ámbito institucional o restricciones de “trato desigual” dentro del propio ámbito. A su vez, en esta última categoría, se distinguió entre dos tipos de trato desigual: aquel que le restringe la progresión o avance dentro del ámbito a la persona discriminada en condiciones igualitarias a la de sus pares no discriminados y el que le restringe el aprovechamiento de beneficios o recompensas a la persona discriminada en condiciones igualitarias a la de sus pares no discriminados.

6. Finalmente, todos los insumos analíticos de cada ámbito institucional arriba descritos fueron estructurados sintética y gráficamente en lo que se denominó Espectro de prácticas discriminatorias (Figura 2).

Figura 2. Espectro de prácticas discriminatorias



Fuente: elaboración propia.

(a)

Son los espacios de interacción social relativamente estables y diferenciados, en los que los seres humanos hemos organizado la vida colectiva en sociedad y generalmente son inescapables para las personas por su importancia. No deben confundirse con la categoría de “instituciones públicas”, a las que incluyen, junto con las normas y roles sociales que no están plasmados en la legislación. Ejemplos de ámbitos: sistema educativo; salud; trabajo/laboral, etc.

Restringen
MOVILIDAD/PROGRESIÓN

(d)

Prácticas discriminatorias que se dan dentro del ámbito y restringen la movilidad o progresión de los grupos discriminados, acorde con los derechos.

Arreglos
organizativo-
institucionales

(e)

Los arreglos organizativo-institucionales, constituyen el ordenamiento sistémico y con mayor nivel de institucionalización de la discriminación estructural. Expresan la interacción sistémica entre las leyes, normas, cultura, instituciones y sujetos sociales, que llegan incluso al nivel macro-social.

cciones

Alto nivel de
formalidad

Conductos que
configuren delitos

Arreglos
Organizativo-
institucionales

discriminatorias que “causan”,
dependen en función de su nivel de
individualidad y los delitos, no
de la práctica.

Como puede observarse, la virtud de este esquema radica en su capacidad explicativa de las prácticas discriminatorias, al tiempo que muestra la complejidad que implica el ejercicio. El Espectro está conformado por varias categorías, comenzando por la identificación del ámbito-institucional organizativo (a), en el cual se identificaron las prácticas de trato desigual clasificadas en:

- › Las que restringen el acceso al ámbito para los grupos discriminados (b).
- › Aquellas que, dentro del ámbito, restringen las recompensas, recursos y beneficios, como parte de los derechos, para los grupos discriminados (c).
- › Las que, dentro del ámbito, restringen la movilidad/progresión en condiciones de igualdad, para los grupos discriminados (d).

Posteriormente, de manera parcial al interior del cuadro de prácticas (recuadro en negro), se ubican las del arreglo organizativo-institucionales (e), pues éstas definen y estructuran al mismo ámbito analizado y, por lo tanto, son las más institucionalizadas dado que reflejan la interacción sistemática y estructural entre las leyes, normas, políticas, cultura, instituciones y sujetos sociales, que producen discriminación y, en consecuencia, originan y explican la mayoría de las prácticas señaladas al interior del recuadro, es decir, son los ejes discriminadores estructurantes del ámbito que llegan incluso al nivel meso-social, las cuales trascienden los límites jurídico administrativos, políticos y presupuestarios del Conapred para ser atendidas.

Debajo de cada recuadro de las prácticas discriminatorias se ubica el continuo de conductas, comportamientos y acciones discriminatorias (f), como aquellas “causas”, “fuentes” o/y formas de materializarse o expresarse las meta-prácticas discriminatorias identificadas, que parten desde aquellas con un bajo nivel de formalización —aunque igualmente recurrentes, generalmente dentro del espacio más íntimo del hogar, relaciones familiares

y en la comunidad de cercanía— y que tienen que ver con causas simbólico-culturales del acto discriminatorio, hasta aquellas que presentan un alto nivel de formalidad en tanto que están cristalizadas en los propios arreglos organizativo-institucionales que sustentan cada ámbito analizado y que reflejan, solidifican y profundizan la discriminación estructural que permea la vida en sociedad.

En medio del continuo se ubican la interpretación/implementación de normas, leyes, políticas y procedimientos que, aun sin intención discriminatoria explícita o directa, tienen efectos discriminatorios sobre los grupos sociales estigmatizados, así como las leyes, normas, presupuestos e infraestructura física.

La representación en un continuo tiene la finalidad de presentar de manera esquemática el grado de formalización de las causas, fuentes y/o manifestaciones de las meta-prácticas, sin embargo, el modelo no muestra la complejidad en relacionar cada meta-práctica con una o varias de sus causas/fuentes/expresiones, pues cada una de ellas puede ser originada por aspectos culturales, normativos y de implementación, o sea, no son mutuamente excluyentes, lo que depende de la naturaleza de cada una de las prácticas identificadas. Además, el continuo no se encuentra ligado al “tipo de práctica” que se ubica arriba de éste, de forma que sería incorrecto afirmar que todas las prácticas de movilidad y progresión son de arreglo organizativo-institucional.

El modelo del continuo deja fuera de manera deliberada a las creencias y motivaciones de orden individual y subjetivo, basadas en estigmas y prejuicios discriminatorios pero que no llegan a ser materializadas en comportamientos o acciones concretas dentro del ámbito analizado; lo mismo sucede en el extremo opuesto, que deja fuera del espectro aquellas acciones y conductas que configuran delitos, que si bien su motivación proviene o refleja la discriminación sistemática hacia ciertos grupos, tales como las mujeres con el feminicidio y las personas LGTB por los crímenes de odio, al ser delitos como una conducta punible desde el derecho, ésta se resolvería por parte del sistema de procuración e impartición de justicia, sobrepasando la categoría

de práctica en los demás ámbitos institucionales. Así, pues, la práctica discriminatoria en el ámbito del sistema de justicia se enfocaría en cómo se procesan esas denuncias y casos en términos de su acceso, tratamiento y movilidad, más que en el origen de la comisión del delito.

El modelo propuesto del espectro de prácticas discriminatorias explica y presenta de manera visual un proceso complejo y en construcción, que refleja las meta-prácticas discriminatorias que producen los mayores efectos en cada uno de los ámbitos y señala si impiden el acceso o se encuentran ubicadas al interior, al tiempo que permite ubicar en dónde se sustenta la práctica —simbólico-cultural, implementación y marco normativo— con la intención de generar un curso de acción para eliminarla.

A continuación se presentan de forma ilustrativa los resultados del espectro del ámbito laboral-trabajo (Figura 3); el resto de ellos, sistema de salud, sistema educativo, procuración y administración de justicia y seguridad social, pueden consultarse en la versión final del informe respectivo.

- a) Desarrollo de indicadores y líneas basales para dar operatividad a las expresiones materiales del fenómeno discriminatorio en ámbitos institucionales clave para la igualdad sustantiva y estimar la magnitud de sus efectos más extendidos y/o profundos en las poblaciones discriminadas

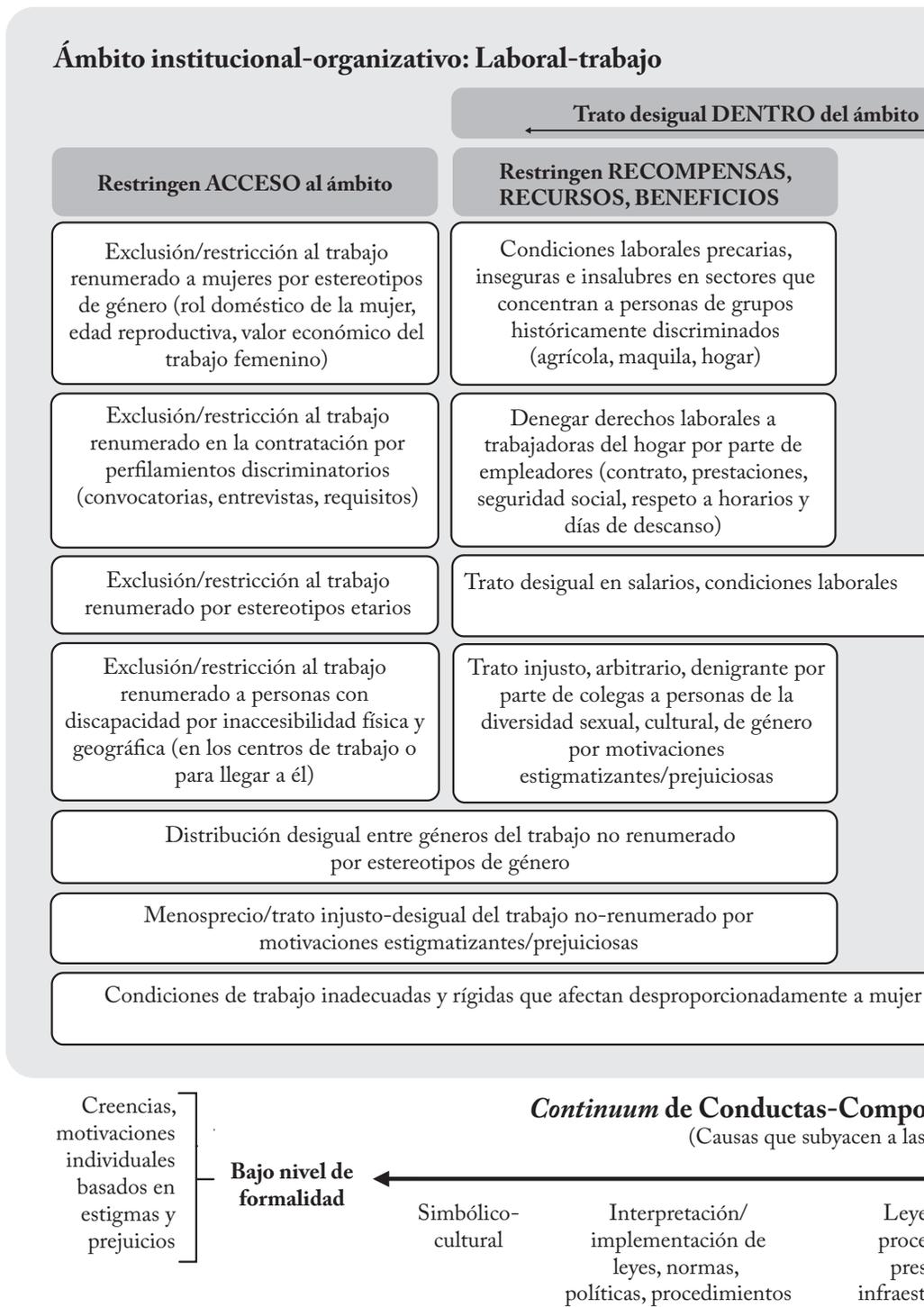
Una vez identificadas las prácticas discriminatorias de cada ámbito institucional, se procedió a desarrollar los indicadores que permitieran dotar de operatividad a su expresión material, así como estimar la magnitud de sus efectos más extendidos y/o profundos en las poblaciones discriminadas; esto es, la restricción de sus derechos y oportunidades relevantes para su desarrollo que, a su vez, terminan por generar o acentuar desigualdades sociales.

Para ello, dentro de los ámbitos institucionales analizados, se optó por priorizar aquellos para los cuales la APF posee capacidades razonables de incidencia sobre sus respectivas normas, procedimientos, programas, presupuestos, formas organizati-

vas, rutinas y/o marcos simbólico-culturales de relacionamiento que subyacen en las prácticas discriminatorias identificadas. Los ámbitos priorizados fueron I) salud, II) seguridad social, III) educación, IV) procuración y administración de justicia, V) laboral-trabajo y VI) mercado de bienes y servicios. El procedimiento metodológico seguido fue el siguiente:

1. Para cada una de las prácticas discriminatorias identificadas en el ámbito institucional respectivo, se establecieron dos tipos de indicadores:
 - a). Aquellos que miden sus efectos macro-sociales en la desigualdad social para las poblaciones discriminadas. Esto es, en el acceso o goce diferenciado del derecho y/o oportunidades sustantivas entre las poblaciones discriminadas y no discriminadas en el ámbito institucional analizado: salud, educación, seguridad social, etc. Éstos pueden dar cuenta de los efectos de la práctica en distintas dimensiones del desarrollo de la persona/población discriminada; por ejemplo, daños diferenciados en salud o efectos en los ingresos de las poblaciones discriminadas. Se basan en información producida de forma sistemática, periódica, confiable y pública por instituciones públicas independientes de las dependencias públicas responsables de los ámbitos institucionales analizados, tales como el INEGI, Coneval, INEE, entre otros.
 - b). Aquellos que operan la materialización de la práctica discriminatoria en el ámbito organizacional analizado —por ejemplo, una normatividad que excluye del acceso a la salud a personas con un padecimiento previo— y que permiten estimar la magnitud de su ocurrencia, identificando en cuántas entidades federativas existe dicha norma. Éstos se basan en información oficial producida de forma razonable-

Figura 3. Espectro de prácticas discriminatorias en el ámbito laboral-trabajo



Fuente: elaboración propia.

Arreglos organizativo-institucionales

Restringen MOVILIDAD/PROGRESIÓN

Pagos, ascensos e incentivos desiguales a mujeres y personas con discapacidad por trabajos y puestos jerárquicos similares a las de sus pares hombres y personas sin discapacidad

Leyes/normas del sector trabajo basados en definiciones/supuestos no sensibles a la diversidad cultural-lingüística, de género, curso de vida, discapacidad

y calidad en el empleo hacia grupos discriminados

Leyes/normas del sector laboral que implican o posibilitan discriminación indirecta

Políticas de recursos humanos en centros laborales insensibles a las diferencias de género, curso de vida, discapacidad

Segmentación de sistemas laboral entre trabajo asalariado que estratifica privilegios, vulnera derechos (p. e. a la seguridad social y la salud), profundiza estigmas (p. e. hacia los trabajadores no asalariados y oficios tradicionales) y reduce oportunidades de desarrollo a personas con empleos no asalariados

es y grupos en el ámbito laboral (no conciliación de vida, invisibilidad de trabajo de cuidados)

Intervenciones-Acciones

(prácticas)

es, normas, procedimientos, supuestos, estructura física

Arreglos organizativo-institucionales

Alto nivel de formalidad

Conductas que configuren delitos

mente sistemática, periódica y confiable, agregada principalmente en registros administrativos internos de las dependencias públicas responsables de los ámbitos institucionales analizados. En algunos casos, la información está disponible públicamente y en otros corresponde a sistemas de información para la gestión interna de las respectivas dependencias. Cuando fue posible, se utilizaron indicadores que medían directamente una o más de las dimensiones que materializan la práctica discriminatoria descrita. En otras ocasiones, se tuvo que recurrir a indicadores “proxy”, que son aquellos que miden un fenómeno de manera indirecta a falta de evidencia concreta. Esto se deriva del hecho de que los registros administrativos internos de no pocas dependencias públicas resultan ser limitados, ya sea en términos de la cobertura de actividades de gestión que registran o del nivel de sistematicidad, precisión y/o desglose con el que esto se lleva a cabo, con variables como adscripción cultural, discapacidad, etc., de las personas que atienden en sus respectivos programas y servicios.

3. Para cada indicador desarrollado se diseñó una medida de desigualdad, que da cuenta de los efectos negativos que genera la práctica discriminatoria en la igualdad sustantiva de las personas. Lo anterior permite expresar y medir de forma directa la desigualdad social existente entre las poblaciones discriminadas y no discriminadas como resultado de la práctica discriminatoria analizada. Típicamente, estas métricas son expresadas bajo la forma de un índice de disimilitud entre las poblaciones discriminadas y no discriminadas. Por ejemplo, se compara la tasa de mortalidad en cuatro padecimientos de alta incidencia entre personas atendidas por el sector salud, pero diferenciando entre aquellas que cuentan con seguridad

social y que por tanto son atendidas en un subsistema de salud contributivo, como el IMSS, y aquellas que no cuentan con seguridad social y, por tanto, son atendidas en un subsistema no-contributivo, como era el Seguro Popular.

4. Para cada indicador y medida de desigualdad desarrollada, se identificaron los grupos discriminados afectados. Esto permite definir y cuantificar la población que está siendo afectada por cada práctica discriminatoria descrita en cada ámbito institucional; es decir, la población que está bajo el supuesto del problema público analizado, esto es, el fenómeno discriminatorio entendido como prácticas discriminatorias sistemáticas y sostenidas en el tiempo en ámbitos institucionales clave para la igualdad sustantiva de las personas. Ésta será, eventualmente, la población potencialmente beneficiaria de las políticas antidiscriminatorias que se emprendan por la APF bajo la coordinación del Conapred.
5. Para cada indicador y medida de desigualdad, se identificó el estándar de derechos humanos aludido por la práctica discriminatoria analizada, el cual permite identificar la disposición específica de la normatividad internacional en materia de derechos humanos que está siendo desatendida por el Estado mexicano con la persistencia sistemática y sostenida en el tiempo de la práctica discriminatoria analizada.
6. Para cada indicador y medida de desigualdad, se precisaron sus respectivas fuentes de información y el nivel de factibilidad para su desarrollo y actualización en el tiempo. Se especificó la fuente de información de la cual se obtendrá la información de líneas basales y evolución de las mismas en el futuro para efectos de monitoreo y evaluación. Asimismo, se ofreció una valoración, en una escala de 1 a 4, sobre la factibilidad de obtener la infor-

mación requerida para establecer la línea basal del indicador y replicar dicho ejercicio. En esta escala, 1 significa la más alta factibilidad mientras que 4 expresa la menor. Se buscó priorizar indicadores con niveles de factibilidad de disposición de información 1 y 2.

7. Selección de una “canasta básica” de indicadores y medidas de desigualdad para cada ámbito institucional analizado. Una vez que se contó con el universo de indicadores y medidas de desigualdad para la totalidad de las prácticas discriminatorias de cada ámbito institucional, se procedió a identificar los que resultaran más significativos que I) permitan visibilizar y estimar los principales efectos en la desigualdad social de las poblaciones discriminadas como resultado de las prácticas discriminatorias sistemáticas y sostenidas en el tiempo en un ámbito institucional relevante para la igualdad sustantiva de las personas y II) posibiliten visibilizar la materialización de las prácticas discriminatorias con mayores efectos negativos en la igualdad sustantiva de las personas en el ámbito institucional analizado, así como su frecuencia y/o magnitud de ocurrencia.
8. Finalmente, se estimaron las actuales líneas basales de la canasta básica de indicadores y medidas de desigualdad de cada ámbito institucional. Esto es, se estimaron cuantitativamente sus actuales umbrales de magnitud/frecuencia/ocurrencia con base en la información más reciente disponible de la fuente de información definida para cada caso.

En las Tablas 1 y 2 se presentan de forma ilustrativa las canastas básicas de indicadores y medidas de desigualdad para el ámbito de trabajo.

A manera de balance preliminar

Se discutió la relevancia que poseen los diseños racionales de acción pública como condición de eficacia, de responsabilidad y de ética pública en el ejercicio de las funciones estatales. Se analizaron los retos existentes en el ámbito de la política pública antidiscriminatoria en México para contar con marcos, procedimientos analíticos y evidencia robusta para sustentar y orientar diseños racionales de acción pública antidiscriminatoria. Ante ello, se describió el procedimiento metodológico desarrollado para subsanar estas limitaciones en el desarrollo de la etapa diagnóstica del Pronaind 2019-2024 del Conapred, así como los principales resultados del mismo.

En ausencia de precedentes empíricos suficientes en la materia, el desarrollo metodológico seguido demuestra la utilidad de la adopción de modalidades metodológicas participativas, dialógicas y co-creativas entre actores con experiencias y orígenes diversos, pero relevantes en el ecosistema temático de política pública, bajo la convocatoria de una institución pública como el Conapred, que goza de reconocimiento y prestigio en su ámbito de responsabilidad pública y que ha tenido un papel activo en la consolidación de la conceptualización teórica y el desarrollo de orientaciones analíticas de su ámbito temático de intervención. Sin embargo, permanece irresuelto el desarrollo de marcos analíticos que permitan orientar la definición del conjunto de intervenciones necesarias y suficientes para resolver el conjunto de causas que explican la persistencia del fenómeno discriminatorio, así como los retos y dilemas de la implementación de los cursos de acción elegidos.

