



PROGRAMA NACIONAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

CONAPRED

© 2006

Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante 14, col. Anzures

Del. Miguel Hidalgo

11590, México DF.

ISBN: 970-9833-32-4

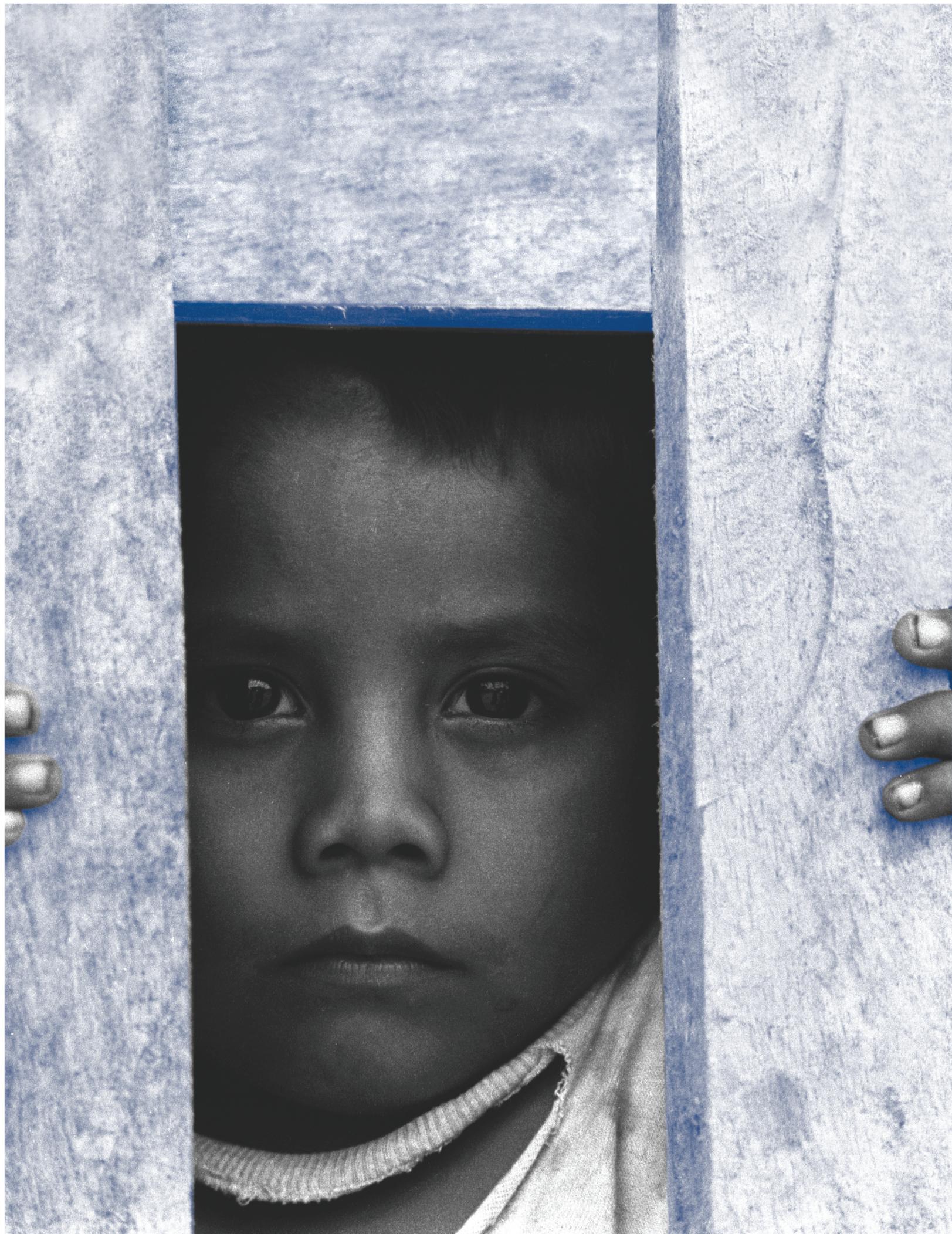
Impreso en México

Printed in Mexico

Distribución gratuita. Prohibida su venta.

Índice

5	Mensaje del presidente de la República
7	Presentación del presidente del CONAPRED
9	Introducción
11	Marco normativo
21	¿Cómo se planeó?
27	¿Dónde estamos? La situación de la discriminación en México
49	¿Qué nos proponemos hacer?
51	¿Cómo lo vamos a hacer?
85	El Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación
87	¿Cómo se va a evaluar?
99	Anexo 1. Lista de siglas y acrónimos
101	Anexo 2. Glosario de términos fundamentales para la comprensión del PNPED
105	Directorio





Mensaje del presidente de la República

Como todos los grandes asuntos de la democracia, la lucha cotidiana contra la discriminación nos involucra a todas y todos por igual.

Mi gobierno ha sostenido como prioridad nacional el principio de no discriminación, sentando bases sólidas para que todas y todos los mexicanos vivamos con mayor justicia e igualdad de oportunidades. Ciertamente, eliminar las prácticas discriminatorias en nuestro país es un proceso de largo aliento que precisa el esfuerzo conjunto del gobierno y la sociedad.

El compromiso de la democracia con los grupos más vulnerables está expresado en una clara política de gobierno. Sus frutos están a la vista de todos. En 2001 establecimos en nuestra *Constitución Política* el derecho a la no discriminación. Dos años después, a propuesta nuestra entró en vigor la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*.

Gracias a esta legislación nació el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), órgano de gobierno que, con autonomía técnica y de gestión, formula y coordina la política antidiscriminatoria de México.

Hoy, me da mucho gusto presentar un nuevo fruto del esfuerzo democrático: el *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, que significa un enorme paso para lograr una sociedad más incluyente, más justa y equilibrada.

Este *Programa Nacional* es una obligación constitucional y un compromiso político para hacer de México una nación donde ninguna persona sea marginada. En el México de hoy, la discriminación ya no puede tener cabida. Por ello, nadie está excluido de cumplir con este *Programa*.

Esta guía de acción sintetiza el esfuerzo y el talento de muchas instituciones, organizaciones y personas que por largos años han trabajado en favor de los grupos más vulnerables. A todas les expreso mi profundo reconocimiento.



La discriminación está en la base de todas las violencias; México ama y defiende la paz, porque sólo con ella profundizaremos el desarrollo humano y social que ha impulsado nuestra democracia.

Hoy, la tarea de todas y de todos es consolidar una cultura nacional de respeto mutuo que propicie una mayor comprensión y acabe con todas las formas de discriminación y marginación en nuestra sociedad. Respetar y defender el derecho de todas y todos a una vida digna, plena y llena de oportunidades, nos permitirá seguir construyendo el México fuerte, justo y equitativo que merecen nuestras hijas e hijos.

El *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación* refrenda nuestro compromiso de seguir trabajando por un México incluyente.

Mayo de 2006

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' followed by 'ox' and a long horizontal stroke at the bottom.

Vicente Fox Quesada

Presentación del presidente del CONAPRED

La lucha contra la discriminación en la sociedad mexicana debe realizarse con una aplicación plena de las normas legales que, en esta materia, nuestra sociedad se ha dado en los últimos años y, además, con el diseño y evaluación de una estrategia consistente por parte de las instituciones públicas. El *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (PNPED) que ahora se presenta a la sociedad da cuenta de la estrategia que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) ha diseñado con el fin de coordinar, orientar y evaluar los resultados de la política del Estado mexicano en materia de no discriminación.

La estrategia de acción pública contra la discriminación que asume el CONAPRED da cumplimiento a sus obligaciones legales, señaladas por la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (LFPEd), y hace efectivo el deber político y legal de rendir cuentas a la sociedad y a las distintas instancias de la vida pública acerca de los propósitos, acciones y criterios con los que ejercerá su tarea de promoción y vigilancia del derecho fundamental a la no discriminación.

La identificación de las metas, acciones y tiempos de cumplimiento que el CONAPRED ha diseñado en materia de no discriminación permitirá a la ciudadanía saber lo que puede esperar de las acciones institucionales del gobierno federal en la materia. A partir de la estrategia expuesta en el PNPED la ciudadanía tendrá la oportunidad de disponer de información suficiente para exigir el cumplimiento de las metas que aquí se proponen y, con ello, contribuir a que nuestros principios democráticos de igualdad e inclusión se vean plasmados en la realidad.

La defensa legal e institucional de la no discriminación en México es relativamente joven. Por ello, la estrategia de defensa de los derechos fundamentales que propone el pnped está sujeta al enriquecimiento, la revisión y el estímulo por parte de los diversos actores políticos y sociales de la nación. Además, es importante señalar que el tema de la defensa de la no discriminación debe integrarse, en un corto plazo, a la vida social desde una perspectiva transversal de políticas públicas diseñadas e implementadas con este propósito. La construcción de esta perspectiva estratégica es quizás el elemento distintivo de este programa.

El proceso de reformas legales y de construcción institucional que dio origen a la legislación e institucionalidad contra la discriminación en México no hubiera sido posible sin una participación amplia y decidida de numerosos actores políticos, sociales y civiles comprometidos en la lucha contra todas las formas de discriminación y por la concreción social del ideal democrático de igualdad. Si actualmente la ciudadanía cuenta con una cláusula constitucional contra la discriminación y con una legislación específica a nivel federal en

El PNPED da cuenta de la estrategia que el CONAPRED ha diseñado con el fin de coordinar, orientar y evaluar los resultados de la política del Estado mexicano en materia de no discriminación.

materia de no discriminación se debe, en gran medida, a los esfuerzos de la sociedad civil, a sus representantes políticos y a los servidores públicos, todos con un creciente compromiso con la justicia y la igualdad que debe caracterizar a las sociedades democráticas.

Una ruta de trabajo crítico, marcada por la participación social y el diálogo plural, ha puesto las condiciones para la presentación del PNPED. Este *Programa* no podría haberse articulado sin el concurso de las organizaciones de la sociedad civil y de los grupos y personas que luchan contra la discriminación desde sus distintas trincheras. Las aportaciones de estos actores sociales resultaron esenciales para determinar los objetivos generales, las líneas estratégicas y la línea de acción, así como para afinar los criterios de trabajo en relación con una política de Estado en materia de no discriminación, capaz de articular la acción de los diferentes niveles y sectores de gobierno.

El PNPED ofrece la orientación necesaria para la construcción de una política de Estado en materia de no discriminación y tiene la intención de constituirse en el promotor del Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Si bien las acciones del CONAPRED constituyen un elemento imprescindible para reducir y finalmente erradicar las prácticas discriminatorias en el país, fenómeno tan nocivo como extenso, resulta claro que dar realidad a la exigencia constitucional de no discriminación exige el concurso de todas las instituciones públicas del país y, desde luego, de la iniciativa privada, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos públicos autónomos. Por ello, el PNPED ofrece la orientación necesaria para la construcción de una política de Estado en materia de no discriminación y, simultáneamente, tiene la intención de constituirse en el promotor de un Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación en nuestro país, comprometiendo a todos los actores de la vida social mexicana en un propósito común: garantizar la igualdad de derechos, oportunidades y trato a que deben tener acceso todas las personas en México.

Esta presentación no puede concluirse sin la expresión de nuestro más profundo reconocimiento a la representación de las Naciones Unidas en México, y a cada una de sus agencias especializadas, por su valioso apoyo. Éste nos ha permitido poner en sintonía al PNPED con la legislación internacional en materia de no discriminación que es, también, legislación imperativa para nosotros.

Gilberto Rincón Gallardo

Introducción

La democracia en México exige nuevos esquemas de inclusión para reducir los numerosos desequilibrios sociales que aquejan al país. La democracia que actualmente se vive sólo podrá tener la calidad institucional que amerita si, entre otros logros cruciales, consigue reducir las exclusiones que derivan del prejuicio y el estigma, y que operan como limitaciones objetivas para un acceso sencillo de la ciudadanía a sus derechos y oportunidades fundamentales. Frente a la situación de injusticia que en el momento actual domina las relaciones estructurales de la sociedad debe afirmarse a la igualdad y la no discriminación como principios básicos de la consolidación democrática del Estado.

Con el fin de lograr el pleno acceso a los derechos de toda persona, y en cumplimiento al mandato constitucional del artículo 1, párrafo tercero, se creó la LPED. Este instrumento normativo da origen al CONAPRED y define sus responsabilidades en relación con el derecho a la no discriminación.

El PNPED establece una serie de tareas a cumplir por el Estado mexicano, buena parte de ellas ejecutadas por el CONAPRED y el resto por el sistema de instituciones del Estado mexicano, para dar realidad al derecho fundamental a la no discriminación. Como su nombre lo indica, el PNPED tiene un carácter genuinamente nacional, es decir, se erige como la expresión de la política de Estado contra la discriminación. En relación con esta política nacional, el CONAPRED tendrá la función de diseñar sus líneas generales, coordinar su aplicación en las esferas de su competencia y, además, evaluar sus resultados. Frente a la magnitud del problema de injusticia que representa la discriminación, el CONAPRED no puede actuar como sujeto institucional único y aislado. La discriminación es un fenómeno nocivo de tal gravedad y de tan extensa difusión social que su reducción y eventual eliminación precisan de la acción coordinada del conjunto de instituciones del Estado mexicano. Aunque la norma constitucional y la LPED obligan, desde el momento de su promulgación, a todas las instancias del gobierno federal y a los particulares a dar cumplimiento al derecho fundamental a la no discriminación, la puesta en práctica de tales mandatos legales exige un proceso de construcción de acuerdos interinstitucionales y la articulación de una red de acción pública que sean el producto de un consenso amplio y meditado. Con el PNPED, el CONAPRED trabaja desde el momento presente en la generación de este tejido institucional.

Por ello, el PNPED pone especial énfasis en la realización exitosa del Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, previsto en este *Programa*. La razón de que se plantee un esquema de colaboración como éste para la promoción del derecho fundamental a la no discriminación, en cuyo centro coordinador se encuentra el CONAPRED, es que las acciones concretas que del *Programa* y el Acuerdo se deriven darán realidad, con un sentido nacional y transversal, a los principios democráticos de igualdad e inclusión.

Frente a la situación de injusticia debe afirmarse la igualdad y la no discriminación como principios básicos de la consolidación democrática del Estado.

El PNPED plantea una serie de objetivos, líneas estratégicas y líneas de acción que a corto, mediano y largo plazos permitirán consolidar la política nacional de combate a la discriminación y el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación. El PNPED está diseñado con la intención de articular un frente común de combate a la discriminación desde el Estado y se asume como un esfuerzo innovador de política general del gobierno mexicano en materia de no discriminación.

El PNPED tiene siete secciones sustantivas: marco normativo, estrategia de planeación, situación de la discriminación en México, objetivos, estrategia de operación, Acuerdo Nacional, e indicadores de evaluación.

A pesar de su extensión, el PNPED tiene una estructura sencilla. Está integrado por siete secciones sustantivas. La primera se refiere al marco normativo, tanto nacional como internacional, en el que se formula este *Programa*. En esta sección se hace referencia a la legislación constitucional y reglamentaria en contra de la discriminación, así como a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y no discriminación de los que la legislación mexicana en la materia se ha nutrido y que, por lo demás, son norma obligada en nuestro país. La segunda sección describe el proceso de planeación del *Programa*, y ofrece una explicación del papel del CONAPRED como institución coordinadora de la política antidiscriminatoria del Estado mexicano. La tercera sección ofrece un diagnóstico acerca de la situación que viven los principales grupos sujetos a discriminación en México. No se trata de un estudio sociológico completo, pero sí de una pieza de información coherente que permite al lector dimensionar la gravedad y extensión del fenómeno de la discriminación en México. La inclusión de un diagnóstico de este tipo permite disponer de un elemento de referencia para apreciar las dimensiones estructurales que ha de tener la estrategia de lucha contra la discriminación en nuestro país. La cuarta sección ofrece, de manera sintética y siguiendo la estructura del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, la visión y misión de este *Programa*. La quinta sección describe la manera en que los propósitos de este *Programa* han de llevarse a la práctica, mediante la construcción de una estrategia que, contemplando el cumplimiento estricto de las obligaciones legales derivadas de la LFPED, establece además un amplio conjunto de políticas públicas a favor de los grupos vulnerados por la discriminación y que ha de aplicarse en los ámbitos estructurales de la vida social, como son el trabajo, la salud, la educación y la justicia. La sexta sección se refiere al proyecto del Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que ha sido planeado como el espacio de encuentro de las distintas instituciones públicas y las organizaciones sociales y civiles, a efecto de que se hagan cargo, de manera compartida, de las obligaciones legales y de las políticas públicas en materia de no discriminación formuladas en este *Programa*. Este Acuerdo será una oportunidad privilegiada para construir la transversalidad necesaria para su implementación. La séptima sección describe la manera en que se va a evaluar el propio PNPED, detallando los modelos de evaluación y seguimiento que han de articularse para medir la realización de las tareas programadas y para, de manera más general, contar con elementos objetivos para evaluar los avances y limitaciones en la lucha institucional contra la discriminación. Al final de este documento se podrán encontrar una lista de abreviaturas y un glosario de términos fundamentales que seguramente harán más sencilla su lectura.

1. Marco normativo

El marco normativo del PNPED se divide en cuatro apartados: “Fundamento jurídico para la elaboración del PNPED”, “Reconocimiento de los derechos humanos y la no discriminación en el orden jurídico nacional”, “Reconocimiento de los derechos humanos y la no discriminación en el orden jurídico internacional” y “Conformación de la normatividad internacional en materia de derechos humanos”.

El primer apartado se ocupa de las bases jurídicas nacionales que permiten al CONAPRED elaborar un programa especial en materia de no discriminación, atendiendo a las medidas y estructura acordes con el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. El segundo apartado constituye la parte sustantiva del marco normativo, es decir, la referencia a los derechos humanos relacionados con la no discriminación como un derecho fundamental, previstos en la *Constitución*, y aquellos que emanan de los diferentes instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. El tercer apartado refiere la normatividad internacional en materia de no discriminación y defensa y observancia de los derechos humanos. Por último, se enuncian los instrumentos internacionales más importantes en materia de derechos humanos.

La Constitución mexicana, en su artículo 1, hace expresa la prohibición de toda forma de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

1.1. FUNDAMENTO JURÍDICO PARA LA ELABORACIÓN DEL PNPED

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001 incluyó, entre otros aspectos, la adición de un párrafo (el tercero) al artículo 1 constitucional, que establece el derecho fundamental a la no discriminación. Este derecho fue reglamentado a través de la LFPED. La Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la minuta de la iniciativa el 10 de abril de 2003, la cual fue remitida a la Cámara de Senadores. Esta iniciativa de ley fue refrendada, también por unanimidad, por la Cámara de Diputados el 30 de abril. Finalmente, el 11 de junio de 2003 el titular del Ejecutivo publicó la LFPED en el *Diario Oficial de la Federación*.

De este modo, el CONAPRED fue creado en conformidad con lo dispuesto por la LFPED como la institución que vigila la aplicación de esta ley y que promueve y coordina las medidas del Estado mexicano necesarias para prevenir y eliminar la discriminación.