Tabla 1. Canasta básica de indicadores y medidas de desigualdad de las prácticas discriminatorias y sus efectos en la desigualdad sustantiva de las poblaciones discriminadas en el ámbito institucional de trabajo (selección ilustrativa)

Ámbito institucional	Práctica discriminatoria	Tipo de práctica	Ámbito que se mide	Dimensión de la práctica
Trabajo	Denegar derechos laborales a personas trabajadoras del hogar por parte de empleadores (contrato, prestaciones, seguridad social, respeto de horarios y días de descanso)	Restricción de beneficios dentro del ámbito institucional	Resultados/ efectos macro-sociales de la práctica discriminatoria en el derecho al trabajo digno y la seguridad social	Respeto a horario laboral de personas trabajadoras del hogar
				Acceso a la seguridad social de personas trabajadoras del hogar
				Respeto al derecho a contar con un contrato laboral por escrito de personas trabajadoras del hogar
			Operacionalización y magnitud de la práctica discriminatoria	Legislación de seguridad social excluyente y discriminatoria para las personas trabajadoras del hogar

Indicador	Descripción	Medida de desigualdad	Tipo de indicador
Promedio de horas trabajadas a la semana por la población ocupada en trabajo doméstico remunerado	Número de horas trabajadas a la semana por la población ocupada en trabajo doméstico remunerado, entre el número de días trabajados a la semana	Índice de disimilitud entre horas promedio laboradas a la semana por personas trabajadoras del hogar y horas promedio laboradas por población general	Resultados
Tasa de población ocupada en el trabajo doméstico remunerado con acceso a servicios de salud por su actividad laboral	Número de hombres y mujeres ocupados en el trabajo doméstico remunerado con derechohabencia a servicios de salud con respecto al total de la población ocupada en ese mismo ramo, por cien	Índice de disimilitud entre proporción de población ocupada en trabajo doméstico remunerado con seguridad social y población ocupada general	Resultados
Tasa de población ocupada en el trabajo doméstico remunerado que cuentan con un contrato laboral por escrito	Número de hombres y mujeres ocupados en el trabajo doméstico remunerado que declaran contar con un contrato laboral por escrito respecto al total de la población ocupada en ese mismo ramo, por cien	Índice de disimilitud, comparando las tasas de personas ocupadas en trabajo doméstico remunerado contra el promedio general	Resultados
Leyes federales de seguridad social violatorias del Protocolo de San José y del derecho a la no discriminación para personas trabajadoras del hogar	Previsiones en la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social cuyo contenido resulta violatorio del Protocolo de San José y del derecho a la no discriminación para personas trabajadoras del hogar	El indicador es por sí mismo una medida de trato desigual	Gestión/estructural

Tabla 2. Líneas basales de la canasta básica de indicadores y medidas de desigualdad y población afectada en el ámbito del trabajo (selección ilustrativa)

Indicador	Valor del indicador
<p>Promedio de horas trabajadas a la semana por la población ocupada en trabajo doméstico remunerado</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Promedio de horas trabajadas por semana por personas trabajadoras del hogar remuneradas en México: 55 (Conapred-Segob, Condiciones laborales de las trabajadoras domésticas, 2015) - Promedio de horas trabajadas por semana para población general con trabajo remunerado en México: 43 (OCDE, Indicador de horas trabajadas, 2018)
<p>Tasa de población ocupada en el trabajo doméstico remunerado afiliada a un sistema de salud por su actividad laboral</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de población ocupada en el trabajo doméstico remunerado afiliada a un sistema de salud por su actividad laboral: 2.2% (INEGI, ENOE 2016) - Tasa de población general con ocupación remunerada afiliada a un sistema de salud por su actividad laboral: 43.25% (INEGI, ENOE 2016)
<p>Tasa de población ocupada en el trabajo doméstico remunerado que cuenta con un contrato laboral por escrito</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de población ocupada en el trabajo doméstico remunerado que cuenta con un contrato laboral por escrito: 2.2% (INEGI, ENOE 2016) - Tasa de población general con ocupación remunerada que cuenta con un contrato laboral por escrito: 56.25% (INEGI, ENOE 2016) <p>- Previsiones en la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social cuyo contenido resulta violatorio del Art. 9 del Protocolo de San José y del derecho a la no discriminación para trabajadoras del hogar</p> <p style="padding-left: 40px;">Ley Federal de trabajo: Art. 333 que regula los descansos y no las horas de trabajo de las trabajadoras del hogar; Arts. 136 y 146 eximen a empleadores a hacer aportaciones a la seguridad social de empleados domésticos</p> <p style="padding-left: 40px;">Ley del Seguro Social: omite al trabajo doméstico del régimen obligatorio de afiliación y en su Art. 13 lo tipifica en el régimen de “afiliación voluntaria”</p>

Medida de desigualdad	Poblaciones discriminadas afectadas
<ul style="list-style-type: none"> - Disimilitud de promedio de horas trabajadas a la semana por personas trabajadoras del hogar remuneradas y por población general: por cada hora a la semana trabajada por la población general en México, una trabajadora del hogar trabaja 1.27 - Riesgo relativo para una persona ocupada en el trabajo doméstico remunerado de no contar con afiliación a un sistema de salud por su actividad laboral: 97.8% - Riesgo relativo para una persona ocupada en el trabajo remunerado de no contar con afiliación a un sistema de salud por su actividad laboral: 56.75% 	<ul style="list-style-type: none"> 1) Personas trabajadoras del hogar: 2.2 millones de mujeres (9% del total de mujeres económicamente activas) 1) Personas trabajadoras del hogar: 2.2 millones de mujeres (9% del total de mujeres económicamente activas)
<ul style="list-style-type: none"> - Riesgo relativo para una persona ocupada en el trabajo doméstico remunerado de no contar con un contrato laboral por escrito: 97.8% - Riesgo relativo para una persona ocupada en el trabajo remunerado de no contar con un contrato laboral por escrito: 43.75% El indicador es por sí mismo una medida de trato desigual injustificado y no proporcional 	<ul style="list-style-type: none"> 1) Personas trabajadoras del hogar: 2.2 millones de mujeres (9% del total de mujeres económicamente activas) 1) Personas trabajadoras del hogar: 2.2 millones de mujeres (9% del total de mujeres económicamente activas)

Bibliografía

- AGUILAR, LUIS F. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- CONEVAL. (2016). Informe de Evaluación de Programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Recuperado de <www.coneval.org.mx>.
- MERINO, MAURICIO. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- RAPHAEL, R. (Coord). (2012). *Reporte sobre la discriminación en México 2012*. México: Conapred.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS. (2004). *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?* (Cuadernos de la Igualdad núm. 2). México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS. (2006). Una idea teórica de la no discriminación En Carlos de la Torre Martínez (Coord.). *Derecho a la no discriminación* (pp. 29-56). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS. (2011). *Iguales y diferentes: la discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS. (2014a). Introducción. En Teresa González Luna Corvera y J. Rodríguez Zepeda, (Coords.). *Hacia una razón discriminatoria*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS. (2014b). Prolegómenos de una teoría política de la igualdad de trato. En T. González Luna Corvera y JESÚS Rodríguez Zepeda (Coords.). *Hacia una razón discriminatoria*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS. (2017). Prólogo. En Patricio Solís, (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social* (pp.17-23). México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

- SERRANO, SANDRA Y VÁZQUEZ, DANIEL (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- SOLÍS, PATRICIO. (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Aprender de los desastres naturales y prevenir catástrofes sociales. El derecho a la no discriminación, los sismos y la identificación cualitativa y cuantitativa de las poblaciones en riesgo

Mario Alfredo Hernández Sánchez¹

El propósito de este texto es revisar algunas de las implicaciones del derecho a la no discriminación para la actuación del Estado frente a los sismos y sus consecuencias, a través de la prevención, la protección civil y las políticas de reconstrucción. Se trata de un tema de importancia superlativa por razones estratégicas y de orden normativo. Por una parte, debido a que México es un territorio con alto grado de sismicidad, donde convergen características geológicas y naturales que constituyen un riesgo para la población, con zonas de alta peligrosidad habitadas por poblaciones históricamente discriminadas. Por otra, porque tradicionalmente la respuesta a los desastres naturales desde la acción pública se ha articulado a partir de saberes científicos y capacidades técnicas y, en consecuencia, sus modalidades de intervención no se han diseñado, operado o evaluado con los enfoques igualitario y diferencial que integran el derecho a la no discriminación.

¹ Agradezco la inteligencia y la disposición al diálogo sobre estos temas de Alexandra Haas, Julia Marcela Suárez, María Teresa Fernández y Marco Antonio Hernández.

La historia reciente de sismos en nuestro país, particularmente los del 7 y 19 de septiembre de 2017, muestra que son desastres naturales cuya fuerza produce daños y afectaciones a las personas, sus comunidades e infraestructura que inevitablemente desbordan la capacidad de respuesta del Estado; pero también que los terremotos constituyen coyunturas que sacan a la luz desigualdades en la manera de habitar el territorio, así como discriminaciones previamente constituidas que generan victimizaciones y revictimizaciones en ausencia de una perspectiva social para atender la emergencia. Por todo lo anterior, resulta de interés prioritario, antes de que ocurra el siguiente gran temblor que nos enfrentará con la destrucción, entender cómo la no discriminación es un enfoque normativo que permite prevenir la acumulación de daños sobre ciertas personas y grupos, pero que también posibilita actuar de manera más eficiente para proteger a la población mexicana, caracterizada por su diversidad.

Mi argumentación procederá en cuatro etapas. Primero, recuperaré la distinción entre desastres naturales y catástrofes sociales que realiza Amartya Sen para apuntar que los sistemas democráticos en los que los derechos humanos ocupan un lugar central están mejor preparados que otras sociedades para lidiar con estos eventos. Luego reconstruiré de manera general el panorama de afectaciones a la integridad, seguridad y calidad de vida que produjeron los sismos de septiembre de 2017 en México, para destacar algunos grupos de población —mujeres, personas mayores, niñas y niños, indígenas, personas con discapacidad y migrantes— que el Estado debería considerar para su inclusión plena en la respuesta frente a estos eventos. En tercer lugar, analizaré las implicaciones para la acción del Estado frente a los sismos de lo que Jesús Rodríguez Zepeda ha denominado una *definición compleja* del derecho a la no discriminación, es decir, una forma de caracterizarlo que establece un vínculo necesario entre un tratamiento igualitario generalizado y otro preferencial para ciertas poblaciones sobre las que se han acumulado desventajas inmerecidas. Finalmente, plantearé las posibilidades de un aprendizaje colectivo a partir de la historia reciente de desastres naturales que

han devenido en catástrofes sociales y cómo, para evitar esta inercia que deposita daños y afectaciones mayores sobre determinadas personas, es necesaria una perspectiva de no discriminación.

Desastres naturales vs. catástrofes sociales

El 15 de enero de 1934, un terremoto de 8 grados en la escala de Magnitud de Momento² sacudió los territorios de India y Nepal y causó una devastación absoluta, particularmente en la provincia de Bihar: murieron alrededor de 10 000 personas, 20% de las construcciones resultaron destruidas y 40% presentaron daños mayores, además de que vastas regiones perdieron cualquier tipo de comunicación telegráfica o por correo, lo que dificultó aún más las labores de salvamento y reconstrucción. Se trató quizá del primer terremoto observado con *perspectiva social*, punto de vista que se ha incorporado a los debates especializados y ciudadanos sobre desastres naturales e implica analizarlos más allá de su descripción a partir de la convergencia de factores ajenos al control humano e impredecibles, a fin de incluir una ponderación de los contextos poblacional, económico y cultural que generan afectaciones diferenciadas para las personas y sus bienes y que, en consecuencia, revelan responsabilidades del Estado para protegerles en estos escenarios de manera armónica con su dignidad y derechos humanos (García, 2001).

² Esta escala, referida como Mw, es la que ha logrado el mayor consenso internacional porque técnicamente permite conocer el total de la energía liberada por un episodio sísmico —y no centrarse sólo en sus puntos más altos o en la duración— y hacerlo a partir de la variable que resulta de vincular la magnitud de la ruptura del suelo y su desplazamiento como consecuencia del evento sísmico. Para efectos sociales, esta escala permite comparar grandes eventos sísmicos, como el de Bihar, y analizar la respuesta de los gobiernos tanto para prevenir sus consecuencias extremas como para atender a la población afectada, dado que terremotos de magnitudes similares podrían evidenciar modalidades de protección civil diferenciadas y más o menos habilitadas para lidiar con la diversidad geológica y poblacional (Peláez, 2001).

En el caso del terremoto de Bihar, estado ubicado en el norte de la India, la perspectiva social surgió casi de manera espontánea por dos razones fundamentales. Primero, porque al tratarse de un territorio tan extenso, se pudieron apreciar las afectaciones diferenciadas por regiones, tipos de construcción para casas habitación y edificios públicos, incluso a causa de la diversidad de creencias religiosas. En este sentido, posterior al temblor, se abrieron grietas profundas en el suelo, se desecaron pozos de agua potable y se anegaron grandes extensiones de terreno cultivable, lo que afectó la economía de las familias más pobres cuyas construcciones de abobe fueron las primeras destruidas, al tiempo que la disposición de los restos humanos según las costumbres locales generó brotes infecciosos. En segundo lugar, el sistema de castas prevaleciente en el país condicionó la celeridad y el cuidado en la atención de ciertas víctimas: la seguridad y protección de los brahmanes fue priorizada sobre la de los sudras y se dio preferencia a la reconstrucción de los espacios para la celebración de ritos religiosos sobre la infraestructura agrícola y las escuelas y hospitales utilizados por el campesinado (Nyachhyon, 2017). Así, el sismo evidenció que los desastres naturales pueden convertirse en catástrofes sociales porque los espacios donde vivimos, y que se ven afectados y modificados de manera radical cada cierto tiempo por episodios como los sismos de alta magnitud, son resultado de una interacción entre el entorno dado, las adecuaciones que realiza la población para volverlo habitable y las estratificaciones y discriminaciones previamente constituidas que sitúan a las personas en mejores o peores posiciones para ejercer sus derechos casi desde el momento mismo de su nacimiento.

Precisamente, Amartya Sen se refiere al terremoto de Bihar como un evento que es coyuntural para la conformación de la identidad moderna de la India en al menos dos sentidos. Por una parte, porque la destrucción de las viviendas y los medios de vida obligó a una modernización de los territorios afectados, lo que habría iniciado el proceso de industrialización en una sociedad fundamentalmente rural y acelerado el ritmo de los cuestionamientos públicos sobre la naturalización del sistema de castas

y otras formas de opresión asociadas con el género, el perfilamiento racial o la edad. En este sentido, este autor se refiere a la coexistencia, a partir del siglo xx, de dos narrativas sobre la identidad de sus habitantes: la de la gran India orgullosa de su diversidad y con una fuerte capacidad para asimilar los valores igualitarios y democráticos a su tradición y, en contraste, sus versiones *miniaturizadas* que, en realidad, colocan el acento sobre lo atávico y sectario de sus dinámicas de integración (Sen, 2007: 98–101). Por otra parte, el movimiento telúrico reveló lo insuficiente de las respuestas religiosas al problema del sentido del sufrimiento humano causado por una naturaleza que no distingue entre practicantes de la virtud y el vicio,³ lo que desplazó el interés público hacia el planteamiento colectivo de la pregunta sobre cómo lidiar mejor con estos desastres naturales y acerca de a quién corresponde la responsabilidad por crear mejores condiciones sociales y políticas para evitar sus consecuencias extremas. De hecho, la localización del terremoto de Bihar en esta historia de modernización enfrentó a Mahatma Gandhi y Rabindranath Tagore a través de un intercambio epistolar que se volvió público (Sen, 2007: 138–151). De un lado, el primero sostenía que era un castigo por la naturalización de las injusticias y discriminaciones asociadas al sistema de castas, particularmente encarnadas en aquellos que ocupaban la posición más baja en la jerarquía, es decir, los *intocables*, destinados a un trato semejante al de los animales y a los trabajos peor pagados y más humillantes. En el otro extremo, el segundo afirmaba que el terremoto puso de mani-

³ En el contexto de la modernidad filosófica, el problema del mal, el sufrimiento inmerecido y sus consecuencias extremas condujo a la pregunta sobre la responsabilidad ética y política. Esto significó un desplazamiento semántico desde el terreno de las teodiceas y las explicaciones teológicas hacia el de la razón práctica y la libertad que constituye su piedra de toque. Así, no es casual que, en el siglo xviii, el terremoto de Lisboa llevara a Immanuel Kant y a Voltaire a preguntarse por la compatibilidad de la destrucción natural con la existencia de Dios; mientras que, ya en el siglo xx, fueran Auschwitz y el exterminio sistemático de personas por el totalitarismo alemán los eventos que reorientaron el interés filosófico por la responsabilidad y la justicia a propósito del mal radical (Neiman, 2001).

fiesto la necesidad de incorporar una mentalidad científica y humanista en la educación desde los niveles básicos para permitir a las personas habitar sus regiones en armonía con el entorno, con conciencia de los riesgos naturales y con la suficiente preparación para responder a las emergencias futuras. Para Sen, aunque tanto Gandhi como Tagore coinciden en la condena de la desigualdad y la pobreza como condiciones que agravaron los saldos negativos del fenómeno, lo que les separa es su posición sobre el papel del Estado respecto de los desastres naturales y su imbricación con ámbitos fundamentales de la dinámica social donde persiste la discriminación. A partir de la polémica con Gandhi, “Tagore vería el analfabetismo y el descuido de la educación no sólo como la principal fuente del persistente atraso social de la India [sino] también como una gran coacción que restringe las posibilidades y el alcance del desarrollo económico en el país” (Sen, 2007: 152).

Una preocupación central en la obra de Sen es la capacidad de las democracias para lidiar con las hambrunas y otras emergencias en las que convergen factores naturales y sociales. En sus trabajos tempranos hay una primer acercamiento al tema, fundamentalmente en *Poverty and Famines*, a partir de una crítica hacia los modelos economicistas tradicionales y la relación que establecen entre pobreza, privación y hambrunas, lo que le permite concluir que los tres fenómenos no tienen una relación de encadenamiento causal relacionado exclusivamente con una disminución de los ingresos que iría de lo particular —que las personas ganen menos dinero a causa de la precarización del empleo— a lo general, es decir, que la disminución en el ingreso desacelere el crecimiento económico y que las arcas de los países pasen de la opulencia a la austeridad absoluta (Sen, 1981: 39–44). A partir de un análisis histórico, el economista concluye que la pobreza puede mantenerse como un índice constante en los países y que esto no genera de manera automática una baja en los niveles de producción, distribución y consumo de alimentos; además, que mientras que la producción y distribución pueden verse afectadas por contingencias naturales —sequías, lluvias torrenciales, plagas, olas de calor o de frío inusuales—, el consumo de alimentos

es una variable independiente que depende de la capacidad de los gobiernos para distribuir los bienes, servicios y oportunidades que permiten a las personas enfrentar las consecuencias de las otras dimensiones de la economía sobre las que no tienen control. Así, lo que Sen pone de relieve es que las hambrunas con todo su poder destructivo son producto de la convergencia de ciertos factores naturales y de la incapacidad del Estado para proteger sin discriminaciones a las poblaciones más vulnerables frente a sus consecuencias y a distribuir de manera igualitaria los alimentos, cuyo monto total podría verse afectado por factores naturales ajenos al control humano. En este sentido, “no hay evidencia de que haya ocurrido una hambruna en la que todos los sectores hayan sufrido privación, ya que diferentes grupos suelen tener poderes de mando también diferentes y una escasez general pone de manifiesto este contraste” (Sen, 1981: 43).⁴

Este análisis sobre las hambrunas se ve enriquecido en una obra posterior de Sen, *Desarrollo y libertad*, con el enfoque de las capacidades relacionado con los derechos sociales y con el objetivo de reflexionar sobre otros desastres naturales que afectan el acceso a unas y otros. Es aquí donde aparece la distinción analítica entre un *desastre natural* y una *catástrofe social*, aplicable a las hambrunas y otras crisis en las que convergen factores naturales y un acceso diferenciado y estratificado a las capacidades que permiten a las personas ejercer su libertad para decidir el sentido que quieren dar al ejercicio de los derechos para la realización de sus planes de vida. Los desastres naturales son eventos que, como ocurre con los sismos, las inundaciones, los huracanes o las variaciones climáticas extremas asociadas al calentamiento global, no se pueden predecir ni controlar, mucho menos atenuar sus consecuencias ominosas. Las catástrofes sociales, en contraste, ocurren cuando estos desastres se localizan en sociedades con instituciones de bajo rendimiento social, con amplias estratificaciones, con discriminaciones que no se han tematizado públicamente y con una desatención del Estado, e incluso una

⁴ La traducción de éste y otros fragmentos de obras en inglés es propia.

violación sistemática hacia los derechos humanos. Es decir, que los desastres naturales casi siempre se convierten en catástrofes sociales cuando se trata de sociedades no democráticas. En este sentido, lo que este autor propone es centrar la atención no en la economía en general y los indicadores de riqueza, como el acceso a alimentos y otros bienes materiales, “sino en el ‘derecho económico’ de que disfruta cada persona: los bienes en general sobre los que puede demostrar su propiedad y control” (Sen, 2000: 201).