En la elaboración del PNPED se tomaron en consideración las disposiciones jurídicas contenidas en la *Constitución mexicana*, en la LFPED, en la *Ley de Planeación* y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos con los que se ha comprometido México, así como otros ordenamientos de diversa índole.

La *Constitución* mexicana, en su artículo 1, párrafo tercero, hace expresa la prohibición de toda forma de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. Este apartado constitucional se encuentra reglamentado por la LPED, cuyas disposiciones son de orden público y de interés social. Su propósito consiste en prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en el territorio nacional por parte del Estado, y aun entre particulares, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

El artículo 26 constitucional, reglamentado por la *Ley de Planeación*, constituye un mandato para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. La *Ley de Planeación*, por su parte, señala también que, mediante la planeación, se fijarán objetivos, metas y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución; y se coordinarán acciones y evaluarán resultados.

El PNPED, en términos del artículo 22 de la *Ley de Planeación*, refiere las prioridades de desarrollo integral del país que establece el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

El PNPED, en términos del artículo 22 de la *Ley de Planeación*, refiere las prioridades de desarrollo integral del país que establece el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, mismas que a continuación se señalan:

- Transformar el ejercicio del poder público para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática.
- Difundir la cultura democrática entre la ciudadanía para mejorar la convivencia política.
- Diseñar un marco jurídico e institucional que promueva las garantías constitucionales de la ciudadanía, promoviendo la coordinación entre las distintas dependencias del Poder Ejecutivo federal y entre los tres órdenes de gobierno.

En concordancia con el citado artículo 22 de la *Ley de Planeación*, el artículo 26 establece que los programas especiales se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijadas en el *Plan* o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector. Asimismo, considera los objetivos, estrategias y líneas de acción del *Programa Nacional de Derechos Humanos*. El PNPED se concibe como el esfuerzo de la administración pública federal para construir la política de Estado en materia de no discriminación.

En apego a lo establecido en la *Ley de Planeación*, el Poder Ejecutivo federal emitió el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, que explicita la visión, metas y objetivos en materia de derechos humanos a cumplir para el año 2025. En este contexto, el CONAPRED reconoce y comparte esta visión de proteger los derechos fundamentales, impulsando y promoviendo la no discriminación y la igualdad de trato. La visión del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* señala que la convivencia en el país se sustentará en un sólido Estado de derecho. El respeto a los derechos fundamentales consagrados en la *Constitución*, las leyes y los tratados internacionales serán guía permanente para la acción del gobierno, además de que para lograrlo es necesario, entre otros elementos, que los programas y acciones tengan como hilo conductor el respeto a los mismos.

1.2. RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA NO DISCRIMINACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL

En lo referente al respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos y la no discriminación, el sistema jurídico mexicano está integrado por los derechos consagrados en la *Constitución*, las leyes que de ella emanan y las normas protectoras de la persona contenidas en los instrumentos internacionales. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* contiene varios artículos relacionados con el reconocimiento de la no discriminación como un derecho fundamental, los cuales consagran la declaración expresa de algún derecho humano o alguna obligación correlativa a los mismos. Los más importantes son:

- **Artículo 1.** Derecho a la igualdad, prohibición de la esclavitud y principio de no discriminación.
- **Artículo 2.** Derechos de los pueblos indígenas y diversidad cultural.
- **Artículo 3.** Derecho a la educación.
- **Artículo 4.** Derecho a la igualdad entre mujeres y hombres; derecho a decidir el número y espaciamiento de los hijos; derecho a la protección de la salud; derecho a un medio ambiente adecuado; derecho a una vivienda digna y decorosa; y derechos de la niñez.
- **Artículo 5.** Derecho a la libertad de profesión.
- **Artículo 6.** Derecho a la libertad de expresión y derecho a la información.
- **Artículo 7.** Derecho a la libertad de imprenta.
- **Artículo 8.** Derecho de petición.
- **Artículo 9.** Derecho de asociación y reunión.
- **Artículo 13.** Derecho de igualdad ante la ley.
- **Artículo 14.** Garantía de legalidad.
- **Artículo 16.** Derecho a la seguridad jurídica y libertad personal.
- **Artículo 17.** Derecho al acceso y eficaz administración de la justicia.
- **Artículo 21.** Derecho de seguridad jurídica.
- **Artículo 24.** Derecho de libertad religiosa.
- **Artículo 25.** Derecho del pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos en el desarrollo nacional del país.
- **Artículo 27.** Derecho de propiedad.
- **Artículo 28.** Derecho de abasto de artículos de consumo necesario.
- **Artículo 35.** Derechos políticos.
- **Artículo 102.** Establecimiento de las instancias institucionales para la protección de los derechos humanos.
- **Artículo 103.** Defensa de las garantías individuales.
- **Artículo 107.** Defensa de las garantías individuales.
- **Artículo 123.** Derecho al trabajo.
- **Artículo 130.** Derecho de asociación religiosa.

El sistema jurídico mexicano está integrado por los derechos consagrados en la *Constitución*, las leyes que de ella emanan y las normas protectoras de la persona contenidas en los instrumentos internacionales.

Es importante destacar que la protección de los derechos humanos y la no discriminación no sólo ésta plasmada en la *Constitución*, ya que la propia LFPED, en sus artículos 2 y 3, señala que corresponde al Estado promover las condiciones reales y efectivas de libertad e igualdad. Así, esta *Ley* establece que cada una de las autoridades y de los órganos públicos

federales adoptará las medidas correspondientes para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la *Constitución*, en las leyes y en los tratados internacionales de los que México es parte.

De este modo, el capítulo tercero de la LFPED señala, en los artículos 10, 11, 12, 13 y 14, que los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres, las niñas y los niños, las personas mayores de 60 años, las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas. En este mismo sentido, el artículo 15 señala que los órganos públicos y las autoridades federales adoptarán las medidas que tiendan a favorecer la igualdad real de oportunidades y a prevenir y eliminar las formas de discriminación. De este modo se fundamenta jurídicamente la implementación de medidas positivas y compensatorias a favor de dichos grupos específicos. Es importante mencionar que la protección de los derechos humanos y la no discriminación también se encuentra reconocida, entre otros, en los instrumentos jurídicos de la tabla de la página 13.

1.3. RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA NO DISCRIMINACIÓN EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL

La LFPED establece en sus artículos 2 y 3 que corresponde al Estado promover las condiciones reales y efectivas de libertad e igualdad.

El artículo 133 de la *Carta Magna* reconoce a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, el carácter de ley suprema de toda la Unión, por lo que se consideran como parte del orden jurídico nacional. Para el caso de este *Programa*, se resaltarán aquellos que contienen normatividad en materia de derechos humanos y protección de la persona.

El artículo 6 de la LFPED establece la pauta interpretativa con respecto al contenido de la *Ley*: su interpretación, así como la actuación de las autoridades federales, será congruente con los instrumentos internacionales aplicables en materia de discriminación de los que México sea parte, así como con las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable.

El artículo 7 de la LFPED adopta el *principio de preferencia interpretativa*, el cual establece el criterio de tomar partido por aquella interpretación que favorezca un derecho fundamental. En este sentido, se reconocen como normas protectoras de la personas aquellos derechos consagrados en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

En lo que se refiere a los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, México es Estado miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA) y participa en las actividades hemisféricas encaminadas a promover la observancia de los derechos humanos. Asimismo, forma parte de la *Convención Americana de Derechos Humanos* (CADH) desde 1981, y en 1988 aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De este modo, el Estado mexicano se compromete en la protección y defensa de los derechos humanos señalados por las observaciones de los comités de vigilancia de los tratados, de los informes de los grupos de trabajo y de los informes de las y los relatores especiales temáticos.

Instrumentos jurídicos para combatir la discriminación

Ley	Grupos a los que protege
<i>Ley de Asistencia Social</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres • Adultos mayores
<i>Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones religiosas
<i>Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres • Etnias y razas • Personas con discapacidad • Migrantes • Adultos mayores • Niñas, niños y adolescentes • Personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual • Asociaciones religiosas
<i>Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Etnias y razas
<i>Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Adultos mayores
<i>Ley del Instituto Mexicano de la Juventud</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Niñas, niños y adolescentes
<i>Ley del Instituto Nacional de Mujeres</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres
<i>Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Etnias y razas
<i>Ley General de Educación</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres • Etnias y razas • Personas con discapacidad • Migrantes • Adultos mayores • Niñas, niños y adolescentes • Personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual • Asociaciones religiosas
<i>Ley General de Población</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Migrantes
<i>Ley General de Salud</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres • Etnias y razas • Personas con discapacidad • Migrantes • Adultos mayores • Niñas, niños y adolescentes • Personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual • Asociaciones religiosas
<i>Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Niñas, niños y adolescentes
<i>Ley de Nacionalidad</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Migrantes
<i>Ley Federal del Trabajo</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres • Etnias y razas • Personas con discapacidad • Adultos mayores • Niñas, niños y adolescentes • Asociaciones religiosas

El artículo 7 de la LFPED adopta el principio de preferencia interpretativa, el cual establece el criterio de tomar partido por aquella interpretación que favorezca un derecho fundamental.

1.4. CONFORMACIÓN DE LA NORMATIVIDAD INTERNACIONAL EN MATERIA DE NO DISCRIMINACIÓN

La igualdad y la no discriminación constituyen uno de los pilares fundamentales del sistema internacional de derechos humanos. Entre sus propósitos se encuentra promover el desarrollo y estimular el respeto hacia los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los individuos, así como establecer una orientación programática. El artículo 55 de la *Carta* de la ONU establece lo siguiente:

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: [...] a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; [...] b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

La igualdad y la no discriminación constituyen uno de los pilares fundamentales del sistema internacional de derechos humanos.

Por otra parte, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* en su artículo 1 reconoce que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. En el Artículo 2 se enuncia que: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta *Declaración*, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. En el artículo 7 de esta *Declaración* aparece la prohibición explícita de la discriminación: “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta *Declaración* y contra toda provocación a tal discriminación”.

Por su parte, el *Convenio núm. 111 sobre la Discriminación, Empleo y Ocupación* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece en su artículo 1 que el término discriminación comprende: a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; y b) cualquier distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación que podrá ser especificada por el miembro interesado, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

En la *Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial en Todas sus Formas* (CERD) se señala: “La expresión ‘discriminación racial’ denotará toda distinción, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida privada”. El Tribunal Internacional de Justicia, principal órgano judicial de las Naciones Unidas, considera que esta definición de discriminación racial es una interpretación autorizada del sentido y el alcance de la cláusula de la *Carta* de la ONU que contempla la discriminación.

Con la adopción del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* se ratificó el derecho a la igualdad y no discriminación establecido en el artículo 2: “Cada uno de los Estados parte en el presente *Pacto* se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente *Pacto*, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En tanto el Artículo 26 del mismo declara: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

El *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* establece en su artículo 2 que: “Los Estados parte en el presente *Pacto* se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

También la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW), en su artículo 1 señala: “A los efectos de la presente *Convención*, la expresión ‘discriminación contra las mujeres’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por las mujeres, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad de los hombres y las mujeres, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Y en su artículo 3 refiere que: “Los Estados parte tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizarles el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres”.

Por otra parte, y de acuerdo con la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena*: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

El *principio de universalidad* se encuentra definido en la *Carta* de la ONU y, de acuerdo con ella, los Estados están obligados a promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanas, y tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables.

El *principio de indivisibilidad* de los derechos humanos prohíbe toda jerarquización entre, por una parte, derechos civiles y políticos y, por otra, derechos económicos, sociales y culturales.

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer nos compromete a adoptar medidas para combatir la discriminación.

El *principio de intangibilidad* afirma que los derechos fundamentales son todos aquellos inherentes a la persona humana y usualmente no son derogables.

El *principio de interdependencia* trata la relación entre la realización, total o parcial, de un derecho humano y cualquier otro derecho humano, así como su vínculo con la democracia y el desarrollo. Esta perspectiva es producto de una nueva definición del desarrollo, centrada en el ser humano como poseedor de derechos fundamentales y beneficiario del mismo.¹

En el ámbito interamericano, a través de la OEA, tanto en la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* como en la CADH, se establece el derecho de igualdad ante la ley sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna. En la región, la *Carta Democrática Interamericana*, en su artículo 9, establece: “La eliminación de toda forma de discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes, y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.

El principio de indivisibilidad de los derechos humanos prohíbe toda jerarquización entre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En 2001 se realizó en Durban, Sudáfrica, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, de la cual se desprende una *Declaración* y un *Programa de acción*. A partir de la *Declaración* y el *Programa*, los países se comprometieron a implementar planes nacionales de acción según la cuestión general 66, que “insta a los Estados a establecer y ejecutar sin demora políticas y planes de acción nacionales para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, en particular las manifestaciones basadas en el género”. El PNPED cumple, así, con el compromiso expresado en estos documentos.

El PNPED encuentra en la legislación internacional en materia de no discriminación, con la que se ha comprometido el Estado mexicano, un referente normativo de primer orden para establecer sus metas, actividades y criterios de evaluación. Dentro del derecho positivo internacional no se deben ignorar las interpretaciones emitidas por los órganos y comités creados en virtud de los tratados internacionales, que supervisan su implementación y emiten observaciones. Entre los más destacados se encuentran los siguientes (siglas en inglés):

- Comité de Derechos Humanos (HRC);
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR);
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD);
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW);
- Comité contra la Tortura (CAT);

¹ Los principios hermenéuticos de universalidad, indivisibilidad, interdependencia e intangibilidad se encuentran definidos de manera fundamental en el preámbulo de la *Carta de la ONU*. Para efectos de este *Programa*, y de la interpretación a que se sujetan los instrumentos normativos nacionales e internacionales que apoyan el principio constitucional de no discriminación, se adopta la definición convencional de hermenéutica jurídica. Esta definición se halla expresada, de manera canónica, en la idea de que “la lectura de cualquier mensaje implica una interpretación de su sentido, por mínima que sea [...] Empero, la hermenéutica jurídica no es sólo histórica. No se trata de reestablecer el sentido ni el uso original de la ley, sino evaluar cómo, habiendo llegado hasta el presente, la ley puede entenderse y aplicarse en instancias específicas [...] El jurista busca descubrir la ‘idea legal’ de la ley ligándola con el presente. Él adapta la ley transmitida a las necesidades actuales para fines prácticos, como el usuario utiliza el texto intentando la fusión de horizontes, pero en ningún caso la interpretación es simplemente un uso arbitrario”. Véase: *Enciclopedia jurídica mexicana*, tomo IV, México, Editorial Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, pp. 306-308.

- Comité de los Derechos del Niño (CRC);
- Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW).

En la elaboración del PNPEE también se han tomado en cuenta las recomendaciones hechas por los relatores de los mecanismos de vigilancia, así como de los comités derivados de los tratados internacionales firmados y ratificados por México. Estas recomendaciones están orientadas, fundamentalmente, a los temas de discriminación contra las mujeres, los desplazados y los pueblos y comunidades indígenas.

2. ¿Cómo se planeó?

2.1. ANTECEDENTES

Con la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001 se establece en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* el derecho constitucional que consagra el trato igualitario y la no discriminación. Este principio jurídico fue reglamentado a través de la LFPED y tiene como antecedente el trabajo realizado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCECD).

La Comisión se instaló el 27 de marzo de 2001, integrada por cuatro coordinaciones y seis subcomisiones. A su convocatoria respondieron 161 personas de diferentes ámbitos, como representantes políticos, delegados del Poder Ejecutivo federal, legisladores y miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Comisiones de Derechos Humanos, académicos y representantes de la sociedad civil.

El resultado de los trabajos realizados por la CCECD fue un diagnóstico general del estado de la discriminación en México y un anteproyecto de ley que contemplaba la creación de un organismo destinado a garantizar su aplicación. El anteproyecto de ley fue presentado a consideración ante el Ejecutivo federal el 26 de noviembre de 2001. Luego de su análisis y revisión, el 10 de diciembre de 2002 el presidente de la República, licenciado Vicente Fox Quesada, remitió al Congreso de la Unión la iniciativa de LFPED.

Por unanimidad, el 10 de abril de 2003 la Cámara de Diputados aprobó la minuta de la LFPED, misma que fue remitida a la Cámara de Senadores. El 30 de abril, también por unanimidad, fue refrendada. El 11 de junio de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.

El CONAPRED, organismo descentralizado, fue creado en conformidad a lo dispuesto por la LFPED como la institución rectora que promueve las políticas y medidas necesarias para prevenir y eliminar la discriminación, además de propiciar la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad.

Por su parte, en la elaboración del PNPED se consideró una metodología de planeación en cinco etapas sucesivas. En primer lugar se establecieron, en un esquema general de trabajo, los criterios y aspectos generales del *Programa*. Una segunda instancia consistió en la integración de los elementos para esbozar un diagnóstico preliminar sobre el estado de la discriminación en México, por medio de una consulta pública. Esta consulta tendría el propósito de compilar documentos y reunir a las personas interesadas en la protección de los derechos fundamentales; adicionalmente, se propuso que la consulta concentrara los debates y

El antecedente del CONAPRED es la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, que generó un diagnóstico general de la discriminación en México y un Anteproyecto de Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

propuestas de política pública que se generaran durante la elaboración del *Programa*. Este diagnóstico retomó la experiencia de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, así como otros esfuerzos² encaminados hacia la misma dirección y con una visión interinstitucional. A partir de este diagnóstico se definieron las líneas temáticas, participantes, recursos y tiempos sobre los que se realizaría la consulta pública en torno al PNPED.

El diseño de la consulta ofreció la posibilidad de participar a un amplio número de personas, fundamentalmente a través de las mesas de discusión que constituyeron el Foro contra la Discriminación. Con el fin de desarrollar esta primera parte de la consulta se convocó la participación de legisladores, funcionarios, representantes de organizaciones civiles y académicos, entre otros. El proceso de consulta que dio lugar al PNPED se caracterizó por la apertura, pluralidad y diálogo entre las instituciones y la sociedad, lo cual permitió definir las prioridades, tanto del trabajo institucional del CONAPRED como de la administración pública federal en su lucha contra la discriminación. En total, se presentaron 60 ponencias, de las cuales 17 provinieron de instituciones públicas y 43 de personas y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se registraron 147 participaciones por vía electrónica y se recibieron ocho documentos de instituciones públicas en materia de combate y prevención de la discriminación. Con estos elementos, se redactaron las versiones preliminar y definitiva del PNPED.

El CONAPRED fue creado, en conformidad con lo dispuesto por la LFPED, como la institución rectora que promueve las políticas públicas para prevenir y eliminar la discriminación.

En un tercer momento, posterior a la consulta pública, se definió la visión y misión del *Programa*. En cuarto lugar, se desarrollaron los objetivos generales, los objetivos específicos y las líneas de acción del PNPED. Finalmente, se estableció el esquema con el fin de desarrollar los instrumentos de medición adecuados para las acciones y políticas públicas comprometidas por el *Programa*.

2.2. SOBRE EL CONAPRED COMO SUJETO COORDINADOR DE LA POLÍTICA DE ESTADO EN MATERIA DE NO DISCRIMINACIÓN

El CONAPRED fue creado con la intención de constituirse como un órgano de gobierno con la capacidad de coordinar la política de Estado en materia de no discriminación. En este sentido, corresponde al CONAPRED asumir una visión estructural de política pública sobre el problema de la discriminación. La discriminación no sólo es un fenómeno cuyas consecuencias adversas se limitan a los grupos que la padecen; tampoco es cierto que sólo los grupos humanos minoritarios sean objeto de tratos diferenciados y excluyentes. El problema de la discriminación es un lastre para cualquier sociedad que se precie de ser democrática, dado que vulnera su principal valor: la igualdad. La discriminación es una forma particular de la desigualdad social, en tanto limita el acceso de las personas a bienes, derechos, recursos o el desarrollo de capacidades básicas y, por tanto, reduce la calidad de vida y se convierte en un problema de justicia de primer orden. Por ello, a partir de las demandas de inclusión realizadas desde la sociedad civil se hizo evidente la necesidad no sólo de modificar la legislación vigente –adición del párrafo tercero del artículo 1 constitucional–, sino también de articular un ordenamiento específico para tipificar los casos de discriminación y los recursos legales para combatirla –la LFPED– y, además, de crear un organismo –el CONAPRED– encargado del diseño, coordinación y evaluación de las políticas públicas antidiscriminatorias.

² A este respecto debe recordarse que el CONAPRED retomó el diagnóstico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en materia de no discriminación.

La discriminación es un proceso reformable, como cualquier proceso social y, en consecuencia, no responde a una dinámica de integración y diferenciación sin la cual la cohesión social sea imposible. Hoy sabemos, por ejemplo, a partir de la extrapolación de las aportaciones de la perspectiva de género, que ningún espacio público o privado está libre de relaciones de poder asimétricas. Tanto las relaciones familiares como la propia identidad son susceptibles de reconfigurarse en los términos de una cultura de equidad. Que la discriminación sea un fenómeno estructurante de las relaciones sociales en el momento presente no significa que esta forma de construcción inequitativa del tejido social sea ahistórica o corresponda a la esencia de la vida política. En este sentido, si el CONAPRED asume como ejes de su discurso igualitario a ciertos grupos (las mujeres, por ejemplo) en relación con esferas específicas de la vida (el acceso al empleo en todos los casos), no es porque se suponga que dichos colectivos sean homogéneos en su composición y, por tanto, que las soluciones políticas que serían válidas para unos podrían hacerse extensivas a los demás sin ningún matiz. Lo que permite al CONAPRED adoptar esta perspectiva a partir de grupos discriminados es que los individuos que los componen comparten su posición subordinada en una relación asimétrica de dominio que limita a quienes son considerados inferiores a causa de un estigma o prejuicio socialmente extendido.

Es probable que algunas personas puedan escapar a las limitaciones que plantea la discriminación, pero lo cierto es que la pauta social dominante es la reproducción de las posiciones estructurales de las personas según su grupo de adscripción. Por eso el Estado no puede dejar en manos de los particulares, o a la buena voluntad de los filántropos, el combate de la discriminación y la consecuente promoción de la igualdad real de trato y oportunidades. Si el Estado mexicano está obligado a dar cumplimiento a las obligaciones democráticas derivadas del carácter estructural de la discriminación debe promover un genuino principio de no discriminación. La afirmación del carácter estructural de la discriminación no justifica la inacción gubernamental ni la limitación de la acción del gobierno dentro de los límites de la vida pública. Al contrario, al asumir criterios antidiscriminatorios estructurales el CONAPRED está en posibilidad de diseñar políticas públicas y reformas legales orientadas a combatir este fenómeno y de involucrar a todos los niveles y sectores de gobierno en esta tarea, además de a la iniciativa privada, los sindicatos, las OSC y los organismos autónomos. De esta forma, el *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación* va más allá de una política gubernamental y se erige y consolida como una política de Estado.

El CONAPRED se compromete con el enfoque estructural del combate a la discriminación, es decir, con la convicción de que el Estado mexicano debe fijar las directrices en materia antidiscriminatoria. Esta política antidiscriminatoria estructural, por tanto, debe articular a todos los niveles o sectores de gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil en general. Para poder cumplir con este objetivo, el CONAPRED se informa de las facetas del fenómeno discriminatorio en México, fundamentalmente a través de las quejas y reclamaciones que recibe por parte de los ciudadanos presuntamente afectados, de los estudios que realiza sobre las prácticas discriminatorias y los grupos discriminados y, además, a partir de la experiencia en materia legislativa. Esta exploración del fenómeno discriminatorio y sus consecuencias como afectaciones para la calidad de vida de las personas colocan al CONAPRED en una situación estratégica para coordinar y orientar la política antidiscriminatoria del Estado mexicano.

El proceso de democratización que ha vivido nuestro país, aunado al incremento paulatino de las demandas sociales, han impuesto al Estado nuevas y profundas exigencias, relacionadas con la cooperación entre los múltiples actores de la vida pública. El problema de la discriminación, a partir de su enfoque estructural, requiere un nuevo esquema de gobernabilidad basado en un modelo horizontal de gestión que contemple la realidad heterogénea

Que la discriminación sea un fenómeno estructurante de las relaciones sociales en el momento presente no significa que esta forma de construcción inequitativa del tejido social sea ahistórica.

y diversa del entorno. Surge, así, la idea de la transversalidad. Esta idea plantea la necesidad de que temas y situaciones que han adquirido importancia social reciente, pero que no han sido suficientemente reflejados en el interés institucional –como pueden ser los que define la pluralidad social–, sean incluidos sistemáticamente, considerados desde una perspectiva global y observados desde todos los ámbitos de la sociedad. La discriminación aparece como un problema estructural y, por ello, debe ser atendido desde un enfoque transversal.

Toda política antidiscriminatoria integral deberá redimensionar la política social, ya que su implementación involucrará a todos los actores institucionales que provean un bien, servicio, recurso o valor público a los ciudadanos. Debe considerarse que el carácter transversal de la política pública antidiscriminatoria implica dejar de lado las interpretaciones lineales y, en su lugar, incorporar el análisis de las causalidades múltiples. En este sentido, es necesario establecer los objetivos de política pública y proyectarlos a través de líneas estratégicas que involucren a todos los actores en la implementación de las soluciones.

La discriminación es una violación mayor del derecho a la igualdad, es decir, del fundamento del Estado social y democrático de derecho.

La discriminación, tal como está definida en el artículo 4 de la LFPED, consiste en una limitación de derechos y, por ello mismo, es contraria al ideal democrático que hace de la igualdad el valor fundamental para articular una convivencia justa y pacífica. La discriminación es una violación mayor del derecho a la igualdad, es decir, del fundamento del Estado social y democrático de derecho. Una sociedad que discrimina, y un Estado que favorece dichas prácticas por omisión de su labor de garante de la igualdad ciudadana, no pueden ser calificados de justos. Si la ciudadanía no reconoce las instancias que le permitan reclamar sus derechos cuando el acceso a ellos le es limitado por un trato excluyente, difícilmente se habituará a pensar que las conductas discriminatorias deben ser prohibidas. De la misma manera, si los ciudadanos no perciben que la limitación de derechos como resultado de la discriminación es ilegal y motivo de una compensación para los afectados, entonces este tipo de conductas seguirán legitimadas en el contexto de la tradición y el prejuicio aceptado.

La referencia a una política de Estado a nivel nacional en materia de no discriminación sugiere la construcción de una nueva cultura política en varios sentidos. Por una parte, aunque la lucha contra la discriminación exige un cambio cultural que modifique las conductas y favorezca una cultura política de la equidad, este mismo cambio sólo puede conseguirse a partir de la puesta en práctica de una estrategia igualitaria estructuralmente orientada y del cumplimiento de la *Constitución* y sus principios de igualdad e inclusión. Por otra parte, debe hacerse patente que la protección de los grupos vulnerados por el fenómeno de la discriminación requiere no sólo de la aplicación imparcial de la ley y las medidas para castigar los actos discriminatorios sino, además, de la articulación de medidas compensatorias orientadas a resarcir a los grupos humanos tradicionalmente excluidos. Por último, el CONAPRED, a partir de su posición como coordinador de la política de Estado en materia de no discriminación, tiene la oportunidad de colocar a México en la vanguardia de las luchas a favor de la inclusión y el reconocimiento.

En efecto, la formulación tradicional de los derechos humanos los convertía en espacios de protección y seguridad para los ciudadanos frente a los posibles abusos del poder estatal. La evolución del principio de igualdad a partir de los convenios y tratados internacionales de protección de los derechos humanos nos ha hecho conscientes de que la calidad de vida de los grupos vulnerados sólo se verá fortalecida si, además de la aplicación imparcial de la ley para su protección, también se impulsa su acceso al desarrollo a través de un catálogo de compensaciones por las desventajas sufridas de manera inmerecida. Este catálogo de compensaciones, por supuesto, tiene que desprenderse de un proyecto

de política pública antidiscriminatoria para la inserción y promoción social de los grupos vulnerados. En relación con este proyecto de política pública con criterios de no discriminación, el CONAPRED no asume sólo el papel de ejecutor, sino también el de coordinador de las acciones emprendidas por los distintos actores públicos y privados.

La lucha legal e institucional contra la discriminación, a diferencia de la protección convencional de los derechos humanos como libertades negativas, también ejerce su acción en el terreno privado, pues se parte de la evidencia de que los actos discriminatorios no son exclusivos de la esfera pública. Esta es una diferencia crucial con las atribuciones de las comisiones de derechos humanos, cuya acción fundamental se da en relación con organismos públicos. El CONAPRED, tal como lo establece la LFPED, puede conducir procedimientos de queja y denuncia por actos de discriminación y, si es el caso, establecer las medidas administrativas pertinentes. Esto convierte al CONAPRED en una autoridad administrativa federal, estatuto distinto al de cualquier comisión de derechos humanos. El elemento distintivo más notorio de la legislación y la autoridad en materia de discriminación es su carácter coordinador de las políticas públicas para integrar y promover socialmente a los grupos que padecen discriminación. Por ello, la función del CONAPRED consiste en coordinar las acciones del gobierno en esta materia. En última instancia, al criticar las formas tradicionales de lograrse la cohesión social, asentadas en el estigma y el prejuicio compartidos, la lucha contra la discriminación aspira a articular un orden social justo donde el referente inmediato sea la ley y el disfrute de la calidad de vida disponibles para todos los ciudadanos sin distinción. Debido a que la discriminación posee características multifacéticas, si el PNPED pretende erigirse como instrumento de Estado debe tener un carácter transversal, orientación preventiva y resultados que permitan eliminar completamente la discriminación. En otras palabras, el PNPED establece una estrategia para responsabilizar a cada uno de los actores sociales sobre las medidas para prevenir la discriminación y las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades que deben realizar, los plazos y la forma de medir y evaluar su labor. Asimismo, la lucha contra la discriminación debe asumirse como una labor sistemática, en distintas fases y con distintos resultados para cada una de ellas.

El elemento distintivo más notorio de la legislación y la autoridad en materia de discriminación es su carácter coordinador de las políticas públicas para integrar y promover socialmente a los grupos que padecen discriminación.

3. ¿Dónde estamos? La situación de la discriminación en México

3.1. GRUPOS VULNERADOS

3.1.1. Mujeres

La *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* establece que discriminación por sexo es:

[...] toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

En lo que se refiere a percepciones y opiniones de los miembros de un grupo específico (mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, entre otros) y de la percepción general de la sociedad sobre los mismos, la *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005* revela que:

- Casi 90% de las mujeres encuestadas opina que sí existe discriminación por su condición.
- Una de cada cinco mujeres considera que son las propias mujeres las responsables del fenómeno, y casi una tercera parte lo atribuye al machismo.
- Una de cada tres personas está de acuerdo con que las mujeres ganen menos dinero que los hombres.
- Uno de cada cinco encuestados opina que las mujeres tienen menos capacidades que los hombres para ejercer cargos importantes.
- Uno de cada cuatro mexicanos opina que las mujeres son violadas porque provocan a los hombres.
- El trabajo y la familia son los dos espacios donde más se percibe la discriminación hacia las mujeres.

Estos datos indican que la marginación, el rezago, la inequidad, la violencia y la falta de oportunidades son expresiones inequívocas de la discriminación contra las mujeres mexicanas. De este modo, la discriminación estructural que sufren las mujeres es un obstáculo fundamental para la consolidación efectiva de formas de convivencia social y política cabalmente democráticas, así como un obstáculo para el desarrollo nacional.

La Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005 reveló que casi 90% de las mujeres encuestadas opinaron que sí existe discriminación por su condición.

La discriminación estructural que sufren las mujeres es un obstáculo fundamental para la convivencia social y política cabalmente democráticas.

En el ámbito internacional, el informe *El estado de la población mundial 2005* concluye que la inversión en los derechos económicos de las mujeres acelerará el desarrollo a largo plazo; de no hacerlo, se corre el riesgo de acentuar la marginación social de las generaciones venideras. Finalmente, uno de los ocho *Objetivos del milenio*, auspiciados por la ONU y firmados por México, establece el compromiso de promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

La *Observación General Número 28* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) expone que el Estado parte “no sólo debe adoptar medidas de protección sino también medidas positivas en todos los ámbitos a fin de dar poder a la mujer en forma efectiva e igualitaria”. Además el Estado es responsable de asegurar el disfrute de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna. Sin embargo, se reconoce que la desigualdad que padecen las mujeres en el mundo, en relación con el disfrute, respeto y garantía de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales está profundamente arraigada en la tradición, la historia y la cultura, incluso en las actitudes religiosas.

Estas representaciones se basan en prejuicios culturales que tienen como efecto la discriminación y la exclusión de las mujeres, y es en este contexto que la censura y condena al pleno goce de la sexualidad femenina es un atentado contra sus derechos fundamentales.

3.1.2. Personas con discapacidad

La Organización Mundial de la Salud (OMS) señala que en el mundo aproximadamente el 10% de la población tiene algún tipo de discapacidad. En América Latina, esta población se estima en 75 millones, de los cuales 80% vive en condiciones de pobreza extrema. Para el caso de México, y aplicando la proporción de personas con discapacidad considerada por la OMS, existirían 10 millones de personas que se encuentran expuestas a discriminación por motivo de discapacidad. Por su parte, la *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005* revela que:

- El mexicano promedio sí discrimina a las personas con discapacidad.
- El 41% de los encuestados opina que las personas con discapacidad no trabajan tan bien como las demás.
- Una de cada tres personas encuestadas está de acuerdo con que en las escuelas donde asisten niños con discapacidad disminuye la calidad de la enseñanza.
- El 42% de los encuestados está de acuerdo en que, dadas las actuales dificultades de empleo, sería preferible dar trabajo a una persona sin discapacidad que a una con discapacidad.

La *Encuesta* revela, además, algunos datos sobre la autopercepción de las personas con discapacidad en materia de discriminación:

- Nueve de cada 10 personas con discapacidad opinan que sí existe discriminación en su contra.
- Más de la mitad de las personas con discapacidad afirma que no han sido respetados sus derechos.
- Tres de cada cuatro personas con discapacidad creen tener menos oportunidades para ir a la escuela.

- El 64% de las familias que cuentan con algún miembro con discapacidad subsiste con tres salarios mínimos o menos.

Actualmente, el modelo médico asistencialista tiende a ser reemplazado por una perspectiva de derechos de la persona con discapacidad, basada en el respeto a los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y la no discriminación. En este contexto, para que en México se puedan establecer genuinas acciones a favor de la inclusión social de las personas con discapacidad, es necesario reproducir los estándares de inclusión recogidos en los instrumentos internacionales que contemplan ya este enfoque. Entre estos instrumentos destacan por su importancia las *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad*, aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 48/96 del 20 de diciembre de 1993. Los ejes de este documento son: requisitos para la igualdad de participación; esferas previstas para la igualdad de participación; medidas de ejecución; y mecanismos de supervisión. *La Resolución 2005/65*, con el título *Los derechos humanos de las personas con discapacidad*, puntualiza que los Estados deben: asegurar que las personas con discapacidad disfruten plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales; prevenir y prohibir todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad; y garantizar la igualdad de oportunidades para la plena participación de las personas con discapacidad en todas las esferas de la vida.

Asimismo, México promovió en 2001, ante la Asamblea General de la ONU, la elaboración de un instrumento vinculante en materia de derechos humanos para las personas con discapacidad. Los ejes del proyecto de la *Convención Internacional Amplia e Integral para Promover y Proteger los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad* son: dignidad y autonomía personal; no discriminación; plena inclusión como ciudadanos en pie de igualdad; respeto a las diferencias; igualdad de oportunidades y accesibilidad.

Para lograr una cultura de la no discriminación hacia las personas con discapacidad se requiere que las instituciones públicas, privadas y sociales asuman su responsabilidad y que se continúen profundizando los enfoques arriba señalados, para lograr lo siguiente: 1) un cambio en el enfoque social, de tal manera que las personas con discapacidad y sus organizaciones participen activamente en la elaboración de planes y programas; 2) la construcción, a través de procesos educativos diversos, de una cultura de la discapacidad enfocada hacia el respeto a los derechos y la no discriminación; y 3) el diseño e implementación de políticas públicas armonizadas con los instrumentos internacionales, que contemplen la tutela de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad.

Para promover la construcción de una cultura política democrática e incluyente dirigida de manera especial hacia las personas con discapacidad, la Secretaría del Trabajo ha implementado, a partir del año 2002, el programa *Empresa incluyente. Por una nueva cultura laboral*. Este Programa tiene como objetivo “fomentar la participación de las empresas en la generación de oportunidades de empleo para las personas con discapacidad, otorgándoles un reconocimiento por la labor realizada en este sentido, logrando así que la sociedad identifique sus productos y/o servicios en apoyo a este grupo social”.³ El programa *Empresa incluyente* toma como punto de partida la idea de que la persona con discapacidad requiere, para integrarse a su empleo, de independencia funcional y, además, que se realice una valoración imparcial sobre las aptitudes y talentos necesarios para ocupar un determinado

Actualmente, el modelo médico asistencialista tiende a ser reemplazado por una perspectiva de derechos de la persona con discapacidad, basada en el respeto a los derechos humanos, la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

³ *Empresa incluyente. Por una nueva cultura laboral. Manual de orientación para empresarios*, Dirección de Equidad y Género de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2002, p. 1.

puesto laboral. En este sentido, se afirma que una actitud incluyente y de respeto hacia todos los trabajadores, sin considerar sus características o las diferencias sociales y culturales para darles un tratamiento diferenciado y excluyente son las condiciones necesarias para crear un ambiente laboral productivo y respetuoso de las diferencias.⁴

3.1.3. Personas que viven con VIH-sida

El sida es una enfermedad socialmente estigmatizada ya que, según diversos reportes estadísticos-médicos, la principal vía de contagio, a pesar de las campañas de prevención que se han hecho mundialmente durante los últimos años, sigue siendo la actividad sexual no protegida. Este estigma ocasiona que grupos tradicionalmente discriminados por diversas razones (homosexuales, sexoservidores y sexoservidoras, mujeres, transexuales, bisexuales, pueblos y comunidades indígenas, entre otros) sean doblemente excluidos, impidiéndoles a las personas que los integran el ejercicio de sus derechos frente a la enfermedad. La mayoría de las veces, los grupos socialmente vulnerados por la infección no tienen acceso a los mecanismos de control y prevención, o son obligados a tomar distancia de éstos a causa de un tratamiento diferenciado y excluyente.