Así, el economista y filósofo indio afirma que las democracias están mejor equipadas que otras formas de gobierno para evitar que desastres naturales como los que podrían afectar la producción de alimentos deriven en catástrofes sociales como las hambrunas, en las que mueren las personas por la privación de alimento y, sobre todo, a causa de la inexistencia de un tejido institucional para distribuir el empleo, la asistencia social o fortalecer igualitariamente las redes de distribución de bienes y servicios que podrían paliar la emergencia. ¿Por qué es esto así? Sen apunta tres razones. La primera es que los estados democráticos tienen una fuerte orientación social —una cosa no puede concebirse sin la otra—, lo que implica una inversión constante y ascendente en salud, educación, empleo y procuración de justicia, espacios institucionales a través de los cuales el Estado articula su respuesta frente a los desastres naturales y, además, de los que las poblaciones discriminadas han sido históricamente desplazadas con consecuencias negativas para su integridad. En segundo lugar, porque las democracias permiten una corresponsabilidad social por las consecuencias de los desastres naturales, lo que significa establecer sistemas de fiscalización y rendición de cuentas para que no existan altas concentraciones del gasto público en los niveles administrativos y que, en su lugar, se oriente el diseño y la recaudación fiscales hacia el fortalecimiento del gasto social y las instituciones encargadas de atender con enfoque de derechos aquellas consecuencias de la desigualdad que pueden agravarse por los desastres naturales —la pobreza, los asentamientos irregulares, el desconocimiento

de los riesgos asociados a las geografías regionales, las modificaciones del entorno debido a las megaobras, entre otros factores. En tercer lugar, porque los sistemas democráticos incentivan el debate ciudadano, la publicidad de los criterios de la acción pública y la circulación de la información con perspectiva científica y de derechos humanos relacionada con los desastres naturales, lo que permite a las personas tomar decisiones adecuadas, ser conscientes de los riesgos que les acechan de manera permanente, de las medidas para prevenir sus consecuencias extremas y de las obligaciones de las instituciones encargadas de garantizar la seguridad humana y material de las personas durante la emergencia (Sen, 2000: 220–232).

Como puede apreciarse, la capacidad de agencia de las personas no es expresión de la voluntad individual aislada del contexto sino, al contrario, el producto de la interacción entre dicha voluntad y un entorno de instituciones democráticas cuyo objetivo último debería ser distribuir igualitariamente las libertades asociadas a los derechos, particularmente los sociales. La perspectiva de Sen evidencia que la característica de ser vulnerable frente a los desastres naturales no tiene que ver sólo con la conservación del poder adquisitivo de las personas durante la emergencia como una constante que le permita acceder a la seguridad, en sentido amplio, que el Estado no puede proveer; sino que dicha vulneración está directamente relacionada con la incapacidad del Estado para restaurar las redes institucionales que permiten el ejercicio de los derechos sin discriminación y que fueron afectadas por el fenómeno.

Los sismos son desastres naturales impredecibles y que, en el caso de México, van a seguir ocurriendo en el corto plazo y afectando dramáticamente la infraestructura y la regularidad de las dinámicas de integración social, económica y cultural. En nuestro contexto, como ocurrió en Bihar, los terremotos han sido coyunturas que han reconfigurado los espacios y las dinámicas de integración social, para revelar discriminaciones previamente invisibilizadas y legitimadas, así como obligándonos a recurrir a una perspectiva social sobre los desastres naturales. Por eso es

que este enfoque, nutrido por la crítica de Amartya Sen hacia la manera tradicional de pensar la relación entre pobreza y vulneración social frente a los riesgos, permite plantear la siguiente pregunta: ¿de qué depende que estos desastres no se conviertan en catástrofes sociales? Aquí propongo tres elementos para articular la respuesta, en cada uno de los cuales la no discriminación desempeña un papel fundamental. Primero, promover un acceso igualitario a la protección civil en caso de desastre natural, libre de las discriminaciones que definen las relaciones sociales antes de la emergencia y que podrían acentuarse a partir de ésta, lo que significa pensar los planes y programas de atención a la ciudadanía desde la mayor cantidad posible de posiciones sociales desaventajadas, sin dar por sentado que toda la población se comunica, se relaciona con el entorno o valora la vida humana y su lugar en la comunidad de la misma manera. Segundo, evitar la homogeneización de la reacción del Estado frente a las emergencias, lo que es resultado de suponer que el único criterio para orientar la acción pública es la identificación de la acumulación de desigualdades respecto del ingreso, el poder adquisitivo y la productividad como elementos que definen las posiciones sociales menos aventajadas. La razón es que existen muchas formas de experimentar los daños como consecuencia de los desastres naturales y que dependen no sólo de la posición económica —de la capacidad de tener un trabajo digno y adecuadamente remunerado— sino también de las identidades y modalidades de adscripción grupal que son motivo de discriminación.⁵ Tercero, fomentar una acción coordinada del Estado con enfoque de derechos, para que la seguridad de las poblaciones afectadas por los desastres naturales no se localice sólo en las instancias encargadas de la protección civil, sino sobre todo en la acción

⁵ En un sentido similar al que planteo, Mizohata (2011) ha abrevado de las intuiciones de Sen para cuestionar si Japón utilizó adecuadamente su posición como economía consolidada para lidiar con las consecuencias del colapso de la central nuclear de Fukushima, en 2011, después de un terremoto de 9 grados en la escala de Magnitud de Momento y el consecuente tsunami. La conclusión es que, aunque Japón tenía los recursos materiales, la ciencia y la técnica para

cotidiana del conjunto de las instituciones que inciden sobre el ejercicio de derechos. Sólo de este modo, como ha señalado el propio Sen, podremos acabar con la ilusión socialmente extendida de que la vulneración de derechos asociada a la violencia, la discriminación y la impunidad, en conjunto, funcionan como un *destino* inescapable y que se ciñe sobre quienes a causa de sus identidades o adscripciones grupales tendrían que lidiar por ellas y ellos mismos con las consecuencias —entre otros factores que escapan al control humano— de los desastres naturales:

El vínculo entre la intolerancia y la tiranía política puede ser muy nítido. La asimetría de poder entre gobernantes y gobernados, que genera un acentuado sentido de los contrastes identitarios, se puede combinar con los prejuicios culturales para explicar las debilidades de la gobernanza y las políticas públicas. Winston Churchill hizo la célebre declaración sobre que la hambruna de Bengala en 1943 [...] fue causada por el hábito de sus habitantes de “reproducirse como conejos”. Esta explicación pertenece a la tradición extendida de encontrar explicaciones para las catástrofes no en las administraciones deficientes sino en la cultura de las personas (Sen, 2006: 105–106).

Poblaciones históricamente discriminadas y los sismos de septiembre de 2017

“Treinta y dos años después del terremoto de 1985 y después de ver lo sucedido en el nuevo 19-S, queda claro que gobiernos como el nuestro aún no entienden que catástrofes de esta

evitar que el desastre natural de Fukushima se convirtiera en catástrofe social, no hizo una gestión democrática de los mismos para atender de manera igualitaria y diferenciada a la población afectada —no se había invertido en infraestructura sanitaria en la región, no se contaba con la actualización de los planes de protección civil y, sobre todo, no se había socializado entre la población la información sobre el riesgo de vivir en las proximidades de una central nuclear y en una zona sísmica.

naturaleza serán del tamaño que las autoridades de un país lo permitan. Es seguro que volverá a temblar” (Sánchez, 2018: 11). Así inicia la compilación de crónicas periodísticas realizada por Alejandro Sánchez, titulada *19 edificios como 19 heridas*, sobre las distintas maneras en que los sismos de septiembre de 2017 revelaron un entramado institucional de acciones y omisiones que visibilizaron la importancia de una perspectiva social sobre estos fenómenos naturales.⁶ Primero, el 7 de septiembre de 2017 se registró un terremoto de 8.2 grados en la escala de Magnitud de Momento, que se sintió en el centro y sur del país, cuyo epicentro fue localizado en el Golfo de Tehuantepec, a 133 kilómetros de Pijijiapan, Chiapas, y que en los siguientes 15 días produjo 4 362 réplicas de intensidad moderada y leve (Servicio Sismológico Nacional, 2017a). Este temblor causó la muerte de 96 personas, en su mayoría en Juchitán, Oaxaca, donde perdieron la vida 76; una devastación total en 41 de los 570 municipios de esta entidad, con afectaciones a 935 escuelas y 40 000 viviendas de la región, lo que representa daños al patrimonio e integridad de

⁶ No es posible abundar aquí sobre la riqueza de estos relatos, que incluyen las crónicas sobre el Colegio Rébsamen en la Ciudad de México, como un caso de corrupción en la aplicación de los marcos normativos para las construcciones; sobre la Unidad Habitacional Tlalpan, en donde la inseguridad habría obligado a los vecinos a colocar rejas y cerraduras que les impidieron salir con celeridad de los edificios durante el temblor del 19 de septiembre; acerca de la comunidad de San Gregorio en Xochimilco, cuya geografía para la agricultura de consumo fue radicalmente afectada por las anegaciones que provocó la sismicidad, o el relato sobre San Mateo del Mar, en Oaxaca, donde la histórica desconfianza de la comunidad respecto del Estado mantenía en los hechos una situación de ausencia del gobierno municipal, incapaz de dar certeza frente a la amenaza de un tsunami que finalmente no ocurrió. No obstante, hay que señalar que la lectura de conjunto del libro refuerza la hipótesis de Allier (2018) en el sentido de que la memoria sobre los sismos como catástrofes sociales originadas en la incapacidad del Estado para contener los daños originados por los desastres naturales es un elemento común a los eventos de 1985 y 2017, más aún por el hecho de que en este último caso convivían las generaciones en formación (0 a 30 años) y la hegemónica (entre 30 y 60 años) que vivieron ambos episodios, quienes han articulado una narrativa pública que vincula las afectaciones particulares a su integridad y bienes con la historia de desigualdad que ha caracterizado a la modernidad mexicana.

800 000 personas (Evaluación de Riesgos Naturales, 2017). Casi dos semanas después, y a 35 años desde 1985, un sismo de 7.1 grados en la escala de Magnitud de Momento tuvo lugar en el límite entre los estados de Puebla y Morelos, cerca de la población de Axochiapan y a 120 kilómetros de la Ciudad de México, que fue sentido en el centro del país (Servicios Sismológico Nacional, 2017b). Este temblor provocó la muerte de 396 personas, principalmente en la capital del país, y acentuó los efectos negativos del que ocurrió el 7 de septiembre, elevando el número de viviendas afectadas a más de 180 000 (28% de las cuales presentaron daño total) y de escuelas dañadas a más de 16 000 en todo el país (Ureste, 2017).

De manera afortunada, este panorama de destrucción ni siquiera se aproxima lejanamente a los saldos del terremoto de 1985, con más de 10 000 muertos según la Cruz Roja Internacional.⁷ Hay razones fortuitas, por ejemplo, la menor duración y la mayor profundidad de los sismos en 2017, y otras que son consecuencia del aprendizaje colectivo que significó 1985, es decir, la revisión de los marcos normativos aplicables, la intervención de la autoridad pública en los procesos de construcción antes coordinados por particulares para certificar su idoneidad frente a sismos, la mayor cultura ciudadana de protección civil, la resis-

⁷ En la recolección de datos sobre las víctimas fatales de este tipo de eventos también se manifiesta la disparidad en los enfoques oficiales y la ausencia de una perspectiva social que permita visibilizar los contextos de desigualdad que significan riesgos de muerte. Lo anterior, por una parte, dado que muchos de los restos humanos son imposibles de recuperar por las características de los materiales y estructura de las instalaciones donde se perdieron las vidas; por otra, a causa de que la emergencia dificulta la coordinación entre las distintas instancias públicas y civiles de protección civil, salvamento y salud que intervienen en la recuperación de cuerpos. Así, la Organización Panamericana de la Salud ha estimado que, en sismos de alta magnitud que ocurren en sociedades con un Índice de Desarrollo Humano medio o menor, como era el caso de México en 1985 según las proyecciones internacionales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012), la proporción de personas muertas y heridas sería de 1 a 3, lo que significaría que en aquel año habrían sido heridas y muertas más de 57 000 personas (López y Escamilla, 1986: 533–534).

tencia incrementada de los materiales de construcción, los sistemas hidráulicos de cimentación y una evolución en la manera de mapear los riesgos diferenciados para las construcciones en caso de desastre natural (Lomnitz, 2005: 20–23). No obstante, como se ha documentado ampliamente, pero de manera fragmentada,⁸ 2017 reveló el riesgo superlativo en que se encuentran las poblaciones históricamente discriminadas en México. A continuación, ofrezco el análisis de algunos escenarios y variables sociales, así como explicaciones cualitativas provisionales sobre la vulneración social acentuada, que permiten evidenciar algunas tendencias de riesgo frente a los sismos.

En primer lugar, hay que considerar que nuestro país es un territorio de alta sismicidad, en el que han ocurrido 75 sismos de alta magnitud en los últimos 200 años, es decir, iguales o mayores a 7 grados en la escala de Richter. Sus epicentros se ubicaron mayoritariamente en las costas del océano Pacífico, en las entidades de Jalisco, Colima, Michoacán, Guerrero y Chiapas, lo que vuelve especialmente vulnerables a las regiones centro y sur del país. De entre todos los estados de la república apenas cuatro —Zacatecas, Durango, Sinaloa y Sonora— se consideran como de escasa actividad sísmica. Por todo lo anterior, se estima que una tercera parte de la población del país está expuesta a sismos severos (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2018a). Más aún, se prevé que para el año 2030, la población expuesta a riesgos por sismos aumente 14% dada la dinámica del crecimiento poblacional (Consejo Nacional de Población, 2018: 22). Por su parte, la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 (Enadis 2017) señala, para efectos de apreciar en el ámbito nacional las consecuencias de los tratamientos excluyentes en el acceso a derechos y oportunidades, las variables poblaciones fun-

⁸ De hecho, la gran asignatura pendiente es la generación de una metodología integral y transdisciplinar que incluya variables, indicadores y estrategias para la recolección de datos y testimonios, con el propósito de documentar, y prevenir para el futuro, las consecuencias extremas de los sismos para las poblaciones en situación de discriminación, en la que converjan las perspectivas científica, técnica y social (Tapia, Reddy y Oros, 2017).

damentales son las siguientes: 62.8% de la población es urbana, 81.1% reside en el lugar donde nació y 71% se encuentra ubicada en los estratos sociales bajo y medio bajo (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2018b). Si cruzamos ambas perspectivas, es decir, las características sismológicas del país y la composición de la población susceptible de ser discriminada, nos encontramos con que una proporción alta experimenta riesgos frente a los sismos de gran magnitud dada su concentración en zonas urbanas, donde la densidad habitacional es mayor, la tendencia a la movilidad baja y al hecho de que la infraestructura urbana presenta disparidades respecto de su adecuación física a las normatividades aplicables y de vanguardia para atenuar los efectos extremos de los sismos.

En segundo lugar está la variable del género. De acuerdo con las cifras oficiales finales, 60% de las personas que murieron en la Ciudad de México el 19 de septiembre de 2017 fueron mujeres, lo que significa un mayor riesgo para ellas dado que, de otro modo, las cifras de víctimas fatales reflejarían la composición de la población (52.6% de hombres y 47.4% de mujeres). Si esta concentración de personas del sexo femenino fuera casual, su tasa de prevalencia sería apenas del 1%, con lo que no se alcanzaría a apreciar un impacto diferencial de casi 13% entre las mujeres que viven en la capital del país y las víctimas de aquel sismo. Para Patricio Solís y Alejandra Donají, este escenario resulta de la convergencia de tres factores: la división por género del trabajo dominante incluso en espacios urbanos, que la mayor parte de los edificios colapsados fueran habitacionales y la hora del día en que ocurrió el temblor, es decir, a las 13:14 horas (Solís y Donají, 2017). En este sentido, murieron más mujeres porque tradicionalmente son ellas quienes se ocupan del trabajo del hogar remunerado y no remunerado y, además, porque en ese momento del día muchas de ellas se encontraban realizando dichas labores. Si, por ejemplo, el temblor hubiera ocurrido entre las 22 y las 5 horas, cuando las personas generalmente duermen en los hogares donde se concentraron los daños, la distribución de víctimas habría reflejado probablemente la composición por géne-

ro de quienes habitan la Ciudad de México. Más aún, el riesgo para las mujeres como consecuencia de los sismos aumenta en general en el caso de dos subgrupos de población: las trabajadoras del hogar —quienes no cuentan con seguridad social y generalmente no son visibilizadas como personas con contextos familiares, trayectorias de vida e historiales médicos particulares por sus empleadores, lo que dificulta su identificación en los servicios médicos y forenses— y las trabajadoras en empresas manufactureras y de ensamblaje —quienes laboran turnos exhaustivos, experimentan hacinamiento en espacios habilitados sin medidas de resguardo y sólo para potenciar la productividad, que coexisten con maquinarias pesadas que constituyen mayores riesgos para los edificios y quienes, también, carecen muchas veces de seguridad social y documentos de identidad adecuados (García, 2017). En este sentido, los desastres naturales también se convierten en catástrofes sociales por la ausencia de una perspectiva de género e interseccional para reflexionar sobre la seguridad de los espacios que habitamos cotidianamente (Velázquez, 2018).

En tercer lugar se ubica la variable de la edad. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2018) realizó un estudio sobre las afectaciones a los derechos y la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes como consecuencia de los sismos de septiembre de 2017. A partir del trabajo en los municipios de Juchitán en Oaxaca y Jojutla en Morelos —ambos con altos niveles de pobreza y afectaciones estructurales a casas habitación, centros laborales, espacios sociales y edificios públicos— se obtuvieron algunos datos relevantes: 63.6% declaró haber abandonado su casa después de los eventos sísmicos durante un promedio de casi 50 días como consecuencia de la destrucción o el daño permanente o temporal a sus viviendas (70.1% de la muestra), para reunirse con otros familiares en condiciones de menor riesgo (30.2%) o por razones de seguridad y violencia (27%), entre otros (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2018: 15). En el caso de la Ciudad de México, hasta 40% de niñas y niños habrían dejado de asistir a la escuela durante los dos meses siguientes a la emergencia (Comi-

sión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2018: 64). Por otra parte, una investigación integrada a partir de testimonios individuales y de organizaciones de la sociedad civil desde el diario español *El País* y que tiene como punto de partida la ausencia de un enfoque diferencial en los censos oficiales sobre víctimas, señala que en 75% de las viviendas afectadas total o parcialmente en la Ciudad de México vivían personas mayores y, al verse obligadas a abandonarlas, muchas de ellas interrumpieron sus tratamientos médicos o procesos de rehabilitación, lo que derivó en crisis de salud y, en algunos casos, muertes por el agravamiento de enfermedades crónicas como la diabetes o las cardiovasculares (Ferri, 2018). En el caso de la Ciudad de México, un informe especial de la Comisión de Derechos Humanos destacó que sobre las personas mayores se acumula un estrés mayor que sobre el resto de la población ante la perspectiva de la pérdida de sus viviendas, dado que las instituciones públicas o privadas no las observan como destinatarias de los apoyos para la adquisición de inmuebles en razón de su edad y la percepción de falta de solvencia económica (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2018: 60). En lo que se refiere a las personas jóvenes, y aunque sólo 5% de ellas participa en organizaciones civiles o algún tipo de acción política coordinada, lo que los sismos de septiembre de 2017 revelaron fue su capacidad para organizarse a partir de las tecnologías de información y comunicación, recayendo sobre ellas buena parte de las tareas civiles de salvamento y de la organización espontánea de la reconstrucción en zonas rurales (Marcial, 2017). Del panorama cuantitativo anterior se desprende que distintos tramos de la trayectoria vital en que se requieren cuidados de otras personas generan vulnerabilidad mayor en contextos de desastre natural, dado que en estos escenarios las prioridades comunitarias se invierten y la autonomía de niñas, niños y personas mayores podría supeditarse a la atención oportuna de la emergencia.

Un cuarto elemento es la adscripción como persona indígena o hablante de lengua indígena. En su más reciente informe anual sobre la evaluación de la política social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval, 2018) destaca algunas

discriminaciones estructurales que se acentuaron para la población indígena del centro y sur del país como consecuencia de los sismos de septiembre de 2017. Así, en seis entidades federativas se concentra 64.8% de la población indígena del país, tres de las cuales, Chiapas, Oaxaca y Puebla, tuvieron las mayores afectaciones en infraestructura, comunicaciones y vidas humanas, lo que ha dificultado el ya de por sí precario acceso a los derechos sociales. Del total de esta población, 71.9% vive en situación de pobreza, lo que contrasta con 40.6% que está en la misma situación sin ser indígena. Los dos estados con mayor presencia indígena de los afectados por los sismos tienen porcentajes de pobreza superiores al promedio nacional: Oaxaca, con 70.4%, y Chiapas, con 77.1%. Más de la mitad de las personas indígenas de la región (56.3%) carece de servicios básicos en la vivienda, mientras que la población no indígena apenas experimenta 15.5% en este rubro; en el caso de Chiapas, el rezago habitacional asciende a 93.5% (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2018: 33). En los centros urbanos como la Ciudad de México y Puebla, la precariedad de la seguridad de las personas indígenas se agravó como consecuencia de los sismos, dado que muchas de ellas viven en asentamientos irregulares, en edificios abandonados o en situación de calle, lo que además provocó que experimentaran discriminación en los albergues temporales establecidos para el resguardo de la población en general (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2018: 62). Hay que señalar también que, en algunas de las entidades gravemente afectadas, como Oaxaca, Puebla y Chiapas, y otras con daños menores, como Tlaxcala y algunos enclaves de la Ciudad de México, ocurrieron derrumbes totales o parciales de edificios de patrimonio cultural —ruinas prehispánicas, construcciones coloniales o recintos históricos— que para las poblaciones indígenas funcionan como espacios de socialización, atractivos turísticos que generan ingreso para la comunidad e infraestructura para el bienestar (muchas de las iglesias destruidas funcionaban también como dispensarios médicos o comedores comunitarios) (Pérez-Campos y Espíndola, 2018).