En general, las personas que viven con VIH-sida no tienen acceso a los mecanismos de control y prevención, o son obligadas a tomar distancia de éstos a causa de un tratamiento diferenciado y excluyente.

La discriminación relacionada con el sida se ha constituido como un mecanismo que menoscaba no sólo los derechos de las personas que viven con el virus y de los sectores más vulnerados por la infección, sino también el derecho a la información y a la salud de todos los individuos. Por ello, es importante resaltar que el VIH-sida favorece la discriminación múltiple.

Una persona que es portadora de VIH, o que ha desarrollado la enfermedad del sida, es objeto de discriminación y exclusión en relación con los derechos fundamentales que le aseguran el acceso a los servicios de salud dignos y de calidad, la seguridad social, la información, la educación y el trabajo.

Las cifras estimadas de casos de VIH-sida en el mundo, de acuerdo con lo señalado por el *Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el Sida* (Onusida) en noviembre de 2005, señalan la existencia de 40.3 millones personas viviendo con VIH, de las cuales 38.0 millones son adultos de 15 años o más y 2.3 millones menores de 15 años. Se estiman 4.9 millones de nuevas infecciones (4.2 millones de adultos y 700,000 menores de 15 años). En ese mismo año fallecieron por sida 3.1 millones de personas.

En las regiones donde la epidemia está generalizada, las mujeres están cada vez más expuestas al riesgo de contraer esta infección. En todo el mundo se acumulan ya 17.5 millones de mujeres viviendo con el VIH, es decir, 43% del total de personas infectadas.

La magnitud y el impacto de la pandemia⁵ del sida no son homogéneos en todas las regiones del mundo, pues se observan grandes variaciones en los niveles de infección alcanzados por cada uno de los países. Así, África subsahariana es la región más afectada, pues concentra casi dos terceras partes de todas las personas viviendo con VIH-sida en el mundo, de las cuales más de 52% son mujeres. En esta región, se estima una prevalencia del VIH en adultos de 7.2%; y ocurren el 77% del total de defunciones mundiales por esta causa, es decir, 2.4 millones de defunciones. El Caribe es la segunda región más afectada, pues aunque registra

⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁵ Según la OMS y Onusida, se usa el término "pandemia" cuando se hace referencia a los alcances mundiales de la enfermedad, mientras que "epidemia" se circunscribe a territorios específicos.

menos del 1% del total de las personas viviendo con VIH-sida, cuenta con una prevalencia de 1.6% entre la población adulta, con alrededor de 24,000 defunciones al año.

Desde 1983, año en que inició esta epidemia en nuestro país, hasta el 15 de noviembre del 2005, en el Registro Nacional de Casos de sida se han contabilizado en forma acumulada 98,933 casos de sida, de los cuales 83% son hombres y 17% son mujeres. Por otra parte, utilizando las metodologías internacionales de Onusida, se estima que existen en México alrededor de 180,000 personas viviendo con VIH. Estas cifras demuestran que, a diferencia de lo que se observa en el contexto internacional, en México el sida tiene mayor incidencia entre la población masculina. Por cada cinco casos acumulados de VIH-sida en hombres se ha observado un caso en mujeres; y en los casos debidos a la transmisión sexual, esta relación aumenta en una proporción de seis a uno.

El sida en México		
Casos de sida y portadores de VIH (al 15 de noviembre de 2005)		
Casos de sida notificados		98,933
Personas viviendo con VIH		180,000
Casos de sida registrados en 2005		4,965
Casos de sida registrados oportunamente en 2005		3,008
Casos de sida por sexo (al 15 de noviembre de 2005)		
Hombres	82,382	83.3%
Mujeres	16,551	16.7%
Total	98,933	100.0%
Casos de sida por edad (al 15 de noviembre de 2005)		
< 15 años	2,383	2.4%
15 - 44 años	77,220	78.9%
45 años o más	18,325	18.7%
Edad ignorada	1,005	1.0%
Total	98,933	100.0%

En las regiones donde la epidemia de VIH-sida está generalizada, las mujeres están cada vez más expuestas al riesgo de contraer el virus.

Fuente: Registro Nacional de Casos de Sida.

En México, la prevalencia de VIH-sida es de 0.3% entre la población adulta, lo cual ubica a nuestro país en el lugar número 77 de entre todos los del mundo. En la región de América Latina y el Caribe, México ocupa el lugar 23 de 48, es decir, que México se encuentra entre los países con más baja prevalencia en la región, muy por debajo de la que muestran otras naciones como Brasil, Honduras y Belice. De acuerdo con la tipología propuesta por Onusida, México puede clasificarse como un país con una epidemia de sida concentrada, la cual se caracteriza por una prevalencia de infección por VIH-sida que se ha difundido rápidamente en un subgrupo de la población, pero que aún no se establece en la población en general.

En el caso mexicano, según datos del Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH-sida (Censida), 92.2% de los casos acumulados de sida se han originado por transmisión sexual, 5.3% por vía sanguínea, 2.2 por vía perinatal, y menos de 1% en la categoría combinada HSH/UDI (hombres que tienen sexo con otros hombres/usuarios de drogas inyectables). Sin embargo, como resultado de las estrategias impulsadas y de las disposiciones legales implementadas desde 1986, durante los últimos seis años no se han presentado casos con diagnóstico debido a transfusión sanguínea, y la transmisión madre-hijo se está combatiendo a través del *Programa de Prevención Perinatal*. De acuerdo con estos datos, en México la principal vía de transmisión del VIH-sida es la sexual, y se concentra fundamentalmente en hombres que tienen sexo con hombres.

Según cifras preliminares de Censida, durante el año 2005 se registraron más de 4,500 defunciones por VIH-sida en nuestro país. Se estima que los enfermos de sida que reciben tratamiento antirretroviral han recuperado de cinco a ocho años de sobre vida, ganancia que se ha reflejado en cantidad y calidad de vida. Además, desde 1997 se observa una disminución importante en la mortalidad de hombres de 25 a 34 años de edad, que constituye el grupo más afectado por esta enfermedad. Actualmente, se estima que en el sector salud están recibiendo tratamiento antirretroviral poco más de 30,000 personas viviendo con VIH-sida.

Según cifras de Censida, durante el año 2005 se registraron más de 4,500 defunciones por VIH-sida en nuestro país.

El sida en México Categorías de transmisión (al 15 de noviembre de 2005)	
Sexual	92.2%
Sexo entre hombres	47.7%
Heterosexual	44.5%
Sanguínea	5.3%
Transfusión sanguínea	3.6%
Hemofílicos	0.4%
Donador	0.6%
Drogas intravenosas	0.7%
Exposición ocupacional	< 0.1%
Perinatal	2.2%
Otras (homosexualidad-drogas)	0.3%
Se desconoce	(60.9%)

Las políticas públicas en materia de salud tienen como objetivo, de manera generalizada, continuar garantizando el acceso universal a la terapia antirretroviral y avanzar en el mejoramiento de la calidad de la atención, a través de acciones como impulsar el monitoreo adecuado de pacientes en tratamiento. En prevención, se está buscando aumentar los recursos destinados a acciones de prevención, desde el nivel federal, así como en colaboración con los gobiernos estatales. En el área de mitigación del daño se han continuado promoviendo las campañas de comunicación sobre estigma y discriminación. En este sentido, cabe destacar la reciente campaña contra la homofobia, realizada conjuntamente entre Censida y CONAPRED, la cual contó con el apoyo de funcionarios, activistas, organizaciones civiles y agencias internacionales.

3.1.4. Personas adultas mayores

Con el propósito de consolidar el tema de la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores, la ONU realizó la II Asamblea Mundial de Envejecimiento 2002 en Madrid, España, y formuló la *Declaración Política y el Plan Internacional de Acción ante el Envejecimiento*, a favor de la construcción de un mundo para todas las edades.

En México, según las proyecciones demográficas del Consejo Nacional de Población (Conapo), 799 personas cumplen 60 años cada día en el territorio nacional, por lo que se puede prever que la población de adultos mayores se duplicará en los próximos años.

El aislamiento social, las discapacidades, las enfermedades y las dificultades económicas son los principales factores que contribuyen a la fragilidad social de este grupo. De acuerdo con el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), sólo 25% de los adultos mayores cuentan con recursos suficientes para enfrentar su vejez, y 75% son económicamente endeblés. Sólo millón y medio de adultos mayores reciben algún tipo de pensión, mientras el 80% restante tiene que buscar sus propios ingresos.

Alrededor de 90% de las y los adultos mayores vive con sus familiares, mientras 10% carece de cualquier tipo de apoyo. Asimismo, se sabe que casi 3.5 millones de adultos mayores viven en municipios de bajo o muy bajo desarrollo social. La *Primera Encuesta Nacional Sobre Discriminación en México 2005* expone la autopercepción de las y los adultos mayores:

- Casi 90% de las y los adultos mayores opina que sí existe discriminación en su contra.
- Tres de cada cuatro consideran que una persona de edad mayor tiene pocas o nulas posibilidades de mejorar sus condiciones de vida.
- El 40% de las y los adultos mayores se siente rechazado por la sociedad.
- Más de la mitad de las y los adultos mayores dice tener menor libertad que el resto de los miembros de su familia.
- A 40% de las y los adultos mayores no se le han respetado sus derechos.
- Más de 90% de los adultos mayores cree tener menor oportunidad para conseguir un trabajo que el resto de las personas.

Según el Conapo 799 personas cumplen 60 años cada día en México; se prevé que la población de adultos mayores se duplicará en los próximos años.

3.1.5. Las y los jóvenes

De acuerdo con el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, las y los adolescentes y jóvenes son un grupo social que suma más de 20 millones de personas. En el año 2002, el Conapo señaló que 24% de ellos se encuentra en situación de pobreza.

De acuerdo con las últimas cifras disponibles, poco más de la mitad de la población de 15 a 24 años realiza una actividad económica, generalmente en condiciones laborales inadecuadas, bajos niveles salariales, magras prestaciones sociales y precarias oportunidades de desarrollo humano integral.

El *Programa Nacional de la Juventud 2001-2006* detectó cinco sectores que merecen especial atención: las y los jóvenes pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas; las y los jóvenes migrantes; las y los jóvenes en situación de calle; las y los jóvenes con discapacidad; y las y los jóvenes en conflicto con la ley.

En el ámbito internacional, el informe *El estado de la población mundial 2005* concluye que la inversión en los derechos económicos de las y los jóvenes, que constituyen la mayoría de la población mundial, acelerará el desarrollo a largo plazo. De no hacerlo, se corre el riesgo de consolidar la influencia de la pobreza en las generaciones venideras.

Según el *Informe 2005* de México al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), el empleo de las y los adolescentes y jóvenes de entre 12 y 24 años se ha reducido en los últimos 10 años. Este fenómeno tiene su origen, entre otros factores, en que éstos tienden a permanecer por más años en la escuela, al aumentar la escolaridad obligatoria hasta la secundaria. Las y los jóvenes son el grupo específico que presenta la tasa de desempleo más alta (4.5%), más del doble respecto a los adultos (1.9%).

3.1.6. Niños y niñas

En 2002 las y los jóvenes sumaron más de 20 millones de personas. El Conapo señaló que 24% de ellos se encuentra en situación de pobreza.

En septiembre de 1990, la ONU realizó la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, en su momento la reunión más concurrida de su historia. Semanas antes había entrado en vigor la *Convención sobre los Derechos de los Niños*, que es el instrumento de derechos humanos más ampliamente ratificado a nivel mundial, cuyo compromiso político y jurídico es proporcionar a todos los niños y niñas del mundo un mejor futuro. Por su parte, la Cumbre se propuso el cumplimiento de una serie de metas establecidas en beneficio de la niñez para el año 2000. México fue un promotor de las iniciativas, firmó y ratificó ambos documentos, por lo que desde entonces se han fortalecido en nuestro país las acciones a favor de la defensa de los derechos de este grupo.

Actualmente, menos niños y niñas mueren de enfermedades, muchos más asisten y permanecen en la escuela y se han tomado las medidas jurídicas necesarias para su protección. Durante el año 2000 se reformó el artículo 4 de la *Constitución* mexicana a fin de incluir derechos específicos en favor de la infancia, lo que elevó a rango constitucional el derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento. Esta modificación contempla asimismo la extensión de la preservación de estos derechos a los ascendientes, tutores y custodios, siendo el Estado el que tiene la obligación de propiciar el respeto hacia la dignidad de la niñez. El mismo año se aprobó la *Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes* como el instrumento reglamentario del artículo 4 constitucional antes mencionado.

Se estima que en el año 2003 casi 25 millones de niños y adolescentes de hasta 17 años vivían en pobreza (24,700,000), según el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México 2003*, publicado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. Entre sus observaciones, este *Diagnóstico* recomienda a México homologar la normatividad existente con los estándares internacionales en la materia, particularmente con la *Convención sobre los Derechos de los Niños*.

El 29 de marzo de 2004, el presidente de la República presentó un paquete de reformas y adiciones en materia de seguridad pública y justicia penal a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y a 14 ordenamientos jurídicos.

A fin de supervisar internacionalmente el cumplimiento derivado de la *Convención*, se creó el Comité de los Derechos de los Niños, que recibe periódicamente los informes de los Estados parte respecto de la situación de los derechos de la infancia en su territorio, así como las medidas especiales difundidas a fin de promover y garantizar su protección.

Según la propia *Convención*, se entiende por niño a todo ser humano menor de 18 años de edad salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. En México, según la *Ley para la Protección de las Niñas, Niños y Adolescentes* se entiende por niña o niño las personas de hasta 12 años incompletos, y por adolescentes los que tienen entre 12 y 18 años incumplidos.

La composición de la infancia mexicana difiere en cantidad respecto de los otros grupos específicos, al representar un alto porcentaje de la población nacional. De acuerdo con cifras del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, las y los niños menores de 15 años representan una tercera parte de la población nacional total.

Las violaciones a los derechos de las y los niños son sistemáticas. De acuerdo con los datos del *Censo de Población y Vivienda 2000*:

- Alrededor de 30% de las y los niños menores de cinco años presentan problemas de desnutrición.
- El 45% de las y los niños entre seis y 17 años son víctimas de maltrato en su entorno familiar.
- 16,000 niños y niñas son víctimas de explotación sexual en México.
- Hay más de 3.5 millones de niñas y niños trabajadores en México.

Por otra parte, según datos de 2002, los principales tipos de maltrato que sufre la población infantil son los siguientes: omisión de cuidados y negligencia (36.8%), maltrato físico (31.2%), daño emocional (20.4%), abandono (6.5%) y abuso sexual (4.7%).

El *Segundo Estudio sobre Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores en 100 Ciudades*, llevado a cabo entre el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), evidencia que en el trabajo infantil se presentan violaciones a los derechos más elementales de un gran número de niñas, niños y adolescentes en México. Además, el trabajo infantil perjudica su desarrollo físico, intelectual y emocional, perpetuando así el estado de exclusión y marginación en el que se encuentran. Es importante destacar que los menores en situación de calle constituyen un grupo particularmente vulnerado. Este contexto hace patente la necesidad de romper con la reproducción de la pobreza y la exclusión social, y garantizar el cumplimiento de sus derechos y el goce de una infancia plena que permita a este sector de la población crecer con dignidad en un ambiente de protección, respeto e inclusión.

De acuerdo con los datos del *Censo de Población y Vivienda 2000*, alrededor de 30% de las y los niños menores de cinco años presentan problemas de desnutrición.

3.1.7. Personas migrantes, refugiados y desplazados

Millones de personas en todo el mundo se ven obligadas a abandonar sus países de origen o de residencia, huyendo de la persecución, los conflictos armados y la violación de derechos humanos, en busca de protección internacional. Más de 17 millones de personas en el mundo, al 1 de enero de 2005, estaban bajo el amparo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y más de cuatro millones bajo la Agencia de las Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos (UNRWA, por sus siglas en inglés).⁶

⁶ *Ayudando a los refugiados. El ACNUR en breve*, ACNUR, Ginebra, 2005, p. 6.; y sitio web del UNRWA: http://www.un.org/unrwa/publications/pdf/tr_countryandarea.pdf

En México, de acuerdo con las estimaciones de la Comar, actualizadas al 31 de octubre de 2005, existe una población de 4,471 refugiados, provenientes de diferentes partes del mundo.

En México, de acuerdo con las estimaciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), actualizadas al 31 de octubre de 2005, existe una población de 4,471 refugiados, provenientes de diferentes partes del mundo.

Las personas que son perseguidas y huyen por las mismas razones que los refugiados, pero que no cruzan una frontera internacional, son denominadas “desplazadas internas”. Se calcula que actualmente existen 25 millones de desplazados internos, en al menos 50 países, de los cuales el ACNUR brinda asistencia a más de 5.5 millones.⁷

La información con que se cuenta sobre el problema del respeto hacia los derechos fundamentales de los refugiados y desplazados internos es insuficiente. La legislación actual sobre refugiados no corresponde a los estándares internacionales y la legislación sobre desplazados es insuficiente o inexistente. Respecto de estos últimos, el *Informe del Representante del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Desplazados Internos Mexicanos*, señor Francis M. Deng, recomienda obtener datos más amplios, detallados y fidedignos, desglosados por sexo y edad, con el número, la ubicación y sus características.⁸

La protección de los derechos de los migrantes se encuentra contemplada en diferentes instrumentos internacionales, globales y regionales, además de en la *Carta Universal de Derechos Humanos* y la *Declaración de la ONU*.

La ONU se propuso extender la protección de los derechos universales a este grupo vulnerable, con un texto normativo explícito que se materializó en la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Sus objetivos generales tienden a coincidir con los instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaborados en el mismo sentido.

La ciudadanía y la nacionalidad son los conceptos que tradicionalmente han limitado los derechos de los migrantes. Sin embargo, la revisión de dichos conceptos, para conducirlos hacia una visión menos rígida, permite pensar en una convergencia, cada vez más acentuada y ampliada, entre los derechos de los extranjeros con los de los nacionales. De aquí que el tradicional sistema de protección diplomática de los *no nacionales* tienda a ser remplazado por una protección directa de las personas extranjeras por parte de instrumentos nacionales e internacionales.