Una quinta característica poblacional que genera riesgo en contextos de desastre natural es la discapacidad. Los sismos de septiembre de 2017 revelaron la dispersión, precariedad y falta de armonía entre los planes y programas de protección civil nacionales y el modelo social de la discapacidad expresado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas. De acuerdo con el artículo 11 de este instrumento, los Estados parte en “caso de conflicto armado o de desastre natural [...] deberán adoptar todas las medidas adicionales posibles para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad”. No obstante, en México estos grupos pueden enfrentar riesgos mayores que el resto de la población como consecuencia de los sismos. La Enadis 2017 muestra algunas variables pertinentes: una de cada cinco personas con discapacidad entre 15 y 59 años de edad es analfabeta, por lo cual proporcionar sólo por vía escrita información relacionada con la protección civil constituye un tratamiento discriminatorio; apenas 25% de las que trabajan tienen contrato formal y 27% posee acceso a servicios de salud derivado de su empleo, por lo que se podrían acentuar los impactos negativos en su calidad de vida como consecuencia de la interrupción de su empleo o servicios médicos después de un sismo; además, a 35% de las personas con discapacidad con 12 años de edad o más se les ha negado información sobre algún servicio público durante el último año, lo que podría incluir aquellos relacionados con la prevención y atención de las consecuencias de los desastres naturales (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2018a: 4). Hay que señalar los riesgos que enfrentan las personas con discapacidad psicossocial en particular y, en general, la población expuesta a los trastornos de estrés postraumático (TEPT). En México, la exposición a desastres naturales potencialmente riesgosos para la salud mental alcanzó a 13% de la población urbana (en el mundo la tasa es 7.7%), con lo que la prevalencia de TEPT asociado a estos fenómenos se sitúa en 2.3% (Álvarez-Icaza y Medina-Mora, 2018: 53).

Finalmente, está la variable de la migración y, en general, los contextos de movilidad humana. De acuerdo con el Consejo No-

ruego para Refugiados, hasta 2014 más de 19 millones de personas tuvieron que abandonar sus viviendas por inundaciones, tormentas o terremotos, lo que cuadruplica el número de seres humanos desplazados por conflictos bélicos y constituye una cifra que podría elevarse a 250 millones para 2050 como consecuencia del cambio climático, entre otros factores. Para 2015, la Organización Internacional para las Migraciones calculó que en América Latina millón y medio de personas fueron desplazadas por desastres naturales, cifra que podría haberse duplicado en 2017 como consecuencia de la temporada de huracanes en el Caribe y de los sismos de septiembre de 2017 en México (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo del Gobierno Alemán, 2017: 7–8). Hay que señalar que los desastres naturales vuelven precarios los medios de vida de las personas en contextos de movilidad, aunque en muchos casos la migración también se ha convertido en una estrategia de adaptación eficiente. Lo anterior, no obstante que los Estados nacionales frecuentemente desconocen los derechos de las personas migrantes a la seguridad humana, el acceso a la protección civil, a la vivienda, a la alimentación y al agua, al carecer de documentos de identidad que les acrediten como interlocutores legítimos con la autoridad.

A partir de este breve recuento cualitativo —fragmentario y dificultado por la ausencia de diagnósticos integrales con perspectiva social y enfoque de no discriminación—, se puede apreciar que un saldo positivo de los sismos de septiembre de 2017 es que, por primera vez en la historia reciente, la discusión pública sobre los recursos institucionales para evitar que los desastres naturales se conviertan en catástrofes sociales visibilizó los impactos diferenciados para las personas y poblaciones en situación de discriminación. Ahora, el reto es encontrar las mejores formas de traducir dicha visibilidad en estrategias legislativas y de política pública para que la perspectiva de no discriminación sea transversal al conjunto de la acción pública frente a los sismos.

El derecho a la no discriminación y la respuesta del Estado frente a los sismos

Hace casi veinte años inició en México la ruta que llevó a la institucionalización de la no discriminación, como un derecho cuyo principal ente garante es el Estado y que obliga a la intervención en ámbitos públicos y privados y, también, como un principio de acción pública integral que es la respuesta a un fenómeno de exclusión también estructural. Así, en 2001 se incluyó la cláusula antidiscriminatoria en el texto constitucional y dos años después, en 2003, el Poder Legislativo aprobó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) que dio origen al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) como la instancia coordinadora de la política estatal en la materia. A partir de este marco normativo se desprende lo que Jesús Rodríguez Zepeda ha denominado una definición técnica de la discriminación, porque es independiente de doctrinas filosóficas particulares, se concentra en la dimensión pública del problema y, además, puede convertirse en el fundamento de la acción estatal, ya sea en su vertiente legislativa o de política pública (Rodríguez Zepeda, 2006: 24). De acuerdo con esta definición, que señala el *género próximo* y la *diferencia específica* del fenómeno, discriminación es toda distinción, exclusión o restricción que, basada en los prejuicios y estigmas asociados a ciertas identidades o adscripciones grupales específicas —las hoy conocidas como categorías sospechosas de discriminación—, tiene como consecuencia intencional o no la anulación del reconocimiento o ejercicio de derechos, libertades y oportunidades. El contenido de esta definición puede agruparse en tres ejes temáticos que, de manera preliminar, permiten categorizar los efectos diferenciados de los sismos sobre las personas y poblaciones en situación de discriminación:

- a) *La discriminación posee un carácter arbitrario, injustificado y desproporcionado, cuya consecuencia es la generación de privilegios y subordinaciones inmerecidos.* Como ha ocurrido con otras modalidades de intervención del Estado, la falta

de sensibilidad acerca de las desigualdades previamente constituidas puede ocasionar que las acciones para proteger a la población en caso de desastre natural se diseñen y operen a partir de una visión que homogeniza sus necesidades e invisibiliza sus identidades, formas de adscripción grupal o dinámicas de integración comunitaria. Esto tiene como consecuencia que la atención y protección de ciertas personas en los hechos sea priorizada sobre la de otras, ya sea de manera deliberada o inconsciente. Por ejemplo, cuando se diseñan las estrategias de comunicación de los riesgos en zonas sísmicas específicas podría privilegiarse la vía escrita, los mensajes televisivos o a través de medios de comunicación y dispositivos electrónicos, exclusivamente en idioma español, lo que dejaría fuera de su alcance a las personas analfabetas,⁹ a aquellas comunidades que priorizan la comunicación oral o a través de radios comunitarias, a quienes no tienen acceso a internet o a quienes sólo hablan alguna lengua indígena.

b) *La discriminación tiene como consecuencia la anulación u obstaculización del acceso a derechos y libertades, ya sea por acción u omisión, con intención o sin ella.* La definición técnica se concentra en los resultados del acto discriminatorio y toma distancia de las intenciones, con lo que se implica una crítica directa hacia la orientación filantrópica o asistencialista de la política social dado que ésta no puede ser optativa ni socavar la autonomía y dignidad de las personas. También resulta importante poner el acento sobre la gravedad de sus consecuencias: dificultar el acceso a derechos y oportunidades que constituyen la calidad de vida y seguridad humana

⁹ Uno de los datos más dramáticos arrojados por la Enadis 2017 es que la tasa nacional de analfabetismo es de 2.6% y que, en el caso de las personas con discapacidad, esta cifra se eleva hasta 36% (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2018b: 31). Una estrategia de comunicación sobre los riesgos de desastre natural sólo a través de mensajes escritos dejaría fuera a una tercera parte de las personas con discapacidad.

de la persona. A este respecto, las políticas de reconstrucción posteriores a los sismos de alta magnitud han pasado por alto las diversidades geográficas, los usos y costumbres, la relación entre dignidad y medios de vida, así como las dinámicas de integración comunitaria. No atender estas consideraciones ha tenido como consecuencia, como ocurrió en algunos municipios de Oaxaca y Chiapas después del 7 de septiembre de 2017, que las personas indígenas vieran violentado su derecho a la vivienda y a la vida en comunidad al imponérseles una arquitectura y materiales para la reconstrucción ajenos a sus usos y costumbres, no armónicos con el clima y el medio ambiente, que además no eran aptos para permitir la continuidad de los espacios habitacionales y los productivos —que en muchas ocasiones coexistían en las casas afectadas por el sismo.¹⁰

la reconstrucción de vivienda no tiene que verse de manera aislada, tiene que formar parte de una política integral para favorecer el desarrollo urbano sostenible, el ordenamiento territorial y la vida comunitaria. La nueva vivienda debe contar con todos los servicios e involucrar a la población en su diseño para favorecer su adaptación a las condiciones socioambientales locales (Instituto Belisario Domínguez, 2017: 133).

¹⁰ En los días posteriores a los sismos de septiembre de 2017 se constituyó #Epicentro como un colectivo de organizaciones civiles nacionales e internacionales con presencia en el centro y sureste del país, para revisar el avance y las falencias de los programas públicos de reconstrucción. A partir de esa evaluación se integró el documento “10 acciones para una reconstrucción con enfoque de derechos humanos”, en el que se señalaba, entre otras cosas, que las poblaciones discriminadas deben ser consultadas en la toma de decisiones que afecten su vivienda o dinámicas comunitarias, que se deben observar a los sismos como coyunturas para volver los espacios físicos reconstruidos universalmente accesibles, así como que es necesario distinguir las particularidades de los espacios rurales y urbanos (#Epicentro, 2017).

- c) *Las causas de la discriminación son los prejuicios y estigmas construidos, socializados y disponibles en el discurso público en torno a ciertas identidades y formas de adscripción grupal.* La tematización pública de la discriminación permite reconocer que la materialización de privilegios y asimetrías tiene una dimensión simbólica previa, manifiesta en dichos prejuicios y estigmas, pero también en un discurso público que se reproduce acríticamente y que podría llegar a manifestaciones de odio e incitación a la violencia. Por ejemplo, las zonas del sureste del país afectadas por el sismo del 7 de septiembre de 2017 son un espacio de tránsito para las rutas migratorias que van de Centroamérica hacia Estados Unidos. En México existe una xenofobia institucionalizada¹¹ y esto se puso de manifiesto durante la atención a la emergencia: se excluía a las personas migrantes que querían participar en las labores de salvamento y reconstrucción, se les apartaba de los albergues temporales, se ignoraban sus peticiones de orientación sobre la ubicación de zonas seguras dado que no estaban familiarizadas con el entorno y se extendió la percepción de que su atención debería ser secundaria a las de las personas de nacionalidad mexicana. Incluso, el Estado mexicano ha identificado ya a los sismos como un riesgo para las caravanas migrantes en tránsito hacia Estados Unidos a partir de 2019 (Sistema Nacional de Protección Civil y Centro Nacional de Prevención de Desastres, 2019).

La construcción de la discriminación como problema público que no sólo se refleja en actos particulares de desprecio y humillación sino que alude sobre todo a relaciones estructurales en las que se niegan sistemáticamente derechos y oportunidades a

¹¹ De acuerdo con la Enadis 2017, casi 40% de las personas no le rentaría un cuarto de su casa a una persona extranjera y casi 50% no votaría para la presidencia de la república por una persona nacida en el extranjero hija de madre o padre mexicano —quienes por derecho pueden ser votados para este cargo (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2018: 85 y 91).

quienes se considera ciudadanas y ciudadanos de menor valor, nos ha obligado a revisar ámbitos sociales, zonas de la acción pública y modalidades de vinculación con la autoridad o entre particulares que, en principio, parecían no tener implicaciones para el acceso igualitario a derechos. Así lo ha señalado Jesús Rodríguez Zepeda:

La acción legal e institucional contra la discriminación, breve como ha sido, ha logrado al menos llamar la atención sobre los alcances y gravedad del fenómeno de la desigualdad de trato [...] La tarea antidiscriminatoria en un país como el nuestro tiene numerosos desafíos. Acaso uno de los más relevantes sea el de construir una manera compleja y eficiente de razonar y argumentar sobre este fenómeno (Rodríguez Zepeda, 2017: 119).

Precisamente, la observación desde el derecho a la no discriminación de un ámbito de acción pública como la atención de la población frente a los riesgos de sismos, que en principio se había pensado como demasiado lejano a la perspectiva social y el enfoque de derechos humanos, es una de las consecuencias de este proceso democrático. Necesitamos argumentar de una mejor manera y compatible con una idea de razón pública los riesgos superlativos de desastres naturales a que están expuestas las personas y poblaciones en situación de discriminación; requerimos que esta argumentación se traduzca en una intersección del derecho a la no discriminación y la protección civil como una obligación del Estado para evitar que los desastres naturales se conviertan en catástrofes sociales.

De acuerdo con el Servicio Sismológico Nacional, a partir del 2001 —año de la inclusión de la cláusula antidiscriminatoria en el texto constitucional— se han registrado 64 sismos de magnitud fuerte (entre 6 y 6.9 grados en la escala Richter), siete de magnitud mayor (entre 7 y 7.9) y sólo uno de gran magnitud (mayor a 8 grados), el del 19 de septiembre de 2017 (Servicio Sismológico Nacional, 2019). Quizá porque en el imaginario colectivo 1985

permanece como el año del temblor que reveló la corrupción en la construcción de edificios públicos —como el Hospital Juárez o la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en la Ciudad de México— y el despertar de la sociedad civil organizada para auxiliar a la propia ciudadanía, es que la literatura en torno a este evento privilegió la mirada periodística y testimonial para revelar la manera en que la incapacidad del Estado para responder a la catástrofe social iba de la mano con sus intentos deliberados por ocultar información, desviar la mirada hacia la versión oficial que afirma que ninguna vida se podría haber salvado y, así, derribar cuanto antes los escombros para dar paso a las nuevas construcciones, como ocurrió con las costureras de San Antonio Abad (Castro, 2014). En contraste, el sismo de 2017 nos hizo volver la mirada hacia la desigualdad estructural que no distinguía espacios públicos o privados y que desde hacía mucho tiempo venía construyendo ámbitos diferenciados para el ejercicio de la ciudadanía (Malvido, 2018). Se trataba de una desigualdad vuelta premisa para la actuación de las constructoras voraces que se coluden con los directores responsables de obra designados por los gobiernos locales a quienes se pensó que nadie iba a llamar a cuentas, pero que también era el supuesto de la acción pública para la protección civil, e incluso para la reconstrucción, que ponderaba la eficiencia y la rapidez de las decisiones sobre la consideraciones de los contextos particulares de discriminación; una desigualdad que la sociedad civil organizada buscaba atenuar a través del uso de tecnologías de información y comunicación, de aplicaciones en teléfonos móviles para verificar las noticias sobre derrumbes y mano de obra necesitada en regiones urbanas y rurales, pero que de nuevo requería del acceso a bienes ajenos a una buena parte de la población afectada que hablaba lenguas indígenas, que tenía dificultades para ver o manipular aparatos o que vivía la brecha digital a causa de la edad.

Estas narrativas en las que la desigualdad constituye un elemento que permite reconocer el papel del Estado —sus acciones sin perspectiva social, sus omisiones respecto de la garantía de derechos— para que los sismos de 1985 y 2017, cada uno con

sus particularidades, hayan transitado de ser sólo desastres naturales para convertirse en catástrofes sociales, tienen que poder ser puestas en tensión crítica con la conceptualización del derecho a la no discriminación. Éste ha quedado definido de manera canónica en la LFPED y otros instrumentos locales que reflejan los hallazgos de la cláusula antidiscriminatoria del texto constitucional y los estándares normativos internacionales. No obstante, para efectos de precisión conceptual es Jesús Rodríguez Zepeda quien ha mostrado que existen dos niveles normativos que se pueden distinguir en el derecho a la no discriminación: el de la igualdad formal y el de la igualdad sustantiva. Por una parte, estaría lo que él denomina una *definición llana* de dicho derecho, que pone el acento en la igualdad formal y que hace énfasis en la prerrogativa de la persona de “ser tratada de manera homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal modo que se le haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles” (Rodríguez Zepeda, 2006: 28–29). En este caso, lo que se perdería de vista es que muchas de las discriminaciones manifiestas en la actualidad son resultado de los tratamientos diferenciados y excluyentes acumulados a través del tiempo sobre las generaciones. Por eso es que este autor también señala que hay una *definición compleja* del derecho a la no discriminación que hace énfasis en la igualdad sustantiva:

el derecho de toda persona a ser tratada de manera homogénea, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, de tal modo que se le haga posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles; siempre y cuando un tratamiento preferencial temporal hacia ella o hacia su grupo de adscripción no sea necesario para reponer o compensar el daño histórico y la situación de debilidad y vulnerabilidad actuales causada por prácticas discriminatorias previas contra su grupo (Rodríguez Zepeda, 2006: 29–30).

De acuerdo con esta concepción, los tratamientos igualitarios e imparciales frente a la ley o en los espacios sociales no bastan para revertir los contextos de discriminación históricamente construidos ni para permitir en el presente un acceso sencillo a derechos y oportunidades. Por eso es que esta segunda definición plantea que, para dar un pleno cumplimiento al derecho a la no discriminación, se requiere del estándar igualitario pero necesariamente también del enfoque diferencial; es decir, de analizar los historiales de discriminación particulares y de los contextos sociales, culturales y políticos que los acentúan, para poder diseñar acciones de contención de los efectos a largo plazo de la desigualdad, que otorguen un tratamiento preferencial temporal a dichas personas. A partir de esta definición compleja es que podría proponerse una enunciación del derecho a la no discriminación frente a las consecuencias sociales de los sismos:

como el derecho a recibir un trato homogéneo y sin exclusión que permita a todas las personas el acceso a la prevención, reducción de riesgos, protección civil y reconstrucción, y, de ser necesario, a beneficiarse de un tratamiento diferenciado, temporal y con fines de inclusión que permita compensar por las vulneraciones a los derechos e integridad de las personas que las contingencias naturales ponen en evidencia y acentúan (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2018c).

A partir de aquí es posible identificar tres grandes ámbitos de acción para el Estado frente a los sismos y sus consecuencias para las personas y poblaciones históricamente discriminadas: la prevención, la protección civil y la reconstrucción. En lo que resta de este apartado ofreceré algunos criterios orientadores que permitirían realizar estas tareas con perspectiva social y los simultáneos enfoques igualitario y diferencial que posibilitan la definición compleja del derecho a la no discriminación.

En principio, la prevención frente a los riesgos por sismo se ha enfocado a asegurar que las personas no reciban afectaciones tem-

porales o fatales para su integridad y seguridad humana, así como que sus bienes muebles e inmuebles se mantengan intactos en la medida de lo posible. No obstante, la perspectiva social nos hace conscientes de la importancia de incorporar la variable de la integralidad de los derechos como elemento fundamental de la prevención, dado que las afectaciones a un espectro de derechos —los sociales, por ejemplo, a través de la destrucción de las viviendas, la interrupción de los ciclos productivos o el debilitamiento de las instituciones públicas de seguridad social— derivan en daños que se trasminan a otros núcleos de prerrogativas: baja participación electoral después de un desastre natural, incapacidad de las familias para procurar el derecho a la educación a sus hijos e hijas tras la destrucción de escuelas, precarización del trabajo como consecuencia de las crisis económicas, entre otros factores (Terminie-llo, 2013). En este sentido, prevenir los riesgos derivados de los sismos con perspectiva de no discriminación implica visualizar a las personas y poblaciones históricamente excluidas como parte fundamental de la comunidad, como portadoras de una dignidad y autonomía que la atención oportuna de la emergencia no puede desconocer y como depositarias de desventajas y subordinaciones inmerecidas que ya constituyen una afectación para sus derechos en el presente y que los desastres naturales podrían precarizar aún más.

Por lo anterior, propongo los siguientes criterios orientadores generales en el campo de la prevención:

- › Los planes y programas de prevención y reducción de riesgos no deben observarse sólo como el conjunto de respuestas técnicas para atender las emergencias, sino además como modalidades de intervención pública, coordinación con instancias civiles y protección ciudadana que inciden en los derechos de las personas en el mediano y largo plazos.
- › Los planes y programas de prevención y reducción de riesgos deben permitir que el Estado visibilice las necesidades de las personas y poblaciones históricamente discriminadas y que ellas mismas se localicen de manera sencilla en

sus diversos tramos, en la vinculación con la autoridad y como destinatarias de herramientas informativas y de preparación para la emergencia, que sean accesibles y con pertinencia cultural.

- › Los planes y programas de prevención y reducción de riesgos deben colocar en el centro del diseño, operación y evaluación de las acciones pertinentes a la persona, su tridimensionalidad, los vínculos específicos que establece con el ambiente y la comunidad, sus medios de vida y la forma en que sus historiales de discriminación podrían volverlas más o menos susceptibles a los riesgos por sismo; todo esto antes que ponderar los costos materiales o la viabilidad financiera de la respuesta frente a la emergencia.
- › Los planes y programas de prevención y reducción de riesgos tienen que nutrirse de los instrumentos estadísticos, georreferenciales y de medición de la desigualdad que visibilizan los perfiles de las poblaciones excluidas y las prácticas recurrentes de discriminación, como un elemento a considerar en la planeación estratégica para la reacción frente a la emergencia.¹²
- › Los planes y programas de prevención y reducción de riesgos deben involucrar a las personas y poblaciones en situación de discriminación en el diseño, evaluación y operación de sus acciones, no sólo para dar realidad a los derechos a la participación, la consulta y la vida en comunidad, sino a fin de aprovechar su conocimiento sobre los riesgos y las vulnerabilidades en los ámbitos locales donde se dificulta más localizar una cultura de la prevención. Los planes y programas de prevención y reducción de

¹² Actualmente, el Atlas Nacional de Riesgos se integra por 74 capas vectoriales proporcionadas por las dependencias públicas del país para identificar posibles afectaciones geológicas, hidrometeorológicas, socioeconómicas y químicas a la población en general. Una de las tareas a desarrollar por el Conapred es la creación de las sinergias necesarias para que la información que suministra la Enadis 2017 u otros instrumentos similares se integre a este Atlas para cruzar la georreferencia de las zonas más vulnerables frente a desastres naturales con los perfiles de las poblaciones históricamente discriminadas.

riesgos precisan garantizar que los sistemas de alerta temprana, tales como las alarmas sísmicas sonoras y la información sobre tsunamis, sean universalmente accesibles,¹³ con pertinencia cultural y lingüística, y que estén al alcance de toda la población, particularmente en espacios de alta concentración como escuelas, hospitales o zonas recreativas.

- › Los planes y programas de prevención y reducción de riesgos deben promover que los medios de comunicación públicos, privados y electrónicos dispongan de manera permanente de intérpretes de lengua de señas mexicana y lenguas indígenas, así como los recursos de accesibilidad y pertinencia cultural adecuados, para que todas las personas puedan acceder a los mensajes oficiales y de interés público en esta materia; también que esta accesibilidad se concrete en las tecnologías de información y comunicación en general —como las aplicaciones para reportar emergencias diseñadas por los gobiernos estatales.
- › Los planes y programas de prevención y reducción de riesgos requieren considerar que las personas y poblaciones en situación de discriminación se involucren en los diagnósticos sobre la seguridad del entorno y la infraestructura, las zonas de riesgo, así como las necesidades específicas de las personas relacionadas con el género, la discapacidad, la condición de salud, la edad, la situación migratoria, entre otras, que implican la adopción de medidas de inclusión y nivelación para garantizar su seguridad durante los sismos.
- › Los planes y programas de prevención y reducción de riesgos deben asegurar que periódicamente se realicen

¹³ En el caso del sismo del 7 de septiembre de 2017, la alerta sísmica que lo detectó cerca de Pijijiapan, Chiapas, sonó 13 segundos antes de que se sintiera en Oaxaca, 63 en Puebla, 70 en Acapulco, 96 en Ciudad de México y 191 en Guadalajara. Se trata de un tiempo valioso que las personas pueden utilizar para resguardarse si es posible. No obstante, este recurso no es accesible para las personas sordas, por lo que deberían desarrollarse sistemas de alarma luminosa u otras adaptaciones tecnológicas que eviten esta discriminación.

ejercicios de preparación y respuesta frente a los sismos, tales como simulacros de evacuación, que permitan el desarrollo de capacidades en la comunidad para la protección de las personas y poblaciones en situación de discriminación.

- › Los planes y programas de prevención y reducción de riesgos tienen que incluir directrices sobre el fortalecimiento de la infraestructura y la capacidad de respuesta de las instituciones públicas que inciden en los derechos de las personas y poblaciones en situación de discriminación durante la emergencia.

Por su parte, y de acuerdo con el marco normativo que rige para el Estado mexicano, la protección civil es el

conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con las autoridades de los estados [...] y los municipios, a fin de efectuar acciones coordinadas, destinadas a la protección contra los peligros que se presenten y a la recuperación de la población, en la eventualidad de un desastre (Sistema Nacional de Protección Civil, 2014).

La razón de ser de una estructura interinstitucional así densa es que sea capaz de generar el capital humano y material para apoyar a la población durante y después de desastres naturales como sismos, de suyo impredecibles, y hacerlo de una manera armónica con su dignidad y autonomía. En México, y como consecuencia del terremoto de 1985, la protección civil surgió y ha evolucionado a través de los sucesivos episodios de destrucción experimentados durante el último siglo y también ha variado nuestra visión sobre los derechos de las víctimas y sus familias (Morán, 2017). Hasta antes de la creación del Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), en 1988, y de

la promulgación de la Ley General de Protección Civil que en el año 2000 dio origen al Sistema Nacional de Protección Civil, las tareas de salvamento a la población en caso de desastre natural eran una extensión de la razón de Estado; es decir, que se realizaban sin criterios de publicidad, daban prioridad al establecimiento del orden y la productividad e imponían sobre las víctimas ritmos de recuperación de sus espacios y de vuelta a la normalidad ajenos, que ellas podrían experimentar como violencia. Después de eventos tan trágicos como las explosiones de gas en San Juanico, también en 1985, los huracanes Gilberto y Paulina en 1988 y 1997 o las inundaciones en Tabasco y Chiapas en 2007, la protección civil con perspectiva de derechos humanos, o por lo menos social, se convirtió en una exigencia ciudadana que obligó al Estado a reconocer que las desigualdades y asimetrías en el acceso al bienestar previas a las emergencias no tendrían que reproducirse en la atención a la población en estos casos. En esta línea de argumentación, los sismos de 2017, al haber afectado en menos de un mes una extensión del territorio nacional con tan marcados contrastes sociales, visibilizaron la importancia de un enfoque antidiscriminatorio sobre la protección civil. He aquí algunos criterios orientadores generales para esta tarea:

- › Considerar que las personas y poblaciones históricamente discriminadas tienen los mismos derechos que el resto de la ciudadanía durante y después de la emergencia, lo que significa que deben ser incluidas en los planes de protección civil para su localización en espacios seguros, accesibles, con enfoque de pertinencia cultural y lingüística y libres de prejuicios y estigmas relacionados con sus identidades o adscripciones grupales.
- › Visibilizar la complejidad de la persona en las tareas de protección civil, lo que implica tener presentes aquellos rasgos de su identidad o formas de adscripción grupal que en el pasado le han causado exclusión y que la emergencia podría exacerbar, buscando poner siempre de relieve la expresión de su voluntad y su percepción en el sentido de

que ella está recibiendo un trato digno, respetuoso de su integridad y creencias y, además, que no anula su autonomía para la toma de decisiones.

- › Garantizar que las personas durante y después de la emergencia reciban información en versiones y formatos accesibles, con pertinencia cultural y lingüística, en cuanto a la naturaleza y consecuencias de los sismos, sobre la posibilidad de las réplicas, acerca de las medidas inmediatas para garantizar su seguridad en los ámbitos locales, la ubicación de albergues e instancias públicas que brinden asesoría jurídica, atención médica y psicosocial, así como la manera en que se puede participar de forma coordinada en las labores de rescate y salvamento.
- › Involucrar a las personas y poblaciones en situación de discriminación en los diagnósticos acerca de la profundidad y extensión de los daños y afectaciones que provocó el sismo, aprovechando su conocimiento sobre los espacios y dinámicas locales, además de la revisión de las barreras estructurales que ellas puedan enfrentar en los distintos tramos y ámbitos de la protección civil.
- › Verificar que los albergues y espacios de resguardo para las personas que han tenido que abandonar sus casas de manera temporal o definitiva sean seguros para la expresión de la diversidad, que permitan la preservación de los vínculos familiares y comunitarios, que resulten accesibles, con información cultural y lingüísticamente pertinente y libres de discriminación por género, sexo, estructura familiar, edad, discapacidad, condición de salud o estatus migratorio, entre otras causales prohibidas de discriminación.
- › Promover que las personas cuenten con asesoría técnica y jurídica que resulte accesible y con pertinencia cultural y lingüística para evaluar los daños a sus viviendas, la posibilidad de permanecer en ellas o no y las consecuencias jurídicas para los regímenes de propiedad, así como para conocer las opciones para su localización en albergues seguros y libres de discriminación.

- › Garantizar que las estructuras familiares tradicionales y diversas, así como las redes comunitarias y de solidaridad que apoyan a las personas que necesitan cuidado como niñas y niños o personas mayores y con discapacidad, no sean disueltas como consecuencia de la emergencia, y que esta posibilidad prevalezca en los albergues o refugios temporales.
- › Brindar acompañamiento psicosocial a las personas después de un sismo, a fin de evitar afectaciones temporales y permanentes a su salud mental, con accesibilidad y pertinencia lingüística y cultural, a la par de una perspectiva de género, de infancia y etaria.

Finalmente, la reconstrucción con enfoque de no discriminación es, quizá junto con la actualización de la protección civil con perspectiva social, la gran asignatura pendiente para evitar que el próximo sismo se convierta en una catástrofe social. A partir de su formulación contemporánea y la notoriedad que alcanzó de entre el catálogo de derechos sociales, el derecho a la vivienda nos ha permitido comprender que la casa no es sólo el espacio que nos guarece de los elementos naturales y nos permite descansar de la jornada laboral, sino el ámbito donde construimos nuestra dinámica familiar, expresamos nuestra cultura y creamos un contexto de seguridad humana que expresa autonomía y dignidad (Escoffié, 2017). El derecho a la vivienda incluye que las personas tengan la certeza de que los lugares que habitan cuentan con una infraestructura segura, resistente a los desastres naturales y que las inversiones económicas que hacen en sus casas les permitan disfrutar un nivel óptimo de bienestar a través del tiempo. En muchos casos, como ocurre en las zonas rurales o semirurales o para muchas personas y poblaciones en situación de discriminación,¹⁴ la vivienda también es el lugar donde se desarrollan actividades productivas, tales como la manufactura de mercancías, los servicios de todo tipo o las actividades agrícolas o de crianza de animales. Por eso

¹⁴ De acuerdo con la Enadis 2017, en promedio 50% de las mujeres que se dedican a actividades no remuneradas como el cuidado de otras personas o el

es que las afectaciones al derecho a la vivienda como consecuencia de los sismos tienen como resultado impactos negativos en otros derechos e, incluso, llevan al desplazamiento forzado con la consecuente precarización de la seguridad humana. En este sentido, planteo en lo que sigue algunos criterios orientadores generales para la reconstrucción con perspectiva de no discriminación:

- › La vivienda y la infraestructura en general —centros laborales, escuelas, hospitales, etcétera— son ámbitos donde coexisten, se desarrollan y expresan su diversidad las personas que conforman una estructura familiar y, más aún, una comunidad; en consecuencia, si estos espacios se destruyen o afectan, su reconstrucción o reparación tiene que promover la restauración de estas dinámicas de integración, en condiciones dignas y armónicas con la expresión de la voluntad y la autonomía de las personas.
- › La reconstrucción debe tomar como punto de partida que la vivienda muchas veces es el espacio donde las personas también desarrollan actividades económicas, por lo que cualquier proyecto que escinda sus dimensiones habitacional y productiva es arbitrario y una imposición hacia formas de vida y dinámicas de integración distintas, pero igualmente valiosas; por ello, debe incluirse un enfoque de pertinencia cultural y de integración al desarrollo comunitario.
- › La reconstrucción debe colocar en primer plano la voluntad de las personas afectadas y, si ellas lo consienten, ponderar aquellas opciones que hagan posible la recuperación

trabajo doméstico lo hacen en su casa. Por lo que se refiere al rubro de servicios personales, actividades de apoyo y agropecuarias, muchas de las cuales se desarrollan en el hogar, los grupos históricamente discriminados tienen una alta representación de su población económicamente activa: casi 60% de las personas hablantes de una lengua indígena, poco menos de 40% de la población afrodescendiente, de las personas con discapacidad y de la diversidad religiosa, respectivamente (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2018b: 42 y 45). Por ello, la destrucción de las viviendas producto de los sismos tiene consecuencias para el ejercicio de los derechos económicos.

de la forma y la disposición originales de la vivienda y la infraestructura afectadas por el sismo, buscando siempre completar la accesibilidad que podría no haber estado considerada en el proyecto original a fin de que todas las personas habiten el nuevo espacio en condiciones de libertad y sin discriminación.

- › La reconstrucción debe ocurrir en un tiempo razonable, asumiendo el Estado la activación de las redes institucionales y creando los apoyos públicos necesarios para que las personas puedan acceder lo más pronto posible a los planes de vivienda o a los fondos de financiamiento, considerando que cada día transcurrido para la persona fuera de su casa aumenta su estrés, su sensación de vulnerabilidad y la pérdida de calidad de vida.
- › La reconstrucción precisa visibilizar a todas las identidades y modalidades de adscripción grupal que han sido históricamente objeto de discriminación; por ello, los proyectos de vivienda e infraestructura a reconstruir deben considerar espacios de juego y recreación especialmente para niñas y niños, la integración plena de las personas migrantes con objeto de evitar nuevos procesos de movilidad forzada, la accesibilidad que permita un desplazamiento libre de las personas con discapacidad y mayores, así como igualdad de condiciones para que la vivienda sea habitada por hombres y mujeres al margen de prejuicios y estereotipos de género.
- › La reconstrucción debe permitir una integración e interacción armónica de las personas con el entorno y con las y los otros con quienes se comparten los ámbitos locales, al tiempo que se promueve el ejercicio de los derechos ambientales y el derecho a vivir en comunidad sin discriminación.
- › La reconstrucción tiene que ser el resultado de la socialización de la información sobre las opciones arquitectónicas, los materiales disponibles, los riesgos geológicos y de otra índole natural a partir de materiales y comunicaciones

accesibles y con pertinencia cultural, lo que permitirá a las personas decidir de manera autónoma el sentido y la disposición de las nuevas viviendas e infraestructura.

- › La reconstrucción debe ser promovida y coordinada por el Estado, preferentemente con recursos públicos, pero también a través de sinergias con la academia, las instituciones financieras, las asociaciones de personas expertas y las organizaciones civiles, de tal forma que su costo no sea asumido exclusivamente por las víctimas, sus familias o las comunidades afectadas.
- › La reconstrucción requiere incluir el acompañamiento y la asesoría jurídica y de gestión que resulten accesibles y con pertinencia cultural y lingüística, de tal forma que todas las personas sin discriminación puedan regularizar y tener la certeza de la propiedad sobre los territorios y la infraestructura que es resultado de este proceso.
- › La información sobre la reconstrucción impulsada por el Estado debe ser transparente, de acceso público y en lenguaje ciudadano, con las adecuaciones de accesibilidad y pertinencia cultural necesarias, a fin de que todas las personas puedan conocer los criterios y costos de la acción pública en la materia.

Conclusión. Aprender de las catástrofes sociales con perspectiva de no discriminación

Jürgen Habermas escribió sobre el siglo xx que había sido un periodo muy amplio, si se tomaba como referencia la cantidad de catástrofes políticas ocurridas que derivaron en muertes y destrucción pero, a la vez, muy breve si se le pensaba a partir de los aprendizajes colectivos sobre estas experiencias (2000: 66). Por supuesto, el filósofo alemán tenía como referente para esta reflexión el Holocausto y otros episodios de anulación sistemática de la dignidad humana. No obstante, hay un elemento del razo-

namiento habermasiano que permite dar luz sobre el aprendizaje colectivo que es posible a partir de la revisión de la forma en que ya en este siglo XXI muchos desastres naturales están deviniendo catástrofes sociales: la discusión pública de las condiciones de desigualdad y discriminación que se ciernen sobre ciertas personas y poblaciones y que, hasta hace no mucho tiempo, habían permanecido invisibilizadas. Es decir, que la única manera de dar un sentido político a estos hechos es construir modelos de argumentación y espacios de revisión pública de las catástrofes sociales que —como ocurre con los desastres naturales que son el resultado de la actuación no democrática de los Estados— apuntan hacia responsabilidades precisas y, por lo tanto, también en dirección de medidas con perspectiva social a fin de evitar su recurrencia. En este sentido, discutir públicamente la desigualdad y discriminaciones previamente constituidas y cuya desatención convierte a los desastres naturales en catástrofes sociales, sería ya una forma de avanzar democráticamente hacia la igualdad de oportunidades y de trato.

En el caso de México, los sismos de septiembre de 2017 colocaron en el espacio público una discusión acerca de la importancia de reflexionar colectivamente sobre las implicaciones del derecho a la no discriminación frente a las consecuencias de los sismos. Lo anterior, a partir de la evidencia de que las víctimas fatales y de afectaciones permanentes o temporales a su integridad y bienes eran, también, depositarias de procesos históricos de exclusión y acceso diferenciado a derechos. Parafraseando a Habermas, la distancia temporal que separa a 1985 de 2017 es amplia si se observa desde el punto de vista de la constatación de la fuerza con que la naturaleza puede afectarnos como sociedad, pero también es breve si la consideramos desde los aprendizajes colectivos que hemos logrado para paliar las discriminaciones que se amplifican por estas causas. No obstante, colocar en el centro de la discusión pública el derecho a la no discriminación nos puede dotar de las herramientas de comprensión y, como consecuencia, de acción pública, con el objetivo de evitar que el próximo gran temblor que nos golpeará ciña su poder destructor

sobre quienes ya eran más vulnerables y se situaban en los niveles de acceso más precario a los derechos y oportunidades. Precisamente, la conclusión del filósofo acerca del aprendizaje colectivo a partir de las catástrofes sociales que dieron forma al siglo xx apunta a cuestionar si el vínculo que hemos establecido entre derechos y ciudadanía no ha propiciado la destrucción cuando dicha categoría se ha definido en términos tribales, sectarios, ideológicos y, en una palabra, discriminatorios. Para propósitos de la respuesta adecuada, con perspectiva de no discriminación frente a los desastres naturales, tendríamos entonces que preguntarnos: ¿por qué no toda la ciudadanía pudo acceder a la prevención, la protección civil y la reconstrucción, primero en 1985 y luego en 2017? En la respuesta colectiva a esta pregunta se cifra la posibilidad de que el próximo temblor sea sólo un desastre natural y no una nueva catástrofe social, que se trencen con la memoria colectiva de otras tragedias en las que falló el Estado constitucional de derechos.

Referencias

- #Epicentro (2017). 10 acciones para una reconstrucción con enfoque de derechos humanos. México: #Epicentro. Recuperado de <<https://www.habitatmexico.org/epicentro-1>>. (Consulta: 25 de junio, 2019)
- ALLIER, EUGENIA (2018). Memorias imbricadas: terremotos en México, 1985 y 2017. *Revista Mexicana de Sociología*, 80(número especial), 9-40.
- ÁLVAREZ-ICAZA, DENÍ, Y MEDINA-MORA, MARÍA ELENA (2018). Impacto de los sismos de septiembre de 2017 en la salud mental de la población y acciones recomendadas. *Salud Pública de México*, 60(1), 52-58.
- CASTRO, ROCÍO (2014). La literatura del temblor. *Tierra Adentro*, 24 de septiembre. Recuperado de <<https://www.tierraadentro.cultura.gob.mx/la-literatura-del-temblor/>>. (Consulta: 30 de junio, 2019)

- COMISIÓN CIUDADANA DE ESTUDIOS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN (2001). *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad. Informe general de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación*. México: Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (2018). *El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017 en la Ciudad de México. Informe especial*. México: CDHDF.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL (2018). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018. Resumen ejecutivo*. México: Coneval.
- CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (2018). *Diagnóstico sociodemográfico para la planeación nacional 2018*. México: Conapo.
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (2018a). *Recomendaciones básicas para interactuar con personas con discapacidad en caso de sismo*. México: Conapred.
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (2018b). *Prontuario de resultados. Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017*. México: Conapred.
- CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (2018c). *Lineamientos generales con perspectiva de no discriminación para la prevención, actuación desde la protección civil y reconstrucción relacionadas con los sismos*. México: Conapred.
- ESCOFFIÉ, CARLOS LUIS (2017). Los sismos y el derecho a la vivienda en México. *Nexos*, 28 de septiembre. Recuperado de <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6937>>. (Consulta: 30 de junio, 2019)
- EVALUACIÓN DE RIESGOS NATURALES (2017). *Daños por el sismo de M8.2 del 7 de septiembre, 2017*. México: Evaluación de Riesgos Naturales. Recuperado de <https://ern.com.mx/boletines/Boletin_ERNterate_DanosSismo_070917.pdf>. (Consulta: 25 de junio, 2019)
- FERRI, PABLO (2018). Morir después del sismo, morir en silencio. *El País*, 19 de marzo. Recuperado de <<https://elpais.com/>

- internacional/2018/03/19/mexico/1521419662_691130.html?id_externo_rsoc=TW_CM>. (Consulta: 25 de junio, 2019)
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (2018). *El impacto de los terremotos en México en los niños, niñas y adolescentes. Hallazgos y recomendaciones para dar una mejor respuesta*. México: UNICEF.
- GARCÍA, JUAN LUIS (2017). “¿Cuántas empleadas domésticas murieron en el sismo?” *Sin Embargo*, 3 de octubre. Recuperado de <<https://www.sinembargo.mx/03-10-2017/3320763>>. (Consulta: 30 de junio, 2019)
- GARCÍA, VIRGINIA (2001). *Los sismos en la historia de México. Tomo II: El análisis social*. México: UNAM/CIESAS/FCE.
- HABERMAS, JÜNGER (2000). *La constelación posnacional. Ensayos políticos*. Barcelona: Paidós.
- INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ (2017). *Sismos 2017. Diagnósticos y propuestas para la Reconstrucción*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.
- LOMNITZ, CINNA (2005). *El próximo sismo en la Ciudad de México*. México: Gobierno del Distrito Federal/UNAM.
- LÓPEZ MALAQUÍAS, LIZBETH, Y ESCAMILLA, JOSÉ ANTONIO (1986). Algunas consecuencias de los sismos de septiembre de 1985 en la Ciudad de México. *Salud Pública*, (28), 527-536.
- MALVIDO, ADRIANA (2018). De sismo en sismo, tres generaciones. Del 57 al 19S y del telegrama al whatsapp. *Confabulario. Suplemento cultural de El Universal*, 22 de septiembre. Recuperado de <<https://confabulario.eluniversal.com.mx/sismos-en-mexico/>>. (Consulta: 30 de junio, 2019)
- MARCIAL, DAVID (2017). Los jóvenes mexicanos, motor de la reconstrucción. *El País*, 23 de septiembre. Recuperado de <https://elpais.com/internacional/2017/09/22/actualidad/1506105133_452899.html>. (Consulta: 25 de junio, 2019)
- MINISTERIO FEDERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO DEL GOBIERNO ALEMÁN (2017). *Movilidad humana, desastres naturales y cambio climático en América Latina. De la comprensión a la acción*. Ecuador: GIZ.