El Sistema Internacional de Derechos Humanos reconoce al individuo como titular de derechos exigibles ante su propio Estado y ante otro tipo de entidades, en el caso de los migrantes. Debe señalarse que la Comisión sobre Seguridad Humana propuso en 2003 el establecimiento de un marco para la migración internacional que se ocupe de:

- Adoptar medidas para la circulación segura y ordenada de personas, incluido el aumento de las oportunidades de migración y la distribución de la carga correspondiente entre los países.
- Establecer normas internacionales y regionales en lo relativo a la circulación de personas entre los países y a los derechos y obligaciones de los migrantes.

⁷ *Ibid.*, p. 7

⁸ *Informe del Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos*, señor Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 2002/56 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Pautas sobre los desplazamientos, México, 10 de enero de 2003.

- Formular estrategias para luchar contra la trata y el tráfico, y aplicar los convenios internacionales y regionales pertinentes, protegiendo al mismo tiempo los derechos de las víctimas.
- Establecer medidas de protección contra el racismo, la intolerancia y otras violaciones de los derechos humanos.

Respecto a la situación de los migrantes en México, en la frontera sur ocurren, de acuerdo con el Conapo, entre 50,000 y 75,000 ingresos anuales documentados y un número indefinido de ingresos no documentados, pero que pueden llegar a constituir un total de entre 100,000 y 250,000 trabajadores centroamericanos. México cuenta con más de 10 millones de mexicanos y mexicanas migrantes internacionales y varios millones de migrantes internos que padecen discriminación por su condición.

De acuerdo con el *Informe* presentado por la relatora especial sobre los Derechos Humanos de los migrantes (2002), en el sur de México las mujeres, menores y hombres (en su mayoría guatemaltecos) que vienen a México por temporadas para trabajar en el sector agrícola mantienen condiciones de trabajo precarias. Independientemente de su estatus legal, los jornaleros migrantes son vulnerados debido a una multitud de abusos, como los que constituyen los despidos injustificados, retenciones de salario y de documentos, jornadas laborales excesivamente largas, malos tratos y discriminación. Los jornaleros migrantes son vistos, antes que como sujetos de derecho, como mano de obra abundante y barata, que vive bajo condiciones de alimentación, hospedaje y salud deficientes. Los abusos más comunes reportados fueron el despido por enfermedad, el acoso sexual y la violación de mujeres jornaleras.

Otro grupo migratorio particularmente vulnerado es el de las trabajadoras del servicio doméstico, en su mayoría mujeres jóvenes e indocumentadas. Se ha observado que casi todas ellas trabajan de manera excesiva a cambio de salarios bajos y sin seguro médico. Muchas de ellas son maltratadas física, psíquica y verbalmente, mal alimentadas, sujetas a acosos y abusos sexuales o despedidas injustificadamente, además de ser amenazadas con ser entregadas a las autoridades migratorias por ser indocumentadas.

Un tercer grupo de migrantes particularmente vulnerado está constituido por las mujeres que trabajan voluntaria o forzosamente en el comercio sexual. De origen guatemalteco, salvadoreño u hondureño en su mayoría, estas mujeres son sometidas a graves niveles de abuso y explotación en locales nocturnos. Se trata de mujeres jóvenes, muchas de ellas analfabetas, que permanecen de manera provisional en el sur de México para ahorrar suficientes recursos económicos y así proseguir su viaje hacia Estados Unidos. Los abusos más frecuentes a los que se enfrentan estas mujeres son: malos tratos y extorsiones por parte de algunos funcionarios, abusos sexuales por parte de agentes de las fuerzas públicas a cambio de no ser deportadas, condiciones de servidumbre, violencia por parte de los empleadores y los clientes, embarazos no deseados y discriminación. Finalmente, cabe mencionar que muchos menores cruzan la frontera para trabajar en distintas actividades informales o por reunificación familiar. Desafortunadamente, muchos de ellos caen en manos de redes de venta y consumo de estupefacientes o de explotación sexual.

La Comisión sobre Seguridad Humana propuso en 2003 el establecimiento de un marco para la migración internacional que se ocupe de adoptar medidas para la circulación segura y ordenada de personas.

3.1.8. Personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual

El derecho a determinar libremente la propia preferencia sexual y a expresarla sin temor es un derecho contemplado en la LPED. La *Ley* reglamenta el párrafo tercero del artículo 1 constitucional, y en esta medida nos ofrece la interpretación relevante del concepto de preferencias del

En la agenda internacional de derechos humanos, la discriminación fundada en la preferencia sexual se vislumbra como uno de los temas más controvertidos.

texto constitucional, entendiéndolas como preferencias sexuales, y excluyendo interpretaciones irrelevantes de este concepto en la perspectiva de la protección contra la discriminación.

En la agenda internacional de derechos humanos, la discriminación fundada en la preferencia sexual se vislumbra como uno de los temas más controvertidos. Si bien es necesario avanzar en el reconocimiento de normas internacionales universalmente incluyentes para proteger los derechos de las personas discriminadas por su preferencia sexual, esta voluntad ha enfrentado el rechazo de diferentes Estados.

Los datos de la *Encuesta Nacional de Valores Ciudadanos y Cultura de la Democracia en México*, realizada por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para el Instituto Federal Electoral (IFE), revelan que:

- La gran mayoría de las personas no estaría dispuesta a vivir con un homosexual en la misma casa.
- El temor de perder amigos, familia, trabajo o vivienda, así como el miedo a la exclusión, pobreza, prisión o tratamiento psiquiátrico forzado, mantiene a la gran mayoría de las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual en silencio, obligándolas a vivir en la simulación.
- La estigmatización supone el silencio, la marginación o la indefensión de la comunidad lésbico-gay-bisexual.
- La ridiculización cotidiana de los miembros de esta comunidad que se lleva a cabo en los medios de comunicación, en la vida cotidiana y demás espacios públicos, así como el señalamiento de que suelen ser objeto, constituyen una evidencia de la exclusión y rechazo social que padecen.

Por su parte, la *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005* revela que:

- Para 94.7% de los homosexuales en México, sí existe discriminación en su contra.
- El 71% considera que el mayor sufrimiento de una persona homosexual es la discriminación.
- Dos de cada tres homosexuales sienten que no se les han respetado sus derechos.
- El 43% dice haber sido víctima de un acto de discriminación en el último año.
- Más de la mitad de los homosexuales dice sentirse rechazado por la sociedad.
- El 40% dice haber sido discriminado en su trabajo a causa de su orientación homosexual.
- Para 60% de los homosexuales, su principal enemigo es la sociedad misma.
- Para 70% de los homosexuales, la discriminación en su contra ha aumentado en los últimos cinco años.

El *Informe Preliminar de la Comisión Ciudadana contra Crímenes de Odio por Homofobia* revela que entre 1995 y 2003:

- Se han contabilizado un total de 290 ejecuciones contra personas homosexuales, de las cuales 275 han sido hombres y 15 mujeres.
- Las entidades federativas que han presentado mayor incidencia de ejecuciones son el Distrito Federal (126 casos), el Estado de México (62), Veracruz (37) y Michoacán (15).
- El rango de edad de las personas que con mayor frecuencia son asesinadas va de los 21 a los 30 años, con 61 casos registrados.
- La mayoría de las víctimas de los crímenes han sido localizadas en su propio domicilio (118).

- La falta de investigación de estos 213 crímenes obedece a que la legislación penal no tipifica los crímenes cuyo móvil es la homofobia. Sin embargo, a pesar de no ser reconocidos en la legislación penal, estos casos no dejan de ser actos criminales que merecen investigación.

3.1.9. Grupos específicos

3.1.9.1. Grupos lingüísticos

En el caso de México, los grupos que sufren discriminación lingüística se corresponden socialmente con los pueblos y comunidades indígenas que padecen discriminación étnica o racial. En este sentido, a la discriminación lingüística debe suponerse una discriminación étnico-racial que la agrava y escala. Las personas privadas del derecho a usar su lengua, como consecuencia, pueden estar impedidas de ejercer otros derechos fundamentales, entre los que se incluyen una representación política justa, procesos judiciales imparciales, acceso pleno a la educación, acceso a la salud, acceso a la información y a la libertad de expresión y el mantenimiento de su legado cultural.

La discriminación lingüística, como las otras formas de discriminación, se constituye a través de una historia de estereotipos y representaciones negativas de las personas que hablan una lengua distinta al español. Con el predominio de la cultura escrita sobre la oral, a partir de la colonización española, se afianzó la percepción de que las personas cuya lengua no es el español tienen capacidades intelectuales inferiores a las de quienes sí manejan la lengua oficial. Sin embargo, esta percepción es parcial y para demostrarlo está el hecho de que, según datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en el mundo se hablan entre 5,000 y 6,000 lenguas diferentes, de las cuales sólo 10 son practicadas por la mitad del total de la población; en contraste, 90% de las lenguas son habladas por poblaciones con menos de un millón de personas, es decir, por minorías que en general están constituidas por los pueblos y comunidades indígenas.

Según la misma CDI, en México se hablan 62 lenguas indígenas, además de diversas variantes que son producto del cruce y la mezcla de culturas. Con esto se demuestra que toda lengua es susceptible a la evolución y que, de esta forma, cada cultura construye las expresiones lingüísticas más adecuadas para integrar su mundo de relaciones sociales. Los hablantes de estas lenguas en México constituyen 13% de la población nacional. Los estados de la República cuya proporción de hablantes de lenguas indígenas es mayor a la nacional son: Yucatán (59%), Oaxaca (48%), Quintana Roo (39%), Chiapas (28%), Campeche (27%), Hidalgo (24%), Puebla (19%), Guerrero (17%), San Luis Potosí (15%) y Veracruz (15%).

Ignorar los derechos de las comunidades originarias a usar sus propias lenguas ha conducido a la discriminación y la exclusión social de los pueblos y comunidades indígenas. El legislador ordinario mexicano, al reglamentar el artículo 1 constitucional, incluyó a la lengua como una de las posibles causas de discriminación y la incorporó al catálogo establecido en el artículo 4 de la LFPED.

3.1.9.2. Grupos religiosos

La libertad de pensamiento, conciencia y religión es parte de los derechos fundamentales consagrados por la ONU. Tanto la *Declaración Universal de Derechos Humanos* como el

A la discriminación lingüística debe suponerse una discriminación étnico-racial que la agrava y escala. Las personas privadas del derecho a usar su lengua pueden estar impedidas de ejercer otros derechos fundamentales.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que toda persona tiene libertad de pensamiento, conciencia y religión. Este derecho implica la libertad de tener o adoptar una religión o una convicción, según la propia elección, así como manifestarla individual o colectivamente, en público o en privado. Igualmente, el artículo 12 de la *Convención Americana de Derechos Humanos* indica que toda persona tiene libertad de conciencia y religión.

Por su parte, la *Constitución* mexicana establece, en el artículo 24, que toda persona es libre para profesar la creencia religiosa que decida y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

De acuerdo con el PNUD, los Estados que tutelan el derecho a la no discriminación deben proteger tres dimensiones de la libertad religiosa y de la opción individual. Primero, “todo individuo o secta al interior de un grupo religioso debiera tener el derecho de criticar, corregir o cuestionar la supremacía de una interpretación particular de creencias. Todas las religiones tienen numerosas interpretaciones y costumbres –son polifónicas– y ninguna de éstas debiera ser propiciada por el Estado. El clero y otras jerarquías debieran tener el mismo estatus que otros ciudadanos y no reclamar mayor privilegio político ni social”. Segundo, “los Estados deben dar cabida a todas las religiones para que haya cierto intercambio entre los diferentes credos y, dentro de ciertos límites, para las críticas. A quienes profesan una religión debiera permitírseles criticar de manera responsable las prácticas y creencias de otras religiones”. Tercero, “los individuos deben ser libres no sólo para criticar la religión en la que nacieron sino, si así lo deciden, también para rechazarla a cambio de otra o para no profesar ninguna”.⁹

De acuerdo con los datos del *Censo de Población y Vivienda 2000*, en México 88% de la población nacional profesa la religión católica; 5.2% practica la religión protestante y evangélica.

De acuerdo con los datos del *Censo de Población y Vivienda 2000*, en México:

- El 88% de la población nacional profesa la religión católica.
- El 5.2% practica la religión protestante y evangélica.
- El 2.1% pertenece a la religión bíblica no evangélica.
- Los Estados donde más se concentra la población católica son: Guanajuato (94.4%), Aguascalientes (95.6%) y Jalisco (95.4%).
- La mayor población protestante y evangélica se concentra en Chiapas, Tabasco y Campeche.

La *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005*, revela que:

- El 36% de las y los mexicanos no permitiría que en su casa vivieran personas de otra religión.
- El 37% de las y los encuestados opina que es más difícil enseñarle valores a las y los hijos cuando se permite la existencia de muchas religiones en el país.
- Más de la mitad de las y los mexicanos opinan que entre más religiones existan habrá mayores conflictos sociales.
- Más de 80% opina que sí hay discriminación contra las minorías religiosas.
- El 21.4% ha sido víctima, en los últimos 12 meses, de un acto de discriminación por pertenecer a una minoría religiosa.
- El 24% de los miembros de minorías religiosas se sienten rechazados por la sociedad.

⁹ *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso hoy*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 55-56.

- El 31.4% de las personas pertenecientes a minorías religiosas consideran tener menores oportunidades para conseguir un empleo que el resto de las personas.
- Casi el 30% de los padres dice que sus hijas e hijos han sido víctimas de actos discriminatorios por pertenecer a una minoría religiosa
- Más de la mitad de las y los encuestados manifiesta que la discriminación contra las minorías religiosas no ha disminuido en los últimos cinco años.

3.1.9.3. Grupos étnicos

3.1.9.3.1. Afrodescendientes

Uno de los grupos minoritarios de reciente visibilidad pública lo constituye la población afrodescendiente que habita en México. Esta población se encuentra ubicada principalmente en la Costa Chica de Guerrero, aunque investigaciones recientes revelan que sus integrantes viven también en Oaxaca, Guerrero y Veracruz y, en menor proporción, en Chiapas, Yucatán, Tabasco, Puebla, Colima, Michoacán, Sinaloa, Guanajuato, Querétaro y el Distrito Federal.¹⁰ Sin embargo, entre los registros estadísticos nacionales no se encuentra ninguna cifra relativa al número de habitantes afrodescendientes en el país. De manera provisional, se puede estimar el número de los afrodescendientes en México a partir de la cifra que ofrecen los investigadores Ben Vinson III y Bobby Vaughn, quienes aseguran que en 1990 vivían en México aproximadamente 450,000 personas pertenecientes a este grupo.¹¹

La población afrodescendiente arribó a México durante la época de la Colonia, entre 1519 y 1640, como consecuencia de un declive demográfico de la población indígena y la necesidad, por parte de los residentes españoles, de sustituir la mano de obra. Para el siglo XVII esta población ya se había hecho presente de manera significativa en la mezcla racial de la Nueva España. No obstante, a partir de este momento comenzó a construirse el estereotipo de la inferioridad negra, promovido por la literatura, la filosofía y la religión e incorporado plenamente en las diversas formas que adoptan las relaciones sociales que los afrodescendientes establecen con su entorno.

En relación con su historiografía, de acuerdo con Vinson III se puede percibir un desarrollo insuficiente de los estudios dirigidos a conocer las condiciones de vida y necesidades de los afrodescendientes, principalmente debido a los efectos del indigenismo y el mestizaje. Los afrodescendientes continúan siendo una población que sistemáticamente es objeto de prácticas discriminatorias y cuya invisibilidad la ha mantenido, hasta el momento, fuera de los planes y programas nacionales de lucha contra la desigualdad.

Al margen de los esfuerzos académicos todavía insuficientes para conocer la situación de la población afrodescendiente, este grupo permanece en una situación de rezago y pobreza. Hacia 1989 se creó el *Programa Nacional Nuestra Tercera Raíz*, dependiente del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), como un intento de reconocer la raíz

Entre los registros estadísticos nacionales no se encuentra ninguna cifra relativa al número de habitantes afrodescendientes en el país.

¹⁰ Cfr. Luz María Martínez Montiel y Juan Carlos Reyes (eds.), *Memoria del II Encuentro Nacional de Afromexicanistas*, México, Gobierno del Estado de Colima, Nuestra Tercera Raíz, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992; y Luz María Martínez Montiel, *Presencia africana en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994.

¹¹ Ben Vinson III y Bobby Vaughn, *AfroMéxico. El pulso de la población negra en México: Una historia recordada, olvidada y vuelta a recordar*, México, FCE y CIDE, 2004.

La población afrodescendiente continúa siendo sistemáticamente objeto de prácticas discriminatorias y su invisibilidad la ha mantenido fuera de los planes y programas nacionales de lucha contra la desigualdad.

africana como elemento genético relevante en la integración de la cultura nacional. En el marco de este *Programa* se han realizado estudios sobre la esclavitud en América, las tradiciones orales y musicales, la religiosidad, la medicina tradicional y los códigos estéticos de los afrodescendientes. Además, el *Programa* impulsó la promoción cultural en comunidades donde persisten expresiones culturales propias de los afrodescendientes, con la finalidad de reconocer, dignificar y estimular su presencia como elemento constitutivo de la identidad nacional.

Para intentar una primera aproximación a la percepción que los propios afrodescendientes tienen de su situación en el país es útil retomar los tres puntos que la asociación civil México Negro ha presentado como fundamentales para la creación de cualquier política pública encaminada a solucionar la situación de este grupo en México:

- Que por medio de la Secretaría de Gobernación (Segob) se instruya al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para iniciar un proceso en el cual se incluya a los pueblos afrodescendientes de México en el próximo *Censo Nacional de Población* de 2010.
- Que los órganos legislativos de la federación y de los estados donde existe una población afrodescendiente significativa agilicen los procesos políticos y administrativos con el fin de otorgarle reconocimiento de grupo étnico distinto.
- Que el CONAPRED y la CDI, como órganos de gobierno, sean capaces de crear los mecanismos necesarios para diagnosticar la situación real de los afrodescendientes en México.¹²

3.1.9.3.2. Pueblos y comunidades indígenas

De acuerdo con el artículo 2 de la *Constitución* mexicana, los pueblos y comunidades indígenas son los que descienden de las poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización, y que conservan su propia lengua e instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de las mismas.

Estos son algunos de los datos que representan su situación:

- Las cinco entidades con mayor proporción de población indígena (Puebla, Michoacán, Guerrero, Chiapas y Oaxaca) se encuentran en los últimos cinco lugares de la clasificación del *Índice de Desarrollo Humano* de todo el país.
- De los 386 municipios considerados de alta marginación en el país, 209 son de población mayoritariamente indígena.
- El municipio de Coicoyán de las Flores, eminentemente indígena, tiene el lugar más bajo en el *Índice de Desarrollo Humano*.
- Las actuales condiciones de vida de Coicoyán de las Flores son equivalentes a las que existían de manera generalizada en el país hacia 1937.
- Según el *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 75% de la población indígena no ha terminado la educación primaria.
- Más de 50% de las viviendas de los indígenas no cuenta con servicio de electricidad, 68% carece de agua, 90% no tiene drenaje y 76% tiene piso de tierra.
- Las y los alumnos indígenas de cuarto año de educación primaria que cumplen con habilidades de lecto-escritura constituyen apenas el 8%, cuando el promedio nacional asciende a 25%.