- MIZOHATA, SACHIE (2011). Amartya Sen's Capability Approach, Democratic Governance and Japan's Fukushima Disaster. *The Asia-Pacific Journal*, 9(39), 1-16.
- MORÁN, JORGE DAMIÁN (2017). Panorama del Sistema Nacional de Protección Civil en México. *Revista de El Colegio de San Luis Potosí*, 7(13), 156-183.
- NEIMAN, SUSAN (2001). What's the Problem of Evil?. En María Pía Lara (Ed.), *Rethinking Evil. Contemporary Perspectives* (pp. 27-45). Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- NYACHHYON, BADAN L. (2017). Reconstruyendo Nepal para el siguiente terremoto. *Revista de la Asociación Latinoamericana de Control de Calidad, Patología y Recuperación de la Construcción*, 7(1), 104-118.
- PELÁEZ, JOSÉ ANTONIO (2001). Sobre las escalas de magnitud. *Enseñanzas de Ciencias de la Tierra*, 19(3), 267-275.
- PÉREZ-CAMPOS, XYOLI, Y ESPÍNDOLA, VÍCTOR HUGO (2018). La realidad geológica, una amenaza al patrimonio cultural de México (los sismos de 2017). En *Sismos y patrimonio cultural. Testimonios, enseñanzas y desafíos, 2017 y 2018* (pp. 49-61). México: Secretaría de Cultura.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2012). *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*. México: PNUD.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2006). *Un marco teórico para la discriminación*. México: Conapred.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2017). *Iguales y diferentes: la discriminación y los retos de la democracia incluyente*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- SÁNCHEZ, ALEJANDRO (2018). Que hablen los escombros, que se escuche a las víctimas. En Alejandro Sánchez (Ed.), *19 edificios como 19 heridas* (pp. 9-11). México: Grijalbo.
- SEN, AMARTYA (1981). *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.

- SEN, AMARTYA (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- SEN, AMARTYA (2006). *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*. Nueva York y Londres: Norton.
- SEN, AMARTYA (2007). *India contemporánea. Entre la modernidad y la tradición*. Barcelona: Gedisa.
- SERVICIO SISMOLÓGICO NACIONAL (2017a). *Reporte Especial sobre el sismo de Tehuantepec (2017-09-07 23:49 MW 8.2)*. México: Servicio Sismológico Nacional. Recuperado de <http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2017/SSNMX_rep_esp_20170907_Tehuantepec_M82.pdf>. (Consulta: 25 de junio, 2019)
- SERVICIO SISMOLÓGICO NACIONAL (2017b). *Reporte Especial sobre el sismo de día 19 de septiembre de 2017, Puebla-Morelos (M7.1)*. México: Servicio Sismológico Nacional. Recuperado de <http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2017/SSNMX_rep_esp_20170919_Puebla-Morelos_M71.pdf>. (Consulta: 25 de junio, 2019)
- SERVICIO SISMOLÓGICO NACIONAL (2019). *Estadísticas de los sismos reportados por el SSN*. México: Servicio Sismológico Nacional. Recuperado de: <<http://www2.ssn.unam.mx:8080/estadisticas/>>. (Consulta: 25 de junio, 2019)
- SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL (2014). *Organización del Sistema Nacional de Protección Civil*. México: Sistema Nacional de Protección Civil.
- SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL Y CENTRO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE DESASTRES (2019). *Análisis y evaluación del riesgo por fenómenos socio-organizativos como consecuencia de la caravana migrante. Chiapas, Oaxca, Veracruz*. México: Sistema Nacional de Protección Civil y Centro Nacional de Prevención de Desastres. Recuperado de <http://www1.cenapred.unam.mx/DIR_SERVICIOS_TECNICOS/SANI/PAT/2019/1er_trim/4169-DAYGR/18090/Nota%20Informativa%20Caravana%20Migrante.pdf>. (Consulta: 30 de junio, 2019)
- SOLÍS, PATRICIO, Y DONAJÍ, ALEJANDRA (2017). ¿Por qué murieron más mujeres el 19S. Un análisis inicial. *Nexos*, 5

- de octubre. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=34076#_ftnref2>. (Consulta: 30 de junio, 2019)
- TAPIA, ÉDGAR, REDDY, ELIZABETH, Y OROS, LAURA (2017). Retos e incertidumbres en la predicción y prevención del riesgo sísmico. *Revista de Ingeniería Sísmica*, (96), 66-87.
- TERMINIELLO, JUAN PABLO (2013). Hacia un cambio de paradigma en el abordaje de los desastres naturales y el cambio climático como amenazas a los derechos humanos. Realidades, enfoques y desafíos. *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, 2(2), 99-140.
- URESTE, MANU (2017). Los que el #19S nos dejó: las víctimas, daños y damnificados en México. *Animal Político*, 19 de octubre de 2017. Recuperado de <<https://www.animalpolitico.com/2017/10/cifras-oficiales-sismo-19s/>>. (Consulta: 25 de junio, 2019)
- VELÁZQUEZ, MARGARITA (2018). Desastres sociales: sismos, reconstrucción e igualdad de género. *Revista Mexicana de Sociología*, 80(número especial), 149-158.

El ejercicio efectivo e igualitario de los derechos políticos en México. Perspectivas y dilemas en el proceso de construcción de medidas antidiscriminatorias para las elecciones de 2018

Teresa González Luna Corvera

Introducción

Los poderes públicos en México tienen obligaciones en materia de reconocimiento, protección y garantía de los derechos humanos. Desde hace tiempo y de manera progresiva, la autoridad electoral federal ha venido realizando acciones de diversa índole para propiciar la participación en los procesos comiciales y asegurar el ejercicio del derecho al voto activo y pasivo de toda la ciudadanía sin discriminación. En las recientes elecciones federales de 2018, el Instituto Nacional Electoral (INE) acordó e instrumentó nuevas medidas igualitarias en este sentido, entre las que destacan dos instrumentos de actuación: el Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla y el 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.

Desde un enfoque estructural, se impone trascender la concepción de los derechos como normas jurídicas que construyen sujetos universales y abstractos para acceder a una comprensión

de los derechos políticos como una expresión sociocultural y enmarcar los distintos contextos institucionales de realización efectiva de la igualdad. En este trabajo se analiza, a partir de la participación y registro empírico directo, las respuestas institucionales y el proceso de diseño de acciones públicas antidiscriminatorias referidas, por un lado, a dos grupos de población que históricamente y de manera sistemática enfrentan desventajas estructurales: las personas con discapacidad y las personas trans; por otro, a la intensa y tensa relación entre dos derechos fundamentales: el derecho a la no discriminación y los derechos político-electorales de la ciudadanía.

La discriminación es un fenómeno estructural que revela relaciones de poder asimétricas y una desventaja social sistemática e injustificada que experimentan grupos sociales históricamente estigmatizados por razón de sus características e identidades autodefinidas o asignadas, cuyo efecto es la negación o limitación del ejercicio libre de sus derechos humanos en condiciones de igualdad. Las prácticas discriminatorias, informales o institucionalizadas, se legitiman a través de un orden simbólico y su raíz es histórica; a través de éstas se generan y reproducen las desigualdades sociales (Rodríguez, 2006; Solís, 2017). Los patrones de exclusión y los tratos desiguales atraviesan todas las esferas de la vida social y configuran un problema público que exige atención y solución por parte de los poderes públicos.

La discriminación es estructural puesto que es histórica, sistemática, intergeneracional y persiste en todos los ámbitos de interacción social. Este enfoque da cuenta de la complejidad e interseccionalidad de este fenómeno y permite identificar factores específicos, cruciales y tan dispares de discriminación, como el género, la edad, el origen étnico, la religión, la condición de discapacidad y la identidad de género, entre otros, para comprender de mejor manera las experiencias únicas y diferenciadas de cada grupo de población discriminado (Crenshaw, 2012 [1991]). Desde esta perspectiva, se entiende que las exclusiones son formas de discriminación directa o indirecta, con clara intención o por omisión, de manera personal o institucional, ya sea situada

o múltiple, reguladas por las leyes y/o normalizadas y legitimadas en prácticas culturales (Castel, 2004).

En este enfoque estructural de la discriminación se destaca el escalamiento del problema, dadas las desigualdades acumuladas por distintas adscripciones, y la afectación de derechos que generan situaciones de exclusión social y violencia sistemáticas. Asimismo, permite enmarcar las obligaciones de los poderes públicos en materia de derechos humanos, identificar prácticas institucionalizadas que reproducen la discriminación y analizar las respuestas de las instancias públicas a la prohibición constitucional de discriminar; en tanto mandato especial que protege a los colectivos afectados, busca atender fenómenos sociohistóricos complejos y exige remediar las situaciones de desventaja social (Cerdá, 2005; De la Torre, 2006).

Prejuicios, estereotipos y estigmas son el sustento cultural de la discriminación y se reproducen en el terreno electoral, lo que acrecienta la duda sobre la capacidad de los organismos electorales y los alcances de las políticas públicas para contenerla y erradicarla. Cada vez que a través de una acción institucional (normativa, procedimental, conductual o de cualquier orden), ya sea de forma directa o indirecta, intencional o por omisión, se limita o impide a una persona o grupo social el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales por motivos identitarios, se está frente a una práctica discriminatoria que atenta contra la participación efectiva de la ciudadanía en la vida pública y pone en entredicho la actuación institucional.

En la actualidad, la no discriminación constituye uno de los principios y fundamentos de los derechos humanos y de la democracia. Es esencial garantizar la igualdad de trato a todas las personas para hacer funcional la democracia y concretizar el acceso y ejercicio pleno de los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana, sin distinciones injustificadas. Se trata de una obligación constitucional, y también de un compromiso democrático, que interpela a las autoridades electorales a tomar decisiones en sentido igualitario (González Luna, 2018). Entre las obligaciones establecidas está la de implementar medidas de

nivelación, inclusión y acciones afirmativas que tienen el propósito de corregir situaciones reiteradas de desigualdad de trato y garantizar la igualdad de oportunidades.¹

Resulta paradójico que, al mismo tiempo que la retórica de los derechos humanos gana terreno y el principio de igualdad y no discriminación se ha instalado en la agenda democrática nacional, las condiciones de existencia de la población históricamente discriminada se deterioran aún más ante derechos insatisfechos y se incrementan las brechas de desigualdad social. En este sentido, Gargarella (2018) advierte que la Constitución mexicana se ha modificado muchas veces para modernizarse y ampliar la lista de derechos, pero se preserva la organización del poder y una organización económica que responde a un sistema de privilegios. Aun en este marco, la acción legal del Estado contra la discriminación es relevante para reducir este fenómeno. En el caso que nos interesa, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación implica una serie de obligaciones para las autoridades del Estado, entre ellas, la de implementar medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas que tienen el propósito de garantizar la igualdad de oportunidades.

Más allá de las cuotas de género como acción afirmativa que derivó en la paridad de género en la representación política nacional, resultado de una larga, tortuosa y finalmente exitosa lucha de las mujeres por asegurar su presencia decisoria en el espacio público, los dos casos que se analizan en este trabajo refieren a nuevas luchas y reivindicaciones políticas de otros grupos sociales que han experimentado también una discriminación histó-

¹ De acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículo 15), las medidas de nivelación tienen que ver con la adopción de ajustes razonables, la accesibilidad y la eliminación de criterios o barreras discriminatorios, cuyo objetivo final es hacer efectivo el acceso de todas las personas a los derechos; las medidas de inclusión tienen un carácter preventivo o correctivo, por ejemplo, la incorporación de la perspectiva de igualdad y no discriminación en la planeación de las políticas públicas; por último, las acciones afirmativas son medidas especiales de carácter temporal, cuyo objetivo es corregir las situaciones de desigualdad mientras éstas existan.

rica y sistemática, con sus propias especificidades: las personas con discapacidad y las personas trans (transgénero, transexuales y travestis), a quienes se les ha negado o limitado el ejercicio de sus derechos político-electorales. Así, se intensifica la discusión sobre la inclusión de otras categorías sospechosas de discriminación (condición de discapacidad e identidad de género) y se amplía la exigencia de trato igualitario.

No hay democracia con discriminación. El goce de los derechos políticos en igualdad de condiciones es un imperativo democrático: todas y todos los ciudadanos, sin distinción de ninguna índole, salvo las excepciones establecidas en la ley, deben poder ejercerlos en plena libertad (Bobbio, 2003).

Medidas específicas antidiscriminatorias en el campo electoral

El diseño de nuestra democracia se basa en el reconocimiento de derechos político-electorales de toda la ciudadanía y en su participación efectiva en la vida pública para elegir gobernantes y decidir la conformación de la representación política nacional. Votar y participar en los procesos electorales son derechos que no deben ser restringidos, también son una obligación ciudadana. Por tanto, la discapacidad, la identidad de género, la orientación sexual, la expresión de género y la apariencia de las personas, entre otras condiciones y características, no deben significar un impedimento para el acceso y ejercicio de derechos y responsabilidades ciudadanas.

La igualdad es consustancial a los derechos político-electorales. Una democracia constitucional debe contar con instituciones que garanticen el ejercicio de derechos y provean los mecanismos para corregir las desigualdades que ponen en desventaja a los grupos menos favorecidos (Valdés y Salazar, 2015). El INE, organismo autónomo del Estado mexicano encargado de organizar las elecciones federales, tiene atribuciones reguladoras en este ámbito y las reglas que emite y medidas que adopta tie-

nen impacto en los procesos electorales nacionales. Entre sus cruciales funciones están las de “asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones”, “velar por la autenticidad y efectividad del sufragio” y “llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática”.²

Al igual que todos los poderes públicos en sus respectivos ámbitos de competencia, el INE está obligado a cumplir con la legislación electoral y también con el marco jurídico de derechos humanos. Esta conjunción de campos normativos, el de derechos humanos y el electoral, plantea dilemas y suele generar tensión y conflicto en el momento de definir e introducir medidas antidiscriminatorias específicas en favor de determinados grupos sociales.

La no discriminación es la clave para el ejercicio de los derechos humanos porque su objetivo es, precisamente, el de garantizar que todas las personas, sin distinción razonable, puedan gozar y ejercerlos en igualdad de condiciones (De la Torre, 2006). De ahí que el derecho a la no discriminación aparezca en las disposiciones preliminares de los instrumentos normativos internacionales (convenciones y declaraciones en esta materia) y en el primer artículo de la Constitución mexicana, adquiriendo pleno significado en su relación con el conjunto de derechos.³ Por su parte, el derecho al voto es el derecho político por excelencia que materializa la igualdad política, en el sentido de que el voto de cada persona tiene el mismo valor; además, es un requisito de la democracia procedimental y condición para que exista un sistema democrático que haga posible la realización de los

² Artículo 30 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³ El artículo 1º constitucional establece que “queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

derechos humanos. Así pues, garantizar el ejercicio efectivo de los derechos políticos, en lo particular el derecho a participar en la función electoral y el derecho al voto, supone necesariamente la aplicación del derecho a la no discriminación y la adopción de políticas y medidas igualitarias.

Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda nacional y representa una respuesta a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable (Subirats, 2010). Desde sus orígenes, el INE reconoce la existencia de situaciones de desigualdad social y prácticas discriminatorias que obstaculizan el ejercicio de derechos y ponen en entredicho la inclusión y la igualdad que son condiciones indispensables para el desarrollo de la democracia. Ante este problema, ha definido una política transversal y progresiva de igualdad de trato e instrumentado diversas medidas encaminadas a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía. En este sentido, dadas sus funciones y los contenidos de su quehacer institucional, el INE cuenta con un contexto organizacional favorable para procesar demandas e iniciativas ciudadanas.

Durante el proceso electoral 2017–2018, el INE implementó, entre otras, dos nuevas medidas antidiscriminatorias dirigidas a grupos de población específicos, como respuesta a demandas y exigencias planteadas a la institución por personas con discapacidad directamente afectadas en su derecho a participar como funcionarias o funcionarios de mesa directiva de casilla, o bien por actores políticos en defensa de derechos de las diversidades sexuales, particularmente el derecho al voto de las personas trans (transgénero, transexuales y travestis),⁴ cuyos datos y la fotografía de su credencial para votar no concuerdan con su apariencia e identidad de género. Así, estos dos problemas de ejercicio de

⁴ El término *trans* se utiliza para describir las diferentes variantes de las identidades de género y referir a tres grupos de población específicos: transgénero, transexuales y travestis, cuyo denominador común es que el sexo asignado al nacer y asentado en el acta de nacimiento no coincide con la identidad de género de la persona.

derechos ciudadanos formaron parte de la agenda institucional y las propuestas de resolución se trabajaron bajo la modalidad de protocolos de actuación, procesos distintos en el que personalmente tuve la oportunidad de participar como asesora externa.

En el proceso de construcción de ambos protocolos se constata la interdependencia, indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos, a la vez que la intensa y tensa relación entre los derechos humanos directamente involucrados (derechos políticos y derecho a la no discriminación), así como también se manifiesta el vínculo entre dichos derechos con otros derechos intrínsecamente relacionados con los grupos específicos de población mencionados (derecho a la identidad y expresión de género, derecho a la personalidad jurídica y derecho al libre desarrollo de la personalidad).

La discriminación por heterofobia a las personas con discapacidad

A lo largo de la historia, las personas con discapacidad han experimentado múltiples discriminaciones por razón de su diversidad funcional. Son diversas y resistentes las barreras contextuales (físicas, culturales, comunicacionales, tecnológicas y legales, entre otras) que les impiden su plena inclusión social, ejercer sus derechos, desarrollar su autonomía para tomar sus propias decisiones y participar en la vida pública.

La discapacidad es un concepto dinámico que ha evolucionado y cambia con el tiempo. Ahora, a diferencia de la noción negativa que prevaleció por muchos años y resaltaba las deficiencias, alteraciones y minusvalía de las personas, el modelo social y de derechos humanos concibe la discapacidad como la imposibilidad de la sociedad para responder a las necesidades de las personas y eliminar los obstáculos legales, políticos, materiales y culturales que impiden su participación plena en la sociedad. Desde esta perspectiva, se destacan las condicionantes del contexto que no responden a las necesidades de todas las personas y

las obligaciones del Estado para revertir esta situación (González Luna, 2018).

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) marca un cambio de paradigma en la comprensión de la discapacidad y establece que todas ellas tienen derecho a participar en la vida política y en la vida pública, lo que incluye el derecho a tomar sus propias decisiones, elegir a sus gobernantes o a ser elegidas y a ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública.⁵ Para garantizar esta participación, los Estados partes, como lo es México, están obligados a no limitar la capacidad jurídica de las personas, promover un entorno libre de barreras y brindar apoyos procedimentales, logísticos, materiales, comunicacionales y de toda índole para las personas que requieran ayuda en el ejercicio de sus derechos.