¹² Esta asociación presentó una carta que contenía los tres puntos referidos el 2 de julio de 2005 dirigida al presidente de la República, y con copia para el CONAPRED y la CDI.

- México es el territorio nacional que alberga la mayor concentración de población indígena del continente americano.
- Entre la población indígena la mortalidad infantil es de 48 de cada 1,000, casi el doble de la media nacional (28 de cada 1,000).
- La reproducción del ciclo *discriminación-pobreza-mayor discriminación* mantiene a los pueblos y comunidades indígenas en una permanente situación de desventaja e indefensión sociales.

De acuerdo con datos de la *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005*:

- Nueve de cada 10 indígenas afirman que sí hay discriminación en su contra.
- Nueve de cada 10 indígenas afirman que no obtienen trabajo a causa de su origen étnico.
- Tres de cada cuatro indígenas consideran que tienen menos posibilidades para asistir a la escuela que los demás mexicanos.
- Dos de cada tres indígenas afirman que tienen pocas o nulas posibilidades para mejorar su calidad de vida.
- Nueve de cada 10 indígenas piensan que en México hay discriminación por el solo hecho de pertenecer a una etnia.

La *Encuesta* también expone el modo como es tratada la población indígena:

- El 43% de la población opina que las y los indígenas tendrán siempre una limitación a causa de sus “características raciales”.
- El 40% de las y los mexicanos está dispuesto a organizarse con otras personas para solicitar que no se permita a un grupo de indígenas establecerse cerca de su comunidad.
- Uno de cada tres considera que lo único que tienen que hacer los indígenas para salir de la pobreza es no “comportarse como tales”.

En el ámbito de procuración y administración de justicia, según el *Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados*, señor Dato’Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la *Resolución 2001/39* de la Comisión de Derechos Humanos sobre los derechos civiles y políticos:

[...] es precisamente en el campo de la procuración y administración de justicia que se expresa claramente la vulnerabilidad de los pueblos indígenas, quienes denuncian ser víctimas de discriminación, vejaciones y abusos [...]. Los informes recibidos señalan que muchos indígenas indiciados se encuentran desamparados ante los agentes del Ministerio Público o el juez por no hablar o entender el castellano y no contar con un intérprete en su lengua.

Las cinco entidades con mayor proporción de población indígena (Puebla, Michoacán, Guerrero, Chiapas y Oaxaca) se encuentran en los últimos cinco lugares de la clasificación del Índice de Desarrollo Humano de todo el país.

3.2. FACTORES CONCOMITANTES Y AGRAVANTES DE LA DISCRIMINACIÓN

3.2.1. La discriminación socioeconómica

En poco más de una década el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) registrado en México ha disminuido: del lugar 40 que ocupaba la nación en 1990, según la tabla de *Posición Relativa Mundial* del PNUD, en 2002 ocupó el lugar 54. El contraste entre los indicadores macroeconómicos del país, que lo ubican en la novena posición de la economía global, y la realidad social de exclusión que millones de mexicanos sufren obliga a los órganos e instituciones

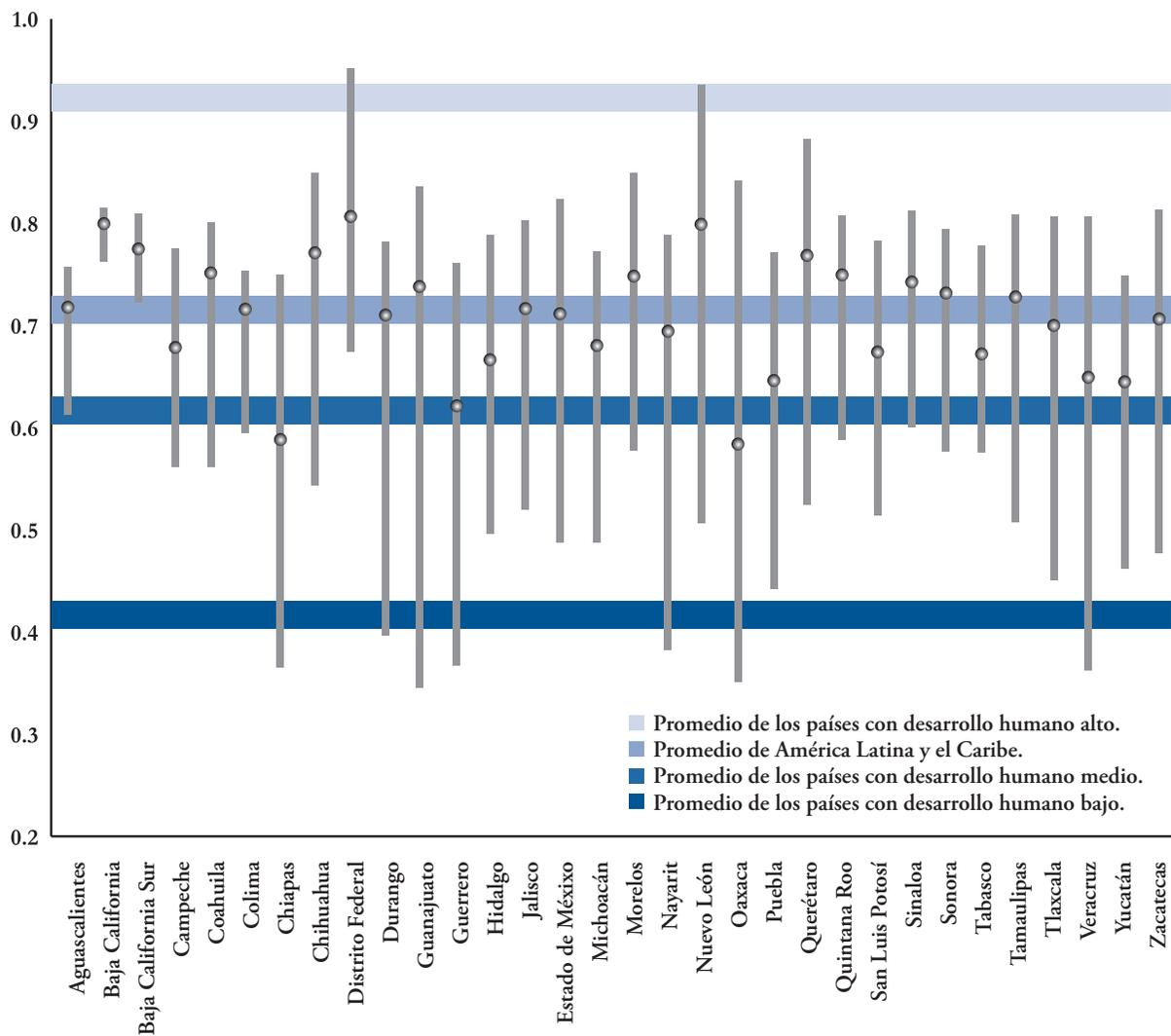
Según la *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005*, nueve de cada 10 indígenas piensan que en México hay discriminación por el solo hecho de pertenecer a una etnia.

responsables de la integración social a diseñar políticas públicas dirigidas a la implementación de medidas compensatorias en beneficio de los sectores sociales más vulnerados. Empezar medidas compensatorias en beneficio de estos sectores requiere el conocimiento del grado de desarrollo regional, territorial y municipal según los índices de salud, empleo, educación y acceso a la justicia.

Índice de Desarrollo Humano para México (informes 1990-2002)			
Informe	IDH	Posición Relativa Mundial	Países tomados en cuenta
1990	0.876	40	130
1991	0.838	45	160
1992	0.804	46	160
1993	0.805	53	173
1994	0.804	52	173
1995	0.842	53	174
1996	0.845	48	174
1997	0.853	50	175
1998	0.855	49	174
1999	0.786	50	174
2000	0.784	55	174
2001	0.790	51	162
2002	0.796	54	173

Fuente: PNUD 1990-2002

Índice de ingreso municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República

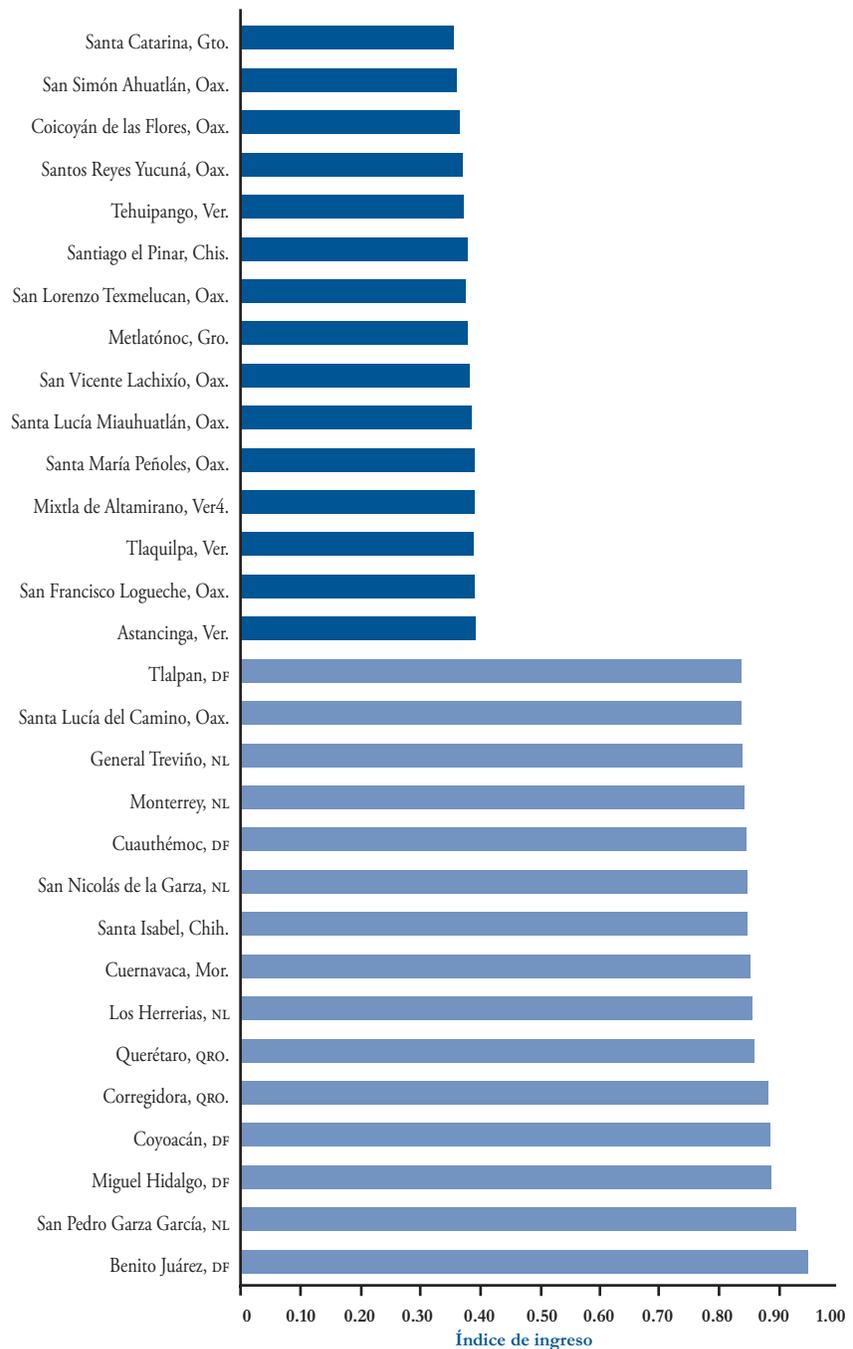


Fuente: Elaboración propia con base en el Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo.

Los efectos negativos de la desigualdad son el resultado de las profundas diferencias entre la población con ingresos más elevados y aquellos que perciben menos de un dólar al día para cubrir sus necesidades básicas. Esta situación es evidente cuando en México se analizan las tendencias de la distribución del ingreso de acuerdo con el producto interno bruto (PIB): entre 5% y 8% de la población concentra 70% del ingreso y lo constituyen familias que perciben un total de 400 salarios mínimos; mientras que 90% de la población subsiste con tan solo un promedio de dos a cuatro salarios mínimos.

La mayor parte de los grupos sujetos a discriminación padecen también una posición desventajada en el reparto de la riqueza, lo que genera un fenómeno de discriminación agravada.

Municipios en los extremos de la clasificación según índice de ingreso

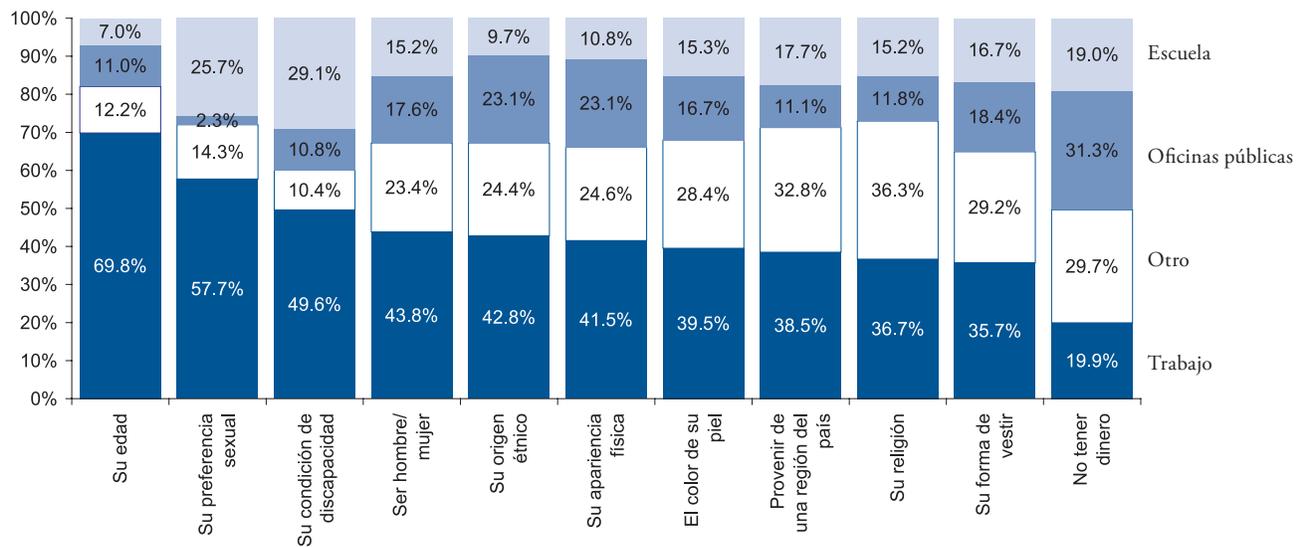


Fuente: Elaboración propia con base en el PNUD

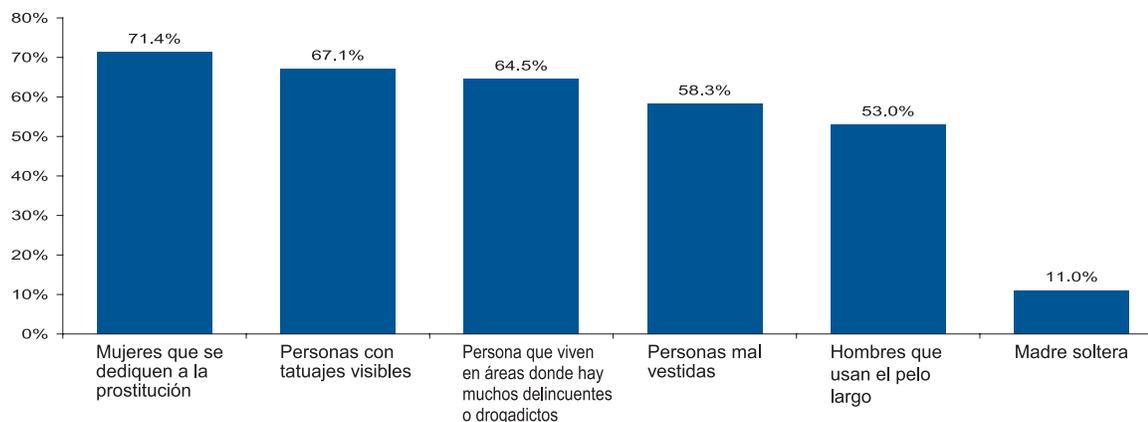
Debe señalarse que la desigualdad de trato y acceso a los derechos y bienes, es decir, la discriminación, no sustituye ni disminuye la gravedad de otras formas de desigualdad, sino que las potencia y redimensiona. Esta situación se hace evidente a partir de los datos que arroja la *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2005*:

- 19.4% de los entrevistados asegura que no ha podido ejercer sus derechos “por no tener dinero”.
- Entre 14.5% y 14% de los encuestados dice haber visto violados sus derechos, respectivamente, por su “apariciencia física” y por su condición de hombre o mujer.
- Uno de cada tres mexicanos ha sentido que sus derechos no han sido respetados por no tener dinero o por su apariencia física, mientras que la tercera causa de diferencias entre personas es el hecho de que no todas tienen la misma cantidad de dinero.
- 60% de los mexicanos encuestados opina que los pobres “son pobres porque no se esfuerzan lo suficiente” y que “da miedo acercárseles” por su aspecto.
- Dos de cada tres mexicanos encuestados sienten desconfianza cuando una persona de aspecto pobre se acerca a ellos; para más de la mitad de las y los encuestados la reacción más común es el rechazo.

¿En dónde fue que no le respetaron sus derechos?



¿Bajo cuáles de los siguientes criterios no contrataría a una persona?



A partir de estos datos se hace evidente que la mayor parte de los grupos sujetos a exclusión o discriminación, como las mujeres o los pueblos y comunidades indígenas, padecen también una posición desaventajada en el reparto de la riqueza, lo que genera un fenómeno de discriminación agravada, en el que la concomitancia entre pobreza y discriminación lleva a una reducción neta de la calidad de vida y a una reducción objetiva de las expectativas de mejoría en el futuro.

Por su parte, la discriminación agravada o múltiple es la suma de diversos tipos de discriminación que una persona o un grupo pueden sufrir en relación con su género, edad, discapacidad, condición genética, idioma, religión, preferencia sexual, situación económica u origen social. Esta característica denota la acumulación de diversos tipos de discriminación y afecta de manera más severa a ciertas personas por encima de otras.

Por ello, la estrategia de lucha contra la discriminación tiene que articularse con la política en materia de derechos fundamentales del Estado mexicano, dentro de los cuales se encuentran los derechos sociales constitucionalmente reconocidos.

4. ¿Qué nos proponemos hacer?

4.1. VISIÓN

El PNPED se formula en el marco de la visión estratégica contenida en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, donde se establece que México deberá convertirse en una nación plenamente democrática, con alta calidad de vida, que habrá de lograr la reducción de los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a la ciudadanía oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos.

Esta visión está basada en la formulación del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en lo que concierne a los derechos humanos, y que establece una meta nacional para el año 2025. La visión del México al que aspiramos en el año 2025 puede sintetizarse así: México será una nación plenamente democrática, con alta calidad de vida, que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces pluriétnicas y multiculturales, con un profundo sentido de unidad nacional.

4.2. MISIÓN

El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* establece que la misión del Poder Ejecutivo federal es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana, y hacia una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho.

Corresponde a las entidades gubernamentales y al CONAPRED, en los términos de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, implementar acciones y políticas públicas que hagan posible dicha transición en un marco de respeto a la diversidad y de efectiva igualdad de oportunidades. Así, el PNPED establece como su misión programática la de fomentar y promover la aplicación de criterios y medidas para prevenir y eliminar la discriminación en las acciones, políticas, programas, servicios y normatividad del gobierno federal, los Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno, con la finalidad de garantizar, sin distinción alguna, la efectiva igualdad de oportunidades, derechos y libertades.

La misión del Poder Ejecutivo federal es conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana, y hacia una economía más competitiva e incluyente.

5. ¿Cómo lo vamos a hacer?

5.1. LAS ACCIONES OBLIGATORIAS DERIVADAS DE LA LFPED

Las normas establecidas por la legislación antidiscriminatoria no están sujetas a aplicación u omisión voluntarias, sino que constituyen obligaciones indeclinables para las instituciones del Estado mexicano. A este respecto, el PNPED formula una estrategia para garantizar la aplicación creciente e integral de tales obligaciones legales. Es deber del CONAPRED, en su papel de sujeto coordinador de la política antidiscriminatoria, vigilar que esta estrategia conduzca a la vigencia efectiva de la legislación. Para tal efecto, se formulan los siguientes objetivos y líneas de acción:

OBJETIVO GENERAL

IMPULSAR UNA POLÍTICA DE ESTADO QUE FAVOREZCA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS Y ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA QUE TODA PERSONA GOCE, SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA, DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, LIBERTADES E IGUALDAD REAL DE OPORTUNIDADES.

OBJETIVO ESPECÍFICO

CONSTRUIR UNA ESTRATEGIA NACIONAL DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y SOCIAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN.

Línea estratégica 1: Construir una estrategia nacional e internacional de coordinación y cooperación interinstitucional y social para prevenir y eliminar la discriminación. Establecer una red de coordinación y colaboración con la administración pública federal, los distintos órdenes de gobierno, los Poderes de la Unión, órganos autónomos, organismos internacionales e instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, incluso las de carácter académico, cuyo objeto sea prevenir y eliminar la discriminación, así como asegurar el seguimiento de las acciones derivadas de esta vinculación.

Estrategia de cooperación interinstitucional para prevenir y eliminar la discriminación.

51

Líneas de acción:

- I. Establecer relaciones de coordinación de acciones y políticas con la administración pública federal.
- II. Establecer la coordinación y cooperación con los órdenes de gobierno estatal y municipal, para la implementación y promoción de acciones contra la discriminación.

- III. Establecer y evaluar la aplicación de las medidas para prevenir la discriminación y las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades, contempladas en la LFPED, así como de todas aquellas emanadas de la instrumentación del PNPEd.
- IV. Consolidar una red de colaboración con organismos internacionales públicos y privados.

Actualización del orden jurídico nacional en materia de no discriminación.

Línea estratégica 2: Impulsar la actualización del orden jurídico nacional para garantizar que en la protección del derecho a no ser discriminado exista congruencia con lo establecido en el artículo 1 constitucional, la LFPED y la legislación internacional.

Líneas de acción:

- I. Estudiar la legislación vigente a fin de determinar las leyes o reglamentos administrativos que requieran ser reformados por contener disposiciones discriminatorias.
- II. Impulsar la observancia y aplicación de los tratados e instrumentos jurídicos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano en materia de no discriminación.
- III. Revisar la legislación del ámbito local, con objeto de garantizar el respeto a la *Constitución*, la LFPED y demás ordenamientos jurídicos relacionados con la igualdad de trato, la no discriminación y el acceso a los servicios públicos.

Extensión de una cultura de la igualdad y la diversidad.

Línea estratégica 3: Realizar acciones para la prevención de la discriminación, con la finalidad de extender socialmente una cultura de la igualdad y respeto a la diversidad y la pluralidad.

Líneas de acción:

- I. Diseñar una estrategia de comunicación sobre no discriminación e igualdad de oportunidades, e impulsar el desarrollo de instrumentos similares por parte de los gobiernos estatales, empresas y organizaciones de la sociedad civil.
- II. Diseñar y aplicar estrategias educativas para desarrollar competencias sociales relacionadas con la empatía, el respeto y la valoración de la diversidad, el diálogo y la convivencia en la pluralidad.

Generación de estudios y acervos informativos sobre discriminación.

Línea estratégica 4: Fomentar la generación de estudios y acervos de información en torno a la discriminación, que provean elementos para comprender y difundir la problemática, a efecto de orientar la acción del Estado mexicano.

Líneas de acción:

- I. Generar información e indicadores estadísticos especializados para identificar y dimensionar el fenómeno discriminatorio.
- II. Generar y fomentar estudios e investigación sobre los fenómenos discriminatorios.

Fomento a la utilización de la LFPED

Línea estratégica 5: Fomentar el recurso de la ciudadanía a la LFPED como instrumento legal ante presuntos actos discriminatorios.

Líneas de acción:

- I. Desarrollar una campaña de difusión de los contenidos más relevantes de la LFPED.

- II. Promover entre la ciudadanía, y en especial en los grupos vulnerados por la discriminación, la presentación de quejas y reclamaciones ante el CONAPRED.

Línea estratégica 6: Asegurar que la gestión y planeación de los servicios y acciones del sector público se desenvuelvan en un marco de respeto a la igualdad y la no discriminación.

Gestión pública acorde con los principios de igualdad y no discriminación.

Líneas de acción:

- I. Diseñar e impulsar estrategias para que los servicios públicos y los sistemas de gestión interna gubernamental se adecuen a una perspectiva de igualdad de derechos y oportunidades.
- II. Introducir, en el sistema integral de planeación de la administración pública federal, las variables y tópicos de la antidiscriminación.

Línea estratégica 7: Promover la participación de la sociedad y el sector privado en la planeación, adopción, implementación, evaluación y toma de decisiones sobre acciones para prevenir y eliminar la discriminación.

Promoción de la participación social en acciones contra la discriminación.

Líneas de acción:

- I. Concertar con las organizaciones de la sociedad civil mecanismos para evaluar los resultados y dar seguimiento al PNPED.
- II. Promover que el sector privado desarrolle programas que contengan medidas para prevenir la discriminación y medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades.
- III. Promover una cultura de la no discriminación como valor cívico.
- IV. Promover, en acatamiento a la *Ley de Planeación*, la participación de la sociedad civil en la definición, ejecución y seguimiento de las estrategias, políticas y programas de equidad de género, en los distintos niveles de gobierno.

5. 2. POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA DISCRIMINACIÓN Y A FAVOR DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

5. 2. 1. Definición de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades

El foco de atención prioritaria del PNPED es la definición de las políticas públicas adecuadas para prevenir y eliminar la discriminación en México. La *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* señala, en su artículo 20, numeral I, como la primera de las atribuciones del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la de “diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación”. Esta atribución legal permite al CONAPRED la formulación de una estrategia de acción pública para, en coordinación con el resto de las instituciones del Estado mexicano y las organizaciones sociales y civiles, dar pasos concretos en la lucha contra el fenómeno discriminatorio en nuestro país. Esta atribución da al Consejo la posibilidad de proponer acciones y medidas que, sin estar de manera textual en la ley de referencia, toman cobertura legal de ésta y expresan las posibilidades de acción institucional del propio Consejo.

Obligaciones legales y políticas públicas en materia de lucha contra la discriminación.

Debe señalarse que las obligaciones legales que el CONAPRED tiene derivadas del mandato de la LFPED no pueden considerarse como parte del conjunto de políticas públicas sino, precisamente, como obligaciones legales de aplicación imperativa que no pueden estar sujetas a omisión. Por esta razón, la lista de políticas públicas que se presenta en este programa no duplica las obligaciones legales formuladas en la LFPED, sino que se plantea como una derivación de éstas y, principalmente, del citado artículo 20 de la *Ley*.

Las políticas públicas son decisiones de los órganos e instituciones de gobierno orientadas a concretar sus obligaciones legales. Se trata de acciones que un gobierno puede hacer o dejar de hacer, por lo que tienen un carácter decisonal que las distingue de las obligaciones legales. Por ello, deben ser consideradas como la vertiente ejecutora de la acción gubernamental en un terreno social específico y significan el punto de contacto entre la estructura legal e institucional de la sociedad y su realidad concreta. Se trata, en este sentido, de acciones particulares que dependen de una estrategia con prioridades y criterios establecidos con claridad en el marco de las atribuciones legales de la institución correspondiente.

Diagnóstico sobre los grupos más discriminados en México.

La efectividad de la acción gubernamental en materia de lucha contra la discriminación depende, además de la estricta aplicación de la ley, del buen diseño y aplicación de las políticas públicas que ponga en juego. Esto exige que sean claros tanto la identificación de los problemas a resolver por las políticas públicas como los objetivos, medios, metas y criterios de implementación de éstas. Por ello, el PNPED ha contemplado como primer paso la elaboración de un diagnóstico significativo acerca de la situación de los grupos que más discriminación sufren en México, para luego identificar los ámbitos sociales en que se debe actuar de manera prioritaria para atender la situación de estos grupos. Así, se ha logrado contextualizar las medidas de política pública aquí presentadas en el cruce de tales ámbitos con la situación específica de los grupos.

De esta manera, han sido identificados cuatro ámbitos específicos de acción, que corresponden a los terrenos sociales en los que las personas tienden a sufrir de manera más frecuente y perniciosa las prácticas discriminatorias.

5.2.2. Un enfoque desde los ejes temáticos y los grupos vulnerados

Intervención del Estado en la lucha contra la discriminación.

El carácter estructural de la exclusión hace imperativa la intervención del Estado en la sociedad, a través de la aplicación de la legislación y del diseño e implementación de políticas públicas, para garantizar la tutela genuina del derecho de toda persona a no ser discriminada.

Aunque las prácticas discriminatorias se diseminan en todas las relaciones sociales, la dimensión estructural de la discriminación nos permite identificar una serie limitada de espacios sociales donde ésta se concreta con mayor fuerza, es decir, una serie de subsistemas sociales no sujetos a abandono voluntario por parte de las personas que los habitan, que son decisivos en la socialización de esas personas y en su calidad de vida, y en los que circulan de manera regular las prácticas de exclusión discriminatoria.

Espacios centrales de la discriminación estructural.

Los espacios centrales de la discriminación estructural son los subsistemas sanitario, educativo, laboral y de justicia. Con el propósito de dar viabilidad y dirección a la estrategia del Estado mexicano en su lucha contra la discriminación, el PNPED establece un cruce de la situación de los grupos que sufren de manera más clara las prácticas discriminatorias con su posición en el seno de estos cuatro subsistemas sociales en los que se expresa la dimensión estructural de la discriminación.

La acción institucional del Estado debe orientarse a combatir los actos de exclusión en los espacios socialmente más importantes en que se presenten. Sin embargo, el carácter siempre limitado y escaso de los recursos fiscales e institucionales que se dedican a esta tarea, además de la obligación de establecer metas concretas sujetas a evaluación, obliga a la selección de los ámbitos o subsistemas sociales en los que ha de aplicarse, de manera privilegiada, la acción estatal contra la discriminación.

La elección de estos ámbitos de acción institucional depende de la evidencia de que en ellos se moldean y configuran las expectativas de calidad de vida para todas las personas y de que, por ello, la persistencia en tales ámbitos de prácticas discriminadoras contra grupos vulnerados limita el desarrollo de las capacidades básicas y disfrute de derechos fundamentales de los integrantes de esos grupos, como son los económicos, sociales y culturales.

La selección de estos ámbitos para priorizar la aplicación de políticas públicas significa una racionalización en el uso de los recursos disponibles, para poner éstos al servicio de metas que promuevan el cambio estructural en materia de no discriminación. Esto no significa que se desatiendan otros ámbitos de la discriminación, pues las obligaciones tanto del CONAPRED como del resto de las instituciones del Estado mexicano en esta materia no son optativas. Lo mismo vale para la selección de los grupos que son definidos como de atención prioritaria en este *Programa*. La norma constitucional de no discriminación es de aplicación general, y no existen razones para negar atención a quien sufra discriminación. El *Programa* prioriza a los grupos que, según los registros y las investigaciones empíricas, son más vulnerados respecto de la discriminación. Las normas contenidas en la *Constitución* y la LFPED permiten incluso delimitar la lista de los grupos de atención prioritaria. Ello tampoco implica que a otros grupos no considerados explícitamente en el *Programa* les sea negada la atención institucional a la que por ley tienen derecho.

Utilización racional de los recursos estatales para la lucha contra la discriminación.

Los grupos vulnerados que sufren discriminación y que son tomados como referencia en este *Programa* son los siguientes: personas con discapacidad, mujeres, grupos étnicos, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, minorías religiosas, personas que viven con VIH-sida, niños y niñas, jóvenes, adultos mayores, migrantes, refugiados y desplazados internos. La selección de estos grupos no es arbitraria. Está basada tanto en las referencias normativas de orden constitucional y legal relativas a la discriminación, como en los estudios sociales relevantes acerca de las prácticas de discriminación y exclusión en México.

5.2.3. Políticas públicas para prevenir la discriminación
y a favor de la igualdad de oportunidades en materia de salud

Sujetos institucionales en la lucha contra la discriminación
en materia de salud

Eje temático	Entidad ejecutora
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobernación • Secretaría de Salud • Secretaría de Hacienda y Crédito Público • Secretaría de Desarrollo Social • Secretaría de Relaciones Exteriores • Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación • Secretaría de la Función Pública • Secretaría de Educación Pública • Secretaría del Trabajo y Previsión Social • Instituto Mexicano del Seguro Social • Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado • Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores • Instituto Mexicano de la Juventud • Instituto Nacional de las Mujeres • Instituto Nacional de Migración • Academia Mexicana de Derechos Humanos • Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia • Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación • Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad • Consejo Nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida • Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida • Centros de Integración Juvenil • Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas • Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados • Comisión de Radiodifusión • Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos • Comisión Nacional de Arbitraje Médico

OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA EN MATERIA DE SALUD

FORTALECER LA PERSPECTIVA DEL TRATO DIGNO, LA IGUALDAD DE TRATO Y DE LA CULTURA DE LA NO DISCRIMINACIÓN EN LOS SERVICIOS DE SALUD, PARA TODOS LOS GRUPOS QUE SON OBJETO DE DISCRIMINACIÓN, ASEGURANDO QUE EN LAS INSTALACIONES Y LOS SERVICIOS DE SALUD SE BRINDE UN TRATO DE CALIDAD Y NO SE DISCRIMINE POR MOTIVOS DE ORIGEN ÉTNICO O NACIONAL, SEXO, EDAD, DISCAPACIDAD, CONDICIÓN SOCIAL O ECONÓMICA, CONDICIONES DE SALUD, EMBARAZO, LENGUA, RELIGIÓN, OPINIONES, PREFERENCIAS SEXUALES, ESTADO CIVIL O CUALQUIER OTRO, ATENDIENDO AL PRINCIPIO DE INCLUSIÓN SOCIAL, DANDO SEGUIMIENTO A LOS PROGRAMAS ELABORADOS POR EL SECTOR SANITARIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN EL SENTIDO DE PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN Y PROMOVER LA EQUIPARACIÓN DE OPORTUNIDADES A LAS PERSONAS O GRUPOS VULNERADOS.

OBJETIVO ESPECÍFICO DEL PROGRAMA EN MATERIA DE SALUD

ASEGURAR EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN EN LOS SERVICIOS DE SALUD.

Línea estratégica 1: Coadyuvar a que ningún órgano público, autoridad, persona física o moral realice actos que discriminen a las mujeres en los servicios de salud, en todo el territorio nacional y bajo una coordinación que integre la prevención y atención a la salud, durante todo su ciclo de vida.

Lucha contra la discriminación a las mujeres en los servicios de salud.

Líneas de acción:

- I. Capacitar a los funcionarios públicos relacionados con los servicios de salud dirigidos a las mujeres sobre el principio de la equidad de género en la impartición de servicios de salud.
- II. Vigilar el acceso a la recuperación física, psicológica y la integración social de las mujeres víctimas de abandono, explotación o malos tratos.
- III. Difundir información sobre los derechos reproductivos y el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas.
- IV. Facilitar información completa y actualizada, así como asesoramiento personalizado sobre salud reproductiva, especialmente en las zonas rurales y pueblos y comunidades indígenas.
- V. Llevar a cabo campañas de información, educación y comunicación por medios masivos e impresos sobre temas de género y salud, así como de salud reproductiva y de información sexual.
- VI. Propiciar que las mujeres puedan ejercer su derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijas e hijos, estableciendo en las instituciones de salud y seguridad social las condiciones para la atención de las mujeres que lo soliciten.
- VII. Acordar con las instituciones de salud privadas la participación en el apoyo a la salud sexual y reproductiva, con reducción de costos para las mujeres que asistan a estos centros.
- VIII. Coadyuvar al fortalecimiento del acceso de las mujeres a los servicios de salud durante todo el ciclo de vida, poniendo especial énfasis en las mujeres indígenas, las mujeres con discapacidad y las mujeres en reclusión.
- IX. Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la no discriminación a las mujeres en el ámbito de la salud.
- X. Difundir información de calidad sobre los mecanismos legales que las mujeres puedan utilizar cuando consideren que han sido discriminadas en la atención de los servicios de salud.
- XI. Impulsar convenios de colaboración con los distintos institutos estatales de la mujer, a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de ellas a los servicios de salud, libres de toda discriminación.
- XII. Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional, con distintas organizaciones públicas y privadas, a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre las mujeres.
- XIII. Impulsar programas de prevención de enfermedades para la población femenina en todo el país.
- XIV. Fomentar estudios de programas y políticas públicas en materia de acceso a la salud desde la perspectiva de género.
- XV. Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en las mujeres.

Acceso a los servicios de salud de las personas adultas mayores.

Línea estratégica 2: Garantizar el acceso físico y la accesibilidad universal y gratuita a las instalaciones y a los servicios de salud públicos de las personas adultas mayores, libres de todo acto o práctica discriminatoria.