Todas las personas gozan de iguales derechos y libertades. Las personas con discapacidad, ya sea que tengan deficiencias físicas, sensoriales o intelectuales, problemas de salud mental o enfermedades crónicas, son titulares de derechos y como tales tienen el derecho a participar y desempeñar funciones en los procesos electorales. De acuerdo con las normas nacionales, la discapacidad es uno de los factores prohibidos de discriminación y participar en la función electoral como integrante de mesa directiva es un derecho político-electoral, a la vez que una obligación ciudadana.⁶

No obstante, la privación del voto a través de restricciones legales,⁷ los rechazos basados en prejuicios culturales y la falta de accesibilidad tanto física como procedimental y comunicacional

⁵ Artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

⁶ Artículos 5 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁷ Un ejemplo de discriminación formal y directa es el artículo 280 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece: “En ningún caso se permitirá el acceso a las casillas a personas que se encuentren privadas de sus facultades mentales, intoxicadas, bajo el influjo de enervantes, embozadas o armadas”.

muestran el tipo de barreras institucionales, formales e informales, que limitan o impiden la participación de este grupo de población en los procesos electorales. El INE ha definido políticas e instrumentado diversas medidas de manera progresiva con el fin de erradicar estas prácticas discriminatorias. En lo particular, para el proceso electoral federal 2017–2018 aprobó el Protocolo para la Inclusión de las Personas con Discapacidad como funcionarios y funcionarias de Mesas Directivas de Casilla (INE, 2017) en todos los tipos de elección.⁸

Este instrumento se circunscribe a una función electoral específica e incorpora una serie de ajustes razonables en los procedimientos y contenidos de la capacitación electoral, así como en los lineamientos de la organización electoral y comunicación institucional, entre los que se destaca el brindar apoyos humanos, didácticos, técnicos y/o materiales que requieren las personas con discapacidad para desempeñarse como funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla.

La discriminación por transfobia

Las personas del colectivo LGBTTI⁹ (lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersex) enfrentan graves violaciones y restricciones indebidas a sus derechos humanos. Son múltiples los prejuicios que estigmatizan a las identidades sexo-genéricas que no se ajustan al esquema binario hombre y mujer de la cultura heteronormativa predominante en la socie-

⁸ Este Protocolo fue aprobado por el Consejo General del INE el 10 de mayo de 2017 y se aplicó por primera vez en las elecciones locales que se llevaron a cabo ese año en cuatro entidades federativas del país (Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz).

⁹ Estas siglas visibilizan a las tres poblaciones trans (travestis, transgénero y transexuales) y sus dinámicas específicas, reconocidas por el movimiento de las diversidades sexuales en México. Por lo general, los organismos internacionales recurren de manera incluyente a las siglas LGBTI para dar cabida a toda la amplia diversidad de sexo y género presente en las sociedades.

dad y desafían las nociones, creencias y supuestas certezas sociales que se tienen acerca del cuerpo, el sexo y el género. La condición trans desencadena actos de rechazo y violencia, discriminación y exclusión social, asociados en buena medida a la carencia de identidad oficial reconocida por el Estado que tiene afectaciones directas en el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

Estudios y testimonios recientes reportan las dificultades específicas que enfrenta este grupo de población como fruto de la ignorancia y los prejuicios sociales, entre las que se encuentran: la desinformación generalizada sobre la transexualidad y transgeneridad que da lugar al sensacionalismo, a lo que se suma la influencia de una perspectiva médica que cataloga a estas personas como anormales o patológicas;¹⁰ la discordancia entre la identidad de género y el sexo asignado al nacer que tiene un impacto directo en la garantía a la personalidad jurídica y coloca a las personas trans en un estado de indefensión y de tratos degradantes y desventajosos (Alcaraz y Alcaraz, 2008; CNDH, 2016; Durán, 2016; Hammarberg, 2010; Ramos y González, 2017). Asimismo, se advierte que los discursos de odio difunden estereotipos de género negativos que perpetúan expresiones estigmatizantes de las personas trans, las cuales “menoscaban no sólo el derecho de no discriminación de los grupos afectados, sino también la confianza que tales grupos depositan en las instituciones del Estado y, con ello, la calidad y el nivel de participación en la democracia” (CIDH, 2015: 83).

El derecho a la identidad de género de las personas trans supone su reconocimiento y la reafirmación del libre desarrollo de la personalidad (a “ser uno mismo”), así como el derecho a ser identificadas social y legalmente de acuerdo con la identidad decidida; esto hace posible la individualización de la persona

¹⁰ De manera reciente, en junio de 2018, la Organización Mundial de la Salud eliminó de su clasificación de enfermedades mentales a la “incongruencia de género”, es decir, la transexualidad, dejándola dentro del capítulo de las disfunciones sexuales. Ya no se cataloga como un trastorno psicológico, sino que se asume como una cuestión física, de la falta de adecuación del cuerpo al género con el que se identifican las personas.

tanto en sus relaciones con el Estado como con la sociedad, lo que incluye y afecta el ejercicio de otros derechos según sea el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso (Flores, 2008). Por su parte, el libre desarrollo de la personalidad significa que toda persona tiene derecho a elegir, en forma libre y autónoma, cómo vivir su vida y, por ende, la libertad para decidir y ejercer su sexualidad.

Los Principios de Yogyakarta (2006) promueven el respeto a las personas de todas las orientaciones sexuales e identidades de género y sus derechos humanos. En este documento se define la identidad de género como:

La vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales (CDH-ONU, 2007: 6).

Por su parte, el derecho a la personalidad jurídica significa el reconocimiento de la facultad de las personas de contraer obligaciones y derechos, esto es, de su capacidad de actuar (Aguilar, 2015; Medina, 2010; Ramos y González, 2017). Referido a la identidad sexo-genérica, se define como el derecho de todas las personas al reconocimiento de su dignidad y capacidad jurídica en toda su diversidad de orientaciones sexuales e identidades de género (CDH-ONU, 2007). Ahora bien, corresponde al Estado emitir los documentos que acrediten la identidad de las personas, incluidas las diversas identidades de género, y con ello asegurar el acceso y goce de derechos a las diversas identidades de género.

Hay que tener en cuenta que para ejercer el voto en México se requiere estar inscrito en el Registro Federal de Electores y

contar con la credencial para votar, que se tramita mediante una solicitud que incluye firma, huellas dactilares, fotografía y la acreditación de su identidad mediante el acta de nacimiento.¹¹ Estos requisitos de identificación han representado el primer obstáculo para que las personas trans puedan ejercer su derecho al voto, toda vez que su expresión de género no coincide con los datos de sexo y nombre ni con la fotografía asentados en la credencial. Lo cierto es que, a la fecha, el Estado mexicano no ha cumplido con su función de garantizar el derecho a la identidad de toda la población mexicana.¹² Por la vía de los hechos, la credencial para votar se ha convertido en el principal medio de identificación, aunque su propósito es otro: acreditar la identidad de las personas que cumplen con los requisitos de ciudadanía (nacionalidad y mayoría de edad) para que puedan ejercer su derecho al voto. Esta falta de mecanismos de acreditación de la identidad y la personalidad jurídica, ha derivado en la vulneración de derechos del colectivo trans y en la restricción de sus posibilidades de incidencia en la vida política.

Cabe señalar que, a partir de la reforma al Código Civil del Distrito Federal en 2015, que admite la modificación del acta de nacimiento por reasignación sexo-genérica a través de un trámite administrativo, el INE estableció nuevos procedimientos para facilitar el trámite de reposición, renovación o corrección de los datos de la credencial para las personas trans que cuentan con una nueva acta de nacimiento que acredita su identidad de género, o bien para quienes no han hecho el cambio en dicho do-

¹¹ Artículos 9 y 135 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹² La obligación de acreditar la identidad y personalidad jurídica de las personas físicas no recae en la autoridad electoral sino en la Secretaría de Gobernación, tal como lo establece el artículo 36 constitucional. Por su parte, la Ley General de Población mandata a esta Secretaría el registro de todas las personas residentes y aquellas que vivan en el extranjero, a través del Registro Nacional de Población, así como la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana, que constituye el documento oficial de identificación (artículos 85 y 97). No obstante, a la fecha no se cuenta con un Registro Nacional ni con dicho documento.

cumento y sólo desean actualizar su fotografía para que coincida con su expresión de género.¹³

En suma, los derechos a la identidad y a la personalidad jurídica se materializan en la expedición de documentos de identidad que se imponen como requisitos para el ejercicio del sufragio y de otros derechos políticos, los cuales son el parámetro de legitimidad del principio democrático porque otorgan a la ciudadanía la capacidad jurídica de intervenir en la gestión de los asuntos públicos (Sarlet y Almagro, 2013).

Ante esta problemática, surge el 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 (INE, 2018), como respuesta institucional al hecho de que se discrimina a las personas trans cuando se les niega el derecho al voto en la casilla electoral, debido a que su apariencia o expresión de género no coincide con los datos de sexo y nombre ni con la fotografía de su credencial para votar, y también cuando son sometidas a maltratos, burlas, críticas, cuestionamientos y exposición pública de su identidad en los espacios electorales.¹⁴

El proceso de institucionalización de medidas antidiscriminatorias

La deliberación democrática sobre los derechos humanos al interior de las instituciones públicas tiene lugar en espacios de contienda, en donde adquieren significado o se resignifican, a

¹³ Asimismo, el INE incorporó nuevos parámetros de actuación para la atención en los Módulos de Atención Ciudadana del Registro Federal de Electores, con el fin de evitar tratos discriminatorios, entre otros: no hacer señalamientos sobre alguna característica o atuendo de la persona, no solicitar el retiro de maquillaje para la toma de fotografía y llamar a todas las personas por sus apellidos (INE, 2016).

¹⁴ Este Protocolo fue aprobado por el Consejo General del INE el 22 de diciembre de 2017.

través de los discursos, las normas y la formulación de políticas públicas, pero sobre todo a partir de las exigencias igualitarias de la ciudadanía.

Del seguimiento puntual y una mirada analítica al proceso de construcción de dos de las medidas antidiscriminatorias implementadas en el INE durante el proceso electoral federal 2017–2018, bajo la modalidad de Protocolos para garantizar derechos políticos de las personas con discapacidad y de las personas trans, se identifican algunos elementos y puntos controvertidos que pueden animar y aportar a la deliberación sobre la compleja concreción del derecho a la no discriminación en ámbitos específicos de realización (el electoral): el encuentro de normatividades vigentes y no armonizadas; las diferentes concepciones y enfoques acerca de los problemas sociales y derechos en cuestión; los legítimos y contrapuestos intereses de los actores heterogéneos involucrados en una política o medida antidiscriminatoria; las interpretaciones diferentes respecto a las obligaciones de los poderes públicos en materia de derechos humanos; la persistencia y potencia normalizadora de los prejuicios y estigmas sociales; la presión e influencia que pueden tener en la discusión los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales; la efectividad de las declaraciones o medidas legales de otras instancias gubernamentales o poderes públicos acreditados para intervenir en la toma de decisiones; las estrategias desplegadas para validar y reforzar posiciones a favor o en contra de medidas igualitarias; las inercias en las dinámicas y cultura institucionales que se resisten a los cambios; la pertinencia y efectividad de las “medidas progresivas” y “ajustes racionales” para combatir la discriminación que operan como “salvoconductos” legales en los procesos decisorios (“nadie está obligado a lo imposible”), y las relaciones de colaboración o enfrentamiento entre los actores involucrados en el tema y en la decisión.

En efecto, casos y experiencias particulares, como las referidas en este texto, revelan que en la toma de decisiones públicas en sentido igualitario se recrean dilemas éticos y se actualizan conflictos políticos que giran en torno a la fundamentación y realización de los derechos humanos que se ponen a prueba. De

esta manera se plantean en el debate disyuntivas entre lo deseable y lo posible, lo normativo y lo descriptivo, la libertad y la igualdad, entre otras, más relaciones valorativas que son indispensables y están implicadas en la apuesta por la inclusión en las sociedades democráticas.

Es importante aclarar que cada Protocolo se procesó de manera independiente con sus propios precedentes, contenidos, actores y dinámica, aunque comparten la atención a una condición de discriminación, los propósitos de garantía de ejercicio de derechos políticos y los tiempos electorales. Estos procesos de construcción paralelos tienen puntos en común que dan cuenta de sus limitaciones y alcances:

- a) El INE decide procesar la respuesta a dos problemas específicos de discriminación por la vía de elaboración de guías de actuación institucional que establecen criterios, directrices y pautas de acción institucional para hacer posible la participación en condiciones de igualdad en la función electoral (personas con discapacidad) y en el ejercicio del voto (personas trans). Así, los Protocolos aprobados por el Consejo General no son vinculatorios, por lo que no se traducen en obligaciones de cumplimiento.
- b) Participan en el proceso de elaboración de ambos Protocolos, desde su inicio y hasta el final, organismos de la sociedad civil y personas de los colectivos sociales involucrados (personas con discapacidad y personas trans), de alguna manera representativos de las necesidades e intereses diversos de cada grupo de población. De esta manera, el INE responde al lema de las personas con discapacidad “nada de nosotros sin nosotros” y atiende a la legislación existente en materia de consulta a las personas afectadas por una decisión pública (pueblos originarios y comunidades indígenas).
- c) Los actores institucionales (oficiales) hacen presencia en el proceso de construcción de los Protocolos de manera intermitente, obligada o voluntaria. La participación de

- consejeros y directivos del INE es variable en las sesiones de discusión, pero hacia el final del proceso, de cara a la toma de una decisión pública, todos los actores decisivos (consejeros electorales y partidos políticos) necesariamente se involucran y pronuncian sobre el tema en cuestión.
- d) Las personas destinatarias directas de ambos Protocolos son quienes integran el funcionariado electoral (permanente y temporal) implicado en las tareas de capacitación y organización electoral en todo el país (entidades y distritos electorales federales y locales), así como los consejeros electorales y observadores electorales.
 - e) El diseño, la implementación y evaluación de las medidas antidiscriminatorias requieren de la participación de las distintas áreas ejecutivas del INE involucradas y de una articulación de la acción institucional.
 - f) Las medidas adoptadas suponen la modificación y/o adecuación de políticas, documentos normativos, procedimientos específicos, programas y materiales de la capacitación y organización electoral, así como el despliegue de una estrategia informativa para la ciudadanía.

El marco funcional y político del INE está establecido principalmente en las leyes electorales que lo regulan y definen sus competencias, así como también en las normas y principios constitucionales en materia de derechos humanos. Esta normatividad nacional, junto con los instrumentos internacionales de derechos humanos, constituyó el punto de partida en la construcción de las medidas antidiscriminatorias y marcaron la pauta de las discusiones. Las narrativas y las deliberaciones presentes en los procesos de elaboración de los Protocolos, de las cuales hay registro vivencial y documental (versiones estenográficas y documentos de trabajo), permiten dar cuenta del sentido general de algunos puntos de discusión representativos del conflicto entre derechos.

Por lo general, se considera que la discriminación es un problema que resulta de prejuicios y estereotipos que tienen lugar en el ámbito de las relaciones interpersonales. En el discurso de los

funcionarios electorales no hay indicios de una comprensión del carácter estructural de la discriminación; se entiende, más bien, como un asunto que tiene que ver principalmente con comportamientos y tratos entre personas y no con prácticas institucionalizadas. Con todo, se reconoce la existencia de un problema social y se toman acuerdos para favorecer el ejercicio de derechos.

En el análisis que Ruiz (2018) hace a partir de las narrativas de algunos consejeros electorales en torno al Protocolo dirigido a las personas trans encuentra, entre otros hallazgos, que resaltan poco la importancia del derecho a la no discriminación y centran su atención en el derecho al voto. Para ellos el nuevo paradigma de derechos humanos (reforma constitucional de 2011) implica una interpretación de la ley que privilegia la mayor protección de las personas cuando hay controversias (principio *pro persona*), pero no hacen referencias explícitas a la prohibición de discriminar y al mandato de adoptar medidas que corrijan las desigualdades en el acceso y disfrute de los derechos de ciertos grupos. Consideran que la situación de discriminación de las personas trans obedece fundamentalmente a prácticas informales, individuales y subjetivas y, si bien reconocen que existen algunas disposiciones y procedimientos electorales que discriminan (las referidas a la credencial para votar), éstas tienen su origen en otras normas e instituciones (códigos civiles e instancias gubernamentales a quienes corresponde la acreditación de la identidad de género).

En el caso del Protocolo trans, la principal y generalizada preocupación radicó en la salvaguarda de la certeza, como principio rector de la actuación de la autoridad electoral, expresada de distintas maneras: alerta sobre problemas de robo y suplantación de identidad, retención y compra de credenciales; uso ilícito del derecho al voto; necesidad de garantizar siempre la certidumbre en la forma en que las personas se identifican, resguardo del Padrón Electoral que es vigilado por los partidos políticos y constituye el principal instrumento que da certeza y legitimidad a las elecciones; posibles dudas, reclamos y protestas de partidos políticos, observadores electorales, funcionarios de casilla y otras personas durante la jornada electoral. En efecto, se pueden iden-

tificar dos posturas que tuvieron lugar en el espacio de disputa entre los actores oficiales: 1) quienes consideran que el derecho a la no discriminación en el ejercicio al voto se debe garantizar sobre cualquier otra disposición y 2) quienes consideran que debe prevalecer la certeza de la elección sobre la garantía del derecho y, por lo tanto, las personas trans deben actualizar sus datos de la credencial para votar o, por lo menos, su fotografía (Ruiz, 2018). Por su parte, los actores sociales (no oficiales) abordan el problema como un tema de reconocimiento y garantía de derechos hacia el colectivo trans que ha sido particularmente invisibilizado, discriminado y violentado.

Durante la discusión se reconoce que las personas trans se encuentran en una situación de discriminación que debe ser atendida, pero no en el momento del voto, sino desde la etapa de credencialización, lo que representa una carga desproporcionada para la población trans que se ve impedida de realizar el cambio de identidad en los registros civiles de las entidades federativas que no cuentan con leyes de identidad de género. Esta postura revela que se prioriza el derecho al voto frente al derecho a la no discriminación. En otras palabras, se considera que el problema de discriminación electoral y su solución está en las personas trans, a quienes les toca realizar el trámite de cambio de identidad en el Registro Civil y rectificar y/o actualizar su credencial de elector. Así, al INE le corresponde garantizar el derecho al voto de todas las personas, pero es responsabilidad de la ciudadanía contar con la credencial para votar actualizada. Se advierte, pues, una posición dominante que privilegia la certeza de la elección sobre la adopción de medidas antidiscriminatorias, recurriendo a la retórica de los derechos humanos y dejando en claro que la autoridad no puede colocarse sobre las disposiciones electorales.

En el caso del Protocolo para las personas con discapacidad, la preocupación de los actores institucionales se focalizó en las implicaciones legales, materiales y logísticas de aceptar que una persona de confianza acompañe a la persona con discapacidad que requiera de apoyo para desempeñarse como funcionario o funcionaria de mesa directiva de casilla el día de la jornada elec-

toral. Se advierte que la presencia de una persona adicional en la casilla electoral, no prevista ni permitida en la norma electoral, puede dar motivo a los partidos políticos para interponer una causal de nulidad de la votación, sobre todo en elecciones municipales y locales muy competidas. Además, se objetó que por atender necesidades específicas de las personas con discapacidad (adecuación de espacios, elaboración de materiales, procedimientos adicionales, entre otros), el funcionariado electoral puede descuidar sus labores centrales y generar un retraso en las actividades.

A manera de conclusión

Ni la toma de una decisión ni la definición de una medida o política antidiscriminatoria indican un final del debate. La discusión, tanto política como conceptual, sigue abierta y se recrean las preguntas sobre la naturaleza, las manifestaciones y los efectos de la discriminación, así como sobre la efectividad de las normas y las respuestas de los poderes públicos e instituciones en campos clave como el electoral.

El reconocimiento de una práctica discriminatoria concreta y, por tanto, de un derecho político no satisfecho desencadenó el debate sobre la necesidad de dar respuesta al problema y definir su solución a través de una medida institucional específica. Un contexto nacional e institucional favorable para la adopción de decisiones en materia de derechos humanos resulta crucial para la construcción de medidas antidiscriminatorias que inevitablemente se procesan desde la perspectiva de lo deseable y de lo posible.

En la formulación de políticas públicas los diversos actores (oficiales y no oficiales) movilizan, conforme a sus intereses y preferencias, todo tipo de recursos económicos, políticos y cognitivos para activar, influir, condicionar y determinar las decisiones públicas (Subirats, 2010). Se debe considerar que hay una desigualdad en la distribución de estos recursos y que, desde su

posición formal, la autoridad electoral cuenta además con los instrumentos normativos y un conjunto de atribuciones para determinar el curso de las acciones y decisiones encaminadas a garantizar el ejercicio de derechos. En este caso, el INE como gestor de la política favoreció la consulta a personas de los grupos de población afectados en el ejercicio de ciertos derechos y, aun cuando se presentaron concepciones del problema distintas y contradictorias, se lograron consensos en la construcción de medidas en el sentido deseado.

Las políticas públicas son concebidas como un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima para resolver problemas públicos complejos que demandan una variedad de recursos y la interacción entre actores políticos y sociales. Una política es, pues, una directriz general que refleja la prioridad y voluntad política de una autoridad para modificar una situación determinada, que funciona como instrumento que permite al Estado garantizar derechos humanos, vinculando las necesidades sociales de corto plazo con una visión política a mediano y largo plazos, para así eliminar desigualdades (Aguilar Villanueva, 1993).

Diseñar instrumentos de política pública efectivos para contrarrestar la discriminación estructural en ámbitos clave como el electoral precisa de la armonización de las normas (derechos humanos y electorales), la articulación de la acción de los poderes públicos (por ejemplo, entre la Secretaría de Gobernación y el INE para resolver el problema de acreditación de las personas), la consulta y participación de los grupos discriminados directamente afectados por la política, la existencia de información y diagnósticos específicos sobre la situación del ejercicio de derechos de las personas destinatarias de la acción pública. Para reducir las brechas de desigualdad en el ejercicio de derechos político-electorales es necesario asumir que problemas estructurales, como lo es la discriminación, exigen respuestas estructurales.

Referencias

- ALCARAZ, ABRIL, Y ALCARAZ, RODOLFO (2008). *El derecho a la no discriminación por identidad y expresión de género*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- AGUILAR, MARIO JESÚS (2015). La transexualidad en México. El paradigma desde la patología al derecho humano de modificar la identidad, *Revista de Bioética y Derecho*, 35. Recuperado de <http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1886-58872015000300002> <<http://scielo.isciii.es/scielo.php?pid=S1886-58872015000300002>>.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (1993). Estudio introductorio. En Luis F. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 15–72). México: Miguel Ángel Porrúa.
- ALCARAZ, ABRIL, Y ALCARAZ, RODOLFO (2008). *El derecho a la no discriminación por identidad y expresión de género*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- BOBBIO, NORBERTO (2003). *Teoría general de la política*. Madrid: Trotta.
- CASTEL, ROBERT (2004). Encuadre de la exclusión. En Saül Karsz (Coord.). *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices* (pp. 55–86). Barcelona: Gedisa.
- CERDÁ, CARMEN (2005). Los principios constitucionales de igualdad de trato y de prohibición de la discriminación: un intento de delimitación, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 50–51, 193–218.
- CDH-ONU(2007). *Principios de Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*. Ginebra: Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de <<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48244e9f2>>.
- CIDH (2015). *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. Washington, D. C.:

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>>.
- CNDH (2016). *Los derechos humanos de los transgénero, transexuales y travestis*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2011). Caso Gelman vs Uruguay. Fondo y Reparaciones.
- CRENSHAW, KIMBERLÉ WILLIAMS (2012 [1991]). Cartografando los márgenes: interseccionalidad, políticas identitarias y violencia contra las mujeres de color. En Raquel Lucas Platero Méndez (Coord.), *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada* (pp. 75–86). Barcelona: Bellaterra.
- DE LA TORRE MARTÍNEZ, CARLOS (2006). El desarrollo del derecho a la no discriminación en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. En Carlos de la Torre Martínez (Coord.), *Derecho a la no discriminación* (pp. 123–162). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- DURÁN, EDUARDO (2016). Los derechos humanos de la población lésbica, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual en la política del Gobierno del Distrito Federal: 1997–2014. En Pablo Vargas (Coord.), *Ciudad de México: quince años de políticas públicas en gobiernos de izquierda* (pp. 363–411). México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- FLORES, VÍCTOR HUGO (2008). El derecho a la identidad sexo-genérica. En Víctor Hugo Flores, *La situación de la transgeneridad y la transexualidad en la legislación mexicana a la luz de los instrumentos jurídicos internacionales* (pp. 23–29). México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- GARGARELLA, ROBERTO (2018). Ampliar derechos para que en verdad nadie cambie. *La Nación*, Buenos Aires, 4 de octubre. Recuperado de <<https://www.lanacion.com.ar/opinion/ampliar-derechos-verdad-nada-cambie-nid2178252>>.

- GONZÁLEZ LUNA CORVERA, TERESA (2018). *Guía para la acción pública. Elecciones sin discriminación. Vols. 1. Participar y votar en igualdad; 2. Participar y organizar el proceso electoral y 3. Participar y votar el día de la elección*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación / Instituto Nacional Electoral.
- HAMMARBERG, THOMAS (2010). *Derechos humanos e identidad de género*. Berlín: TransInterQueer / Transgender Europe. Recuperado de <https://transrespect.org/wp-content/uploads/2015/08/Hberg_es.pdf>.
- MEDINA PABÓN, JUAN ENRIQUE (2010). *Derecho civil. Aproximación al derecho. Derecho de personas*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- INE (2016). *Manual para la operación del módulo de atención ciudadana. Tomo II. Procesos orientados al ciudadano o captación de trámites*. México: Instituto Nacional Electoral.
- INE (2017). Protocolo para la inclusión de las personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de mesas directiva de casilla, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 2017. Recuperado de <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5485809&fecha=07/06/2017>.
- INE (2018). 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, trans, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de febrero de 2018. Recuperado de <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513944&fecha=21/02/2018>.
- RAMOS, IRMA, Y GONZÁLEZ, JOSÉ (2017). Derecho a la identidad jurídica de las personas trans. *Derechos Fundamentales a Debate*, 3, diciembre 2016 a marzo 2017, 17–34.
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, JESÚS (2006). *Un marco teórico para la discriminación*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- RUIZ GONZÁLEZ LUNA, VERÓNICA (2018). *El derecho al voto sin discriminación de las personas trans. Normas, circunstancias*

- y actores en el proceso de institucionalización en México.* (Tesis de maestría en Derechos Humanos). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México, México.
- SARLET, INGO, Y ALMAGRO, DAVID (2013). Los derechos políticos en España y Brasil: una aproximación en perspectiva comparada. *Estudios Constitucionales*, 11(1), 381-424.
- SOLÍS, PATRICIO (2017). *Discriminación estructural y desigualdad social*. México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- SUBIRATS, JOAN (2010). Políticas públicas e inclusión social. Factores territoriales y gobiernos locales. *Academia*, octubre. Recuperado de <https://www.academia.edu/351253/Pol%C3%ADticas_publicas_e_inclusi%C3%B3n_social>.
- VALDÉS UGALDE, FRANCISCO, Y SALAZAR ELENA, RODRIGO (2015). Igualdad política, ¿cómo medirla? Elaboraciones sobre el esquema de Dahl. En Karina Ansolabehere, Francisco Valdés-Ugalde y Daniel Vázquez (Eds.), *Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición* (pp. 117-138). México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México.

Sobre las autoras y los autores

Carlos Arroyo Batista es coordinador del Proyecto sobre Discriminación Étnico-Racial en México (Proder) en El Colegio de México. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la misma institución. Ha trabajado como asistente de investigación en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en la División de Estudios Políticos (DEP) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y como analista de políticas públicas en la Fundación IDEA.

Alejandro González Arreola es egresado de la Universidad La Salle Noroeste y maestro en Gestión Pública por la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Birmingham en el Reino Unido. Ha realizado cursos de especialización en gestión y evaluación de políticas públicas en la Escuela John F. Kennedy de Harvard y el Instituto Europeo de Administración Pública en Barcelona, España. Fue co-fundador y director general del Centro de Análisis e Investigación Gesoc, A. C., en donde desarrolló el Índice de Desempeño de los Programas Sociales Federales (Indep) y el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (Ides). Fue presidente del Comité Directivo Global de Open Government Partnership, con sede en Washington, D. C., iniciativa global integrada por 75 países que promueve el gobierno abierto. Fue fundador y coordinador del colectivo para un Presupuesto Sostenible (Colectivo Peso) en México, así como cofundador de la Red por la Rendición de Cuentas, de la iniciativa Nosotrxs y del Colectivo por la Transparencia. Actualmente es socio-consultor senior de vsd Consultores, consultor internacional para el Banco Mundial en evaluación de sistemas y programas de protección social con experiencia en diez dis-

tintos países y consejero independiente de Roche México. En el ámbito académico, es coordinador del módulo de Políticas Públicas del posgrado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Panamericana y coordinador del área internacional del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Entre sus últimas publicaciones, pueden mencionarse: *Gobierno abierto* (Instituto Nacional de Transparencia, 2017); “Contraloría social, transparencia y desempeño de las políticas sociales: ¿una relación causal?” (Secretaría de la Función Pública, 2017) y “Propuestas para la articulación de los sistemas de gestión gubernamental para la rendición de cuentas”, en *Rendición de cuentas: una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana* (CIDE, 2015).

Teresa González Luna Corvera es licenciada en Ciencias de la Comunicación, maestra en Política y Gestión Pública y doctora en Estudios Científicos y Sociales por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Es profesora-investigadora en el Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara (UdeG) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Imparte clases en la Licenciatura de Estudios Políticos y forma parte del núcleo docente y Junta Académica de la Maestría y Doctorado en Ciencia Política de la UdeG. De 2010 a la fecha ha participado en la Cátedra UNESCO Igualdad y No Discriminación de la UdeG en colaboración con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). Actualmente es la Coordinadora de esta Cátedra y también participa en la coordinación nacional de la Red de Investigación sobre Discriminación (Rindis). Sus temas centrales profesionales y académicos son la construcción de ciudadanía a través de la educación, los derechos humanos y las políticas públicas de igualdad.

Braulio Güémez Graniel es pasante de la licenciatura en sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente

estudia temas de estratificación y desigualdad en México y en particular en el área de Yucatán. Colabora en el proyecto de investigación Discriminación Étnico-Racial y Desigualdad Social en México (Proder) en El Colegio de México.

Mario Alfredo Hernández Sánchez es doctor en Humanidades, con especialidad en Filosofía Moral y Política, por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Es profesor-investigador de tiempo completo en la Facultad de Filosofía de la Universidad Autónoma de Tlaxcala y coordinador del Posgrado Interinstitucional en Derechos Humanos en esa misma universidad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Forma parte del cuerpo académico “Justicia internacional, contextos locales de injusticia y derechos humanos”. Es autor de diversos capítulos en libros colectivos y artículos especializados sobre filosofía de los derechos humanos y la democracia, no discriminación e inclusión social, feminismo y estudios de género, memoria, narración y justicia transicional. Es coautor del libro *Nada sobre nosotros sin nosotros. La Convención de Naciones Unidas sobre discapacidad y la gestión civil de derechos* (Conapred, 2016). Es coordinador de los volúmenes colectivos *Razones universales de justicia y contextos locales de injusticia. Los desafíos teóricos del paradigma de los derechos humanos* (Tirant lo Blanch / Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2017) y *Los derechos sociales desde una perspectiva filosófica. Hacia un equilibrio reflexivo entre el horizonte normativo y las expectativas ciudadanas de justicia* (Tirant lo Blanch / Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2017).

Alice Krozer realiza una estancia posdoctoral en el Seminario Permanente de Desigualdad Socioeconómica (Sedes) de El Colegio de México. Es doctora en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Cambridge y cuenta con maestrías en Desarrollo Internacional y en Administración Internacional por la London School of Economics (LSE) y la Copenhagen Business School. Sus intereses de investigación incluyen el estudio de las élites y el privilegio, discriminación y racismo, así como de las percepciones

de la desigualdad. Ha sido investigadora visitante en la Universidad de Stanford, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Paula Leite es licenciada en Geografía y Planeamiento Regional y Local (Variante Geografía Humana) por la Universidad de Lisboa, tiene un postítulo en Ciencias de la Educación por la Universidad de Évora y una maestría en Demografía por El Colegio de México. Se ha desempeñado como directora de Estudios Socioeconómicos y Migración Internacional del Consejo Nacional de Población, asesora de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación y directora general adjunta del Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria de esta dependencia. Es miembro del Consejo Consultivo del Centro de Investigación sobre Migración y Salud de la Universidad de California en Davis. En 2015, recibió el Premio Migración y Salud Global, otorgado por la Universidad de California. Desde febrero de 2016 se desempeña como directora general adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). Fue corresponsal para México del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (Sicremi) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Coordinadora de la Comisión Técnica Interinstitucional de las Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur de México (Emif). Es autora de artículos en temas de demografía, migraciones internacionales y discriminación publicados en diversos libros y revistas especializadas. Su título más reciente, como coordinadora general, es *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Prontuario de resultados*, publicado por el Conapred.

Esperanza Palma es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Notre Dame, Indiana, Estados Unidos. Es profesora-investigadora titular C, en el Departamento de Sociología, de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Azcapotzalco, donde está adscrita al área de investigación de Teoría y

Análisis de la Política. Es investigadora nacional, nivel II, en el Sistema Nacional de Investigadores. Sus líneas de investigación son democracia, partidos políticos y representación con enfoque de género. Entre sus publicaciones recientes destacan: “Acortando la brecha de género: un análisis de los perfiles de las diputadas en México de las LXI y LXII legislaturas” (*Estudios Políticos*, mayo-agosto, , 2016), “Tensiones en torno a la interpretación y aplicación de las cuotas de género y paridad”, en González Luna, Rodríguez Zepeda y Sahuí Maldonado (Eds.), *Para discutir la acción afirmativa. Democracia, procesos y circunstancias*, vol. 2 (UdeG, 2017), “Elecciones intermedias y locales concurrentes de 2015: continuidades y reacomodos del electorado y del sistema de partidos”, en Diana Guillén y Alejandro Monsiváis Carrillo (Coords.), *La legitimidad como desafío democrático. Expectativas públicas, capacidades institucionales y descontentos ciudadanos en México* (Colef, 2017) y, en coautoría con Gilberto Morales, “Agendas de género en las campañas presidenciales de 2018 en México” (*Alteridades*, vol. 29, núm. 57).

Jesús Rodríguez Zepeda es licenciado en Filosofía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en Filosofía Moral y Política por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España. Es profesor-investigador del Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Iztapalapa, y coordinador de la línea de filosofía moral y política de la Maestría y Doctorado en Humanidades de esa universidad. Es investigador nacional, nivel III, en el Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido presidente académico de la Cátedra UNESCO: “Igualdad y no discriminación”, auspiciada por la Universidad de Guadalajara y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2010-2014). Sus libros en la última década son: *El igualitarismo liberal de John Rawls. Estudio de la teoría de la justicia* (Miguel Ángel Porrúa / UAM, 2010), *Iguales y diferentes. La discriminación y los retos de la democracia incluyente* (TEPJF, 2011), *Democracia, educación y no discriminación* (Cal y Arena, 2011), *La*

justicia y las atrocidades del pasado. Teoría y análisis de la justicia transicional (editor, con Tatiana Rincón Covelli; Miguel Ángel Porrúa / UAM, 2012), *Laicidad y discriminación* (IIJ-UNAM, 2013), *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato* (editor, con Teresa González Luna; Conapred, 2014), *Ética y derecho a la información: los valores del servicio público* (Infodef, 2016), *Para discutir la acción afirmativa*, 2 volúmenes (editor, con T. González Luna y A. Sahuí Maldonado, Universidad de Guadalajara y Rindis) y *El prejuicio y la palabra: los derechos a la libre expresión y a la no discriminación en contraste* (editor, con Teresa González Luna; IIJ-UNAM / Conapred, 2018).

Patricio Solís es sociólogo y demógrafo. Es doctor en Sociología por la Universidad de Texas en Austin. Es profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México desde 2004. Actualmente, en esta misma institución, dirige la revista *Estudios Sociológicos*, coordina el Seminario sobre Desigualdad Socioeconómica (Sedes) y dirige el proyecto de investigación Discriminación Étnico-Racial y Desigualdad Social en México (Proder). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III. Ha sido investigador visitante en el Max Planck Institute for Demographic Research y la Universidad de Bamberg en Alemania, la Universidad de Brown en Estados Unidos y la Universidad de la República en Uruguay. Sus temas de investigación son la estratificación social y la asociación entre las prácticas de discriminación y la desigualdad social. Es autor de los libros *Inequidad y movilidad social en Monterrey* (El Colegio de México, 2007) y *Discriminación estructural y desigualdad social* (Conapred, 2017), así como de numerosos artículos y capítulos de libros. Su obra más reciente es *Por mi raza hablará la desigualdad. Efectos de las características étnico-raciales en la desigualdad de oportunidades en México*, publicado por Oxfam México.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
Olga Sánchez Cordero
Secretaria

**CONSEJO NACIONAL PARA
PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN**
Alexandra Haas Paciuc
Presidenta

JUNTA DE GOBIERNO
Representantes del Poder Ejecutivo
Federal

Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez
Secretaría de Gobernación

Victoria Rodríguez Ceja
**Secretaría de Hacienda y Crédito
Público**

Hugo López-Gatell Ramírez
Secretaría de Salud

Marcos Bucio Mújica
Secretaría de Educación Pública

Alfredo Domínguez Marrufo
**Secretaría del Trabajo y Previsión
Social**

Iván Rico López
Secretaría de Bienestar

Mónica Maccise Duayhe
Instituto Nacional de las Mujeres

**REPRESENTANTES DESIGNADOS POR
LA ASAMBLEA CONSULTIVA**
Mariclaire Acosta Urquidi
Haydeé Pérez Garrido
Carlos Heredia Zubieta
Miguel Concha Malo
José Antonio Guevara
Amaranta Gómez Regalado
Mauricio Meschoulam

INSTITUCIONES INVITADAS
Centro Nacional para la Prevención y el
Control del VIH/Sida

Consejo Nacional para el Desarrollo y la
Inclusión de las Personas con Disca-
pacidad

Instituto Nacional de los Pueblos
Indígenas

Instituto Mexicano de la Juventud

Instituto Nacional de Migración

Instituto Nacional de las Personas Adul-
tas Mayores

Sistema Nacional para el Desarrollo
Integral de la Familia

Órgano de vigilancia

Manuel Peralta García
Saúl Bolaños Bolaños
Secretaría de la Función Pública

ASAMBLEA CONSULTIVA
Mariclaire Acosta Urquidi
Presidenta

Elena Azaola Garrido
Marcelina Bautista Bautista
Leticia Bonifaz Alfonso
Miguel Concha Malo
Sarah Corona Berkin
Jessica Marjane Durán Franco
Mario Luis Fuentes Alcalá
Amaranta Gómez Regalado
José Antonio Guevara Bermúdez
Carlos Heredia Zubieta
Mauricio Meschoulam
Pedro Sergio Peñaloza Pérez
Patricio Solís Gutiérrez
Haydeé Pérez Garrido
Jacqueline Peschard Mariscal
Diego Petersen Farah
Carlos Puig Soberon
Alejandro Ramírez Magaña
Estefanía Vela Barba

*La métrica de lo intangible: del concepto a la
medición de la discriminación* se terminó de imprimir
en noviembre de 2019 en Kerigma Artes Gráficas, Pamplona
1136, colonia Santa Elena Alcalde, Guadalajara, Jalisco.

Se tiraron 500 ejemplares.

La métrica de lo intangible: del concepto a la medición de la discriminación es el resultado editorial del cuarto proyecto de investigación de la Red de Investigación sobre Discriminación (Rindis). Esta obra colectiva, coordinada por Jesús Rodríguez Zepeda y Teresa González Luna, reúne los trabajos de especialistas que han dado un nuevo giro a los estudios sobre los procesos de discriminación y sobre el diseño de políticas públicas para enfrentarla: el giro de la medición.

El giro métrico se articula a partir de la evidencia de que, si bien los análisis jurídicos y políticos sobre la discriminación deben seguirse haciendo, tanto como debe seguirse avanzando en la dimensión legislativa e institucional, la nueva etapa de una razón antidiscriminatoria de corte científico exige la cuantificación y la identificación técnica de las prácticas y procesos discriminatorios. Estos elementos son los que hacen posible el diseño racional de las acciones públicas llamadas a enfrentar esta forma de desigualdad inaceptable que es la discriminación. Sólo ellos pueden fundamentar una política sistemática, estructural y continua contra una desigualdad de similares alcance y magnitud.

La obra presenta los análisis específicos que dan contenido a productos tan relevantes como la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017 o la medición de las brechas de desigualdad en el acceso a derechos para poblaciones discriminadas como las mujeres, las personas indígenas o las personas con discapacidad. Del mismo modo, proporciona claves para el diseño y evaluación de normas y políticas públicas que son cruciales no sólo para los órganos garantes de derechos humanos, sino para toda institución del Estado mexicano.

El giro de la medición constituye una promisoría ruta de investigación que permite dejar atrás el terreno de las intuiciones y las condenas morales de la discriminación para emplazarnos en un terreno de alternativas eficaces y tangibles.



GOBIERNO DE
MÉXICO

GOBERNACIÓN
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

 **CONAPRED**
CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR
LA DISCRIMINACIÓN



CATEDRA UNESCO
IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN



 **RINDIS**
Red de Investigación sobre Discriminación