Líneas de acción:

- I. Promover el enfoque de género para la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación de las mujeres adultas mayores.
- II. Vigilar el acceso a la recuperación física, psicológica y la integración social de las personas adultas mayores víctimas de abandono, explotación o malos tratos.
- III. Impulsar el trato de calidad en los servicios de salud.
- IV. Acordar con las instituciones de salud privadas tarifas especiales de atención para las personas adultas mayores.
- V. Estimular a las universidades del país a la formación de un mayor número de geriatras y gerontólogos, así como de especialistas en el tratamiento de las enfermedades crónico-degenerativas, para enfrentar el reto del crecimiento demográfico de los adultos mayores.
- VI. Contribuir a la difusión de una cultura de la prevención de enfermedades en las personas adultas mayores.
- VII. Establecer condiciones para el acceso universal a los programas de salud, prevención y rehabilitación de las personas adultas mayores.
- VIII. Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la no discriminación a los adultos mayores en los servicios de salud.
- IX. Fomentar estudios de programas y políticas públicas en materia de acceso a la salud, desde la perspectiva de los adultos mayores.
- X. Difundir información de calidad sobre los mecanismos legales que las personas adultas mayores puedan utilizar cuando consideren que han sido discriminadas en la atención de los servicios de salud.
- XI. Impulsar convenios de colaboración con los distintos institutos estatales de las personas adultas mayores a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar su acceso a los servicios de salud libres de toda discriminación.
- XII. Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas, a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre los adultos mayores.
- XIII. Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en los adultos mayores.

58

Acceso a la salud de las niñas y los niños.

Línea estratégica 3: Garantizar la accesibilidad universal a las instalaciones y a los servicios de salud públicos a los niños y niñas, libres de todo acto o práctica discriminatoria.

Líneas de acción:

- I. Promover el enfoque de género para la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación de todas las personas, especialmente en relación con la salud de las niñas.
- II. Vigilar el acceso a la recuperación física, psicológica y la integración social de todo menor víctima de abandono, explotación o malos tratos.
- III. Instrumentar programas de atención médica y sanitaria para combatir la mortalidad y la desnutrición infantiles.
- IV. Difundir entre el personal de las instituciones de salud la cultura de la no discriminación en la atención de la problemática de los niños y las niñas.
- V. Fomentar estudios sobre programas y políticas públicas en materia de acceso a la salud desde la perspectiva de la niñez.

- VI. Acordar con las instituciones de salud privadas tarifas reducidas para la atención de la niñez.
- VII. Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la no discriminación de la niñez en los servicios de salud.
- VIII. Impulsar convenios de colaboración con los distintos centros de desarrollo infantil a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de la niñez a los servicios de salud, libre de toda discriminación.
- IX. Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre la niñez, poniendo especial énfasis en los niños y niñas en situación de calle.
- X. Difundir información de calidad sobre los mecanismos legales que los niños y niñas puedan utilizar cuando consideren que han sido discriminados en la atención de los servicios de salud.
- XI. Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en los niños y niñas.

Línea estratégica 4: Garantizar la accesibilidad universal y gratuita a las instalaciones y a los servicios de salud públicos a las personas con discapacidad, a fin de que disfruten de servicios de salud de calidad y de programas integrales de rehabilitación.

Accesibilidad a las instalaciones de salud pública de las personas con discapacidad.

Líneas de acción:

- I. Contribuir a reducir la incidencia de la discapacidad a través de la detección y diagnóstico tempranos, atención adecuada y oportuna de las condiciones discapacitantes, y realizar acciones de prevención primaria de la discapacidad de tipo vulnerable.
- II. Mejorar la calidad y equidad de los servicios de salud, así como la formación, capacitación y motivación de los recursos humanos para la atención de las personas con discapacidad, tanto en salud general como en servicios de rehabilitación.
- III. Vigilar que la atención a la salud de las mujeres con discapacidad se realice de manera cuidadosa, ética y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado hacia las necesidades de las mujeres con algún tipo de discapacidad.
- IV. Difundir entre los funcionarios públicos y el personal de salud los principios básicos de la cultura de la no discriminación en la atención de las personas con discapacidad.
- V. Asegurar que los sistemas de salud pública cuenten con intérpretes de lengua de señas para la atención de personas sordas.
- VI. Fomentar la realización de estudios sobre programas y políticas públicas en materia de acceso a la salud desde la perspectiva de las personas con discapacidad.
- VII. Impulsar entre los directivos de salud la cultura de la accesibilidad física a las instalaciones que ofrecen servicios de salud, en beneficio de las personas con discapacidad en las zonas rurales y urbanas.
- VIII. Propiciar que la información escrita sobre salud se proporcione también en sistema braille y que la información auditiva se proporcione también a través de intérpretes de lengua de señas o en pantallas electrónicas.
- IX. Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de una cultura de la no discriminación, de la prevención y de la rehabilitación de las personas con discapacidad en los servicios de salud.
- X. Difundir información de calidad sobre los mecanismos legales que las personas con discapacidad puedan utilizar cuando consideren que han sido discriminadas en la atención de los servicios de salud.

- XI. Acordar con las instituciones de salud privadas cuotas preferenciales para la atención de las personas con discapacidad.
- XII. Impulsar convenios de colaboración con instituciones y organismos locales a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de las personas con discapacidad a los servicios de salud, libres de toda discriminación.
- XIII. Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre las personas con discapacidad.
- XIV. Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en las personas con discapacidad.

Acceso a y trato digno en los servicios de salud para las personas con VIH-sida.

Línea estratégica 5: Contribuir a garantizar la accesibilidad universal y gratuita y el trato digno en los servicios de salud hacia las personas que viven con VIH-sida, así como a tener acceso a servicios de salud de calidad para el tratamiento de la epidemia.

Líneas de acción:

- I. Vigilar el acceso a los servicios de salud para todas las personas que viven con VIH-sida, sin prejuicios basados en el estigma o los estereotipos.
- II. Vigilar que la atención a la salud de las mujeres que viven con VIH-sida se realice de manera cuidadosa, ética y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado respecto a sus necesidades.
- III. Realizar reuniones, seminarios y talleres de sensibilización dirigidos a los servidores públicos relacionados con los servicios de salud, sobre las personas que viven con VIH-sida.
- IV. Desarrollar conjuntamente con otras instituciones gubernamentales campañas de información, educación y comunicación en los medios masivos e impresos sobre el derecho a la no discriminación a las personas que viven con VIH-sida.
- V. Acordar con las instituciones de salud privadas cuotas especiales para la atención de las personas que viven con VIH-sida.
- VI. Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la cultura de la no discriminación en los servicios de salud, en el tratamiento de la enfermedad y en el acceso a los medicamentos de las personas que viven con VIH-sida.
- VII. Fomentar estudios de programas y políticas públicas en materia de acceso a los servicios de salud desde la perspectiva de las personas que viven con VIH-sida.
- VIII. Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud de las personas que viven con VIH-sida.
- IX. Fortalecer el grupo de coordinación entre Conasida y CONAPRED, a fin de realizar acciones diversas a favor de la no discriminación hacia las personas que viven con VIH-sida.
- X. Impartir cursos de capacitación a los profesionales de los servicios de salud, de manera permanente, sobre principios éticos y el derecho a la no discriminación de las personas que viven con VIH-sida.
- XI. Establecer convenios de colaboración con la industria farmacéutica a fin de hacer más accesibles los medicamentos necesarios para el tratamiento del VIH-sida.
- XII. Desarrollar campañas contra la discriminación de las personas que viven con VIH-sida y de aquellas que pertenecen a los grupos sociales con mayor riesgo de adquirir la infección.
- XIII. Impulsar convenios de colaboración con instituciones y organismos de salud a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de las personas que viven con VIH-sida a los servicios de salud, libres de toda discriminación.

- XIV. Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre las personas que viven con VIH-sida.

Línea estratégica 6: Garantizar un trato digno en los servicios de salud hacia las personas con independencia de su preferencia sexual.

Trato digno en los servicios de salud a personas con independencia de su preferencia sexual.

Líneas de acción:

- I. Vigilar el acceso a los servicios de salud para todas las personas con independencia de su preferencia sexual, sin prejuicios basados en el estigma o los estereotipos.
- II. Vigilar que la atención a la salud de las mujeres con preferencia sexual distinta a la heterosexual, en especial las lesbianas y, en el renglón de su derecho a la salud reproductiva, que ésta se brinde de manera cuidadosa, ética y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado hacia sus necesidades.
- III. Realizar reuniones, seminarios y talleres dirigidos a los servidores públicos relacionados con los servicios de salud y seguridad social, orientados a la comprensión y sensibilización sobre la preferencia sexual de las personas.
- IV. Desarrollar conjuntamente con otras instituciones gubernamentales campañas de información, educación y comunicación en medios masivos e impresos, relacionadas con el derecho a la no discriminación a las personas con independencia de su preferencia sexual.
- V. Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la cultura de la no discriminación en los servicios de salud hacia las personas con independencia de su preferencia sexual.
- VI. Fomentar estudios sobre programas y políticas públicas en materia de acceso a los servicios de salud desde la perspectiva de las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual.
- VII. Impulsar convenios de colaboración con instituciones y organismos locales a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual a los servicios de salud, libres de toda discriminación.
- VIII. Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual.
- IX. Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud de las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual.
- X. Promover el análisis para determinar una reforma a los servicios de salud y seguridad social, con el fin de no discriminar en la provisión de prestaciones y servicios de salud y seguridad social a las personas por razones de preferencia sexual.

61

Línea estratégica 7: Garantizar el acceso gratuito y universal de los pueblos y comunidades indígenas a las instalaciones de salud y a recibir servicios de calidad.

Derecho a la salud de los pueblos indígenas.

Líneas de acción:

- I. Vigilar el acceso a los servicios de salud para los pueblos y comunidades indígenas del país, sin prejuicios basados en el estigma o los estereotipos.
- II. Realizar reuniones, seminarios y talleres dirigidos a todos los funcionarios públicos relacionados con los servicios de salud hacia los pueblos y comunidades indígenas, en la perspectiva de sensibilizarlos y de hacer valer el derecho a la no discriminación.

- III. Vigilar que la atención a la salud de las mujeres indígenas se realice de manera cuidadosa y ética, con especial atención al renglón de la salud reproductiva, y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado hacia sus necesidades.
- IV. Desarrollar conjuntamente con otras instituciones gubernamentales campañas de información, educación y comunicación, en medios masivos e impresos, acerca del derecho a la no discriminación hacia los pueblos y comunidades indígenas en relación con el acceso a los servicios de salud.
- V. Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la cultura de la no discriminación en los servicios de salud hacia los pueblos y comunidades indígenas.
- VI. Fomentar estudios sobre programas y políticas públicas en materia de acceso a los servicios de salud desde la perspectiva de los pueblos y comunidades indígenas.
- VII. Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en los pueblos y comunidades indígenas del país.
- VIII. Difundir información de calidad en materia de educación sexual y salud reproductiva para los pueblos y comunidades indígenas a fin de evitar prácticas discriminatorias, como la esterilización forzada, especialmente hacia las mujeres.
- IX. Impulsar convenios de colaboración con instituciones y organismos locales a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de los pueblos y comunidades indígenas a los servicios de salud, libres de toda discriminación.
- X. Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre los pueblos y comunidades indígenas.
- XI. Difundir publicaciones relacionadas con la salud intercultural y de género entre el personal de salud que atiende a los pueblos y comunidades indígenas.
- XII. Vigilar que la información que se ofrece de forma escrita sea en las lenguas indígenas locales.

Acceso a la salud de la población migrante.

Línea estratégica 8: Garantizar el acceso gratuito y universal a las instalaciones de salud y a recibir servicios de calidad a la población migrante en territorio nacional.

Líneas de acción:

- I. Vigilar el acceso a los servicios de salud de los migrantes, tanto de aquellos que provienen del extranjero como de los nacionales.
- II. Vigilar que la atención a la salud de las mujeres migrantes, en especial las madres de familia y sus hijas, sea realizada de manera cuidadosa, ética y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado respecto de sus necesidades.
- III. Realizar cursos de sensibilización dirigidos a los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, cuyas tareas estén relacionadas con los servicios de salud, sobre el trato que deben brindar a la población migrante, más allá de cuál sea su calidad migratoria.
- IV. Desarrollar, conjuntamente con otras instituciones gubernamentales campañas de información, educación y comunicación, en medios masivos e impresos, relacionadas con el derecho a la no discriminación hacia los grupos migrantes, y vinculadas con el acceso a los servicios de salud.
- V. Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la cultura de la no discriminación en los servicios de salud hacia las personas migrantes.
- VI. Fomentar estudios de programas y políticas públicas en materia de acceso a los servicios de salud desde la perspectiva de los grupos migrantes.

- VII. Impulsar convenios de colaboración con instituciones y organismos locales a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso a los servicios de salud libres de toda discriminación.
- VIII. Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre los grupos migrantes.
- IX. Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en los grupos migrantes del país.

Línea estratégica 9: Garantizar el acceso gratuito y universal a las instalaciones de salud y a recibir servicios de calidad de los refugiados y desplazados internos en territorio nacional.

Acceso a la salud de la población refugiada y desplazada.

Líneas de acción:

- I. Vigilar el acceso a los servicios de salud de los refugiados y desplazados internos en todo el territorio nacional o en la localidad en que se encuentren.
- II. Vigilar que la atención a la salud de las mujeres refugiadas y desplazadas internas, en especial las madres de familia y sus hijas, sea realizada de manera cuidadosa, ética y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado respecto de sus necesidades.
- III. Realizar cursos de sensibilización dirigidos a los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, cuyas tareas están relacionadas con los servicios de salud, sobre el trato que deben brindar a la población de refugiados y desplazados internos.
- IV. Desarrollar conjuntamente con otras instituciones gubernamentales campañas de información, educación y comunicación relacionadas con el derecho a la no discriminación hacia los refugiados y desplazados internos.
- V. Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos para la promoción de la cultura de la no discriminación en los servicios de salud hacia los refugiados y desplazados internos.
- VI. Fomentar estudios de programas y políticas públicas en materia de acceso a los servicios de salud, desde la perspectiva de los refugiados y desplazados internos.
- VII. Impulsar convenios de colaboración con instituciones y organismos locales a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de los refugiados y desplazados internos a los servicios de salud, libres de toda discriminación.
- VIII. Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre los refugiados y los desplazados internos.
- IX. Impulsar en el Poder Legislativo una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud de los refugiados y desplazados internos.

Línea estratégica 10: Garantizar el acceso gratuito y universal a las instalaciones de salud y recibir servicios de calidad de la población joven en el país.

Acceso a la salud de la población joven.

Líneas de acción:

- I. Vigilar que se dé acceso a la población joven a los servicios de salud, sin discriminación.
- II. Vigilar que la atención a la salud de las mujeres jóvenes, con especial atención al renglón de la salud reproductiva, sea realizada de manera cuidadosa, ética y preferentemente por personal del mismo sexo y sensibilizado respecto de sus necesidades.

- III. Fomentar el acceso de los jóvenes a los servicios de salud para el tratamiento de todo tipo de enfermedad, especialmente las relacionadas con las adicciones y los padecimientos por transmisión sexual.
- IV. Realizar cursos de sensibilización dirigidos a los funcionarios públicos del gobierno federal, cuyas tareas estén relacionadas con los servicios de salud, sobre el trato que deben brindar a la población joven del país.
- V. Impulsar convenios de colaboración con los distintos institutos estatales de la juventud a fin de realizar actividades encaminadas a propiciar el acceso de los jóvenes a servicios de salud libres de toda discriminación.
- VI. Impulsar convenios de colaboración a nivel internacional con distintas organizaciones públicas y privadas a fin de realizar acciones encaminadas a fomentar los servicios de salud entre los jóvenes.
- VII. Desarrollar conjuntamente con otras instituciones gubernamentales campañas de información, educación y comunicación relacionadas con la salud sexual y reproductiva, y con el derecho a la no discriminación dirigidas a los jóvenes.
- VIII. Colaborar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de sumar esfuerzos en la promoción de la cultura de la no discriminación en los servicios de salud hacia los jóvenes.
- IX. Fomentar estudios de los programas y políticas públicas en materia de acceso a los servicios de salud, desde la perspectiva de los jóvenes.
- X. Impulsar en el Poder Legislativo, una mayor asignación del presupuesto federal para la atención de los problemas de salud en los jóvenes.
- XI. Realizar programas de prevención de adicciones, VIH, y de salud en general, incluyendo los riesgos psicosociales entre la población juvenil.

Acceso a la salud de todos los grupos religiosos.

Línea estratégica 11: Garantizar el acceso gratuito y universal a las instalaciones y a los servicios de salud a todas las personas sin excepción, con independencia de estigmas o prejuicios, tales como los derivados del credo religioso.

Líneas de acción:

- I. Vigilar que cualquier servicio de asistencia médica sea prestado sin prejuicios basados en el credo religioso.
- II. Realizar reuniones, seminarios y talleres dirigidos a todos los funcionarios públicos relacionados con los servicios de salud, con el fin de sensibilizarlos y difundir el principio de equidad en la impartición de servicios de salud sin importar el credo.

5.2.4. Políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades en materia de educación

Sujetos institucionales en la lucha contra la discriminación en materia de educación

Eje temático	Entidad ejecutora
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Educación Pública • Secretaría de Gobernación • Secretaría de Hacienda y Crédito Público • Secretaría de Desarrollo Social • Secretaría de Relaciones Exteriores • Secretaría de la Función Pública • Secretaría de Salud • Secretaría del Trabajo y Previsión Social • Secretarías de Educación de los gobiernos de los estados • Administración de Servicios Educativos para el Distrito Federal • Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación • Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad • Consejo Nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida • Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología • Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida • Academia Mexicana de Derechos Humanos • Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores • Instituto Mexicano de la Juventud • Instituto Nacional para la Educación de los Adultos • Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia • Instituto Nacional de las Mujeres • Instituto Nacional de Migración • Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas • Comisión Nacional de Fomento Educativo • Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados • Comisión Calificadora de Libros y Revistas • Comisión de Radiodifusión • Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte • Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos • Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos

OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA EN MATERIA DE EDUCACIÓN

GARANTIZAR A TODAS LAS PERSONAS EL DERECHO A LA EDUCACIÓN, EXPRESADO COMO LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA EL ACCESO, LA PERMANENCIA Y EL LOGRO EDUCATIVO, DANDO SEGUIMIENTO A LOS PROGRAMAS ELABORADOS POR EL SECTOR EDUCATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN EL SENTIDO DE PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN Y PROMOVER LA EQUIPARACIÓN DE OPORTUNIDADES A LAS PERSONAS O GRUPOS VULNERADOS.

OBJETIVO ESPECÍFICO DEL PROGRAMA EN MATERIA DE EDUCACIÓN

ASEGURAR EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN EN LOS SERVICIOS EDUCATIVOS.

Garantía de no discriminación a niñas y niños en materia educativa.

Línea estratégica 1: Garantizar que ningún órgano público, autoridad, persona física o moral realice actos discriminatorios hacia niñas y niños en los servicios de educación, tanto en lo que se refiere al acceso a los mismos como a su permanencia y al trato que se les dispense en ellos, en función de cualquier estigma.

Líneas de acción:

- I. Asegurar que el acceso, permanencia, trato y egreso del sistema educativo se presten al margen de prejuicios, estereotipos o estigmas que den lugar a discriminaciones de cualquier tipo.
- II. Difundir información sobre el derecho a la educación, la obligación de las autoridades de prestarlo o asegurar que se brinde sin discriminación de ninguna naturaleza, así como sobre los recursos y las instituciones a que puede acudir en caso de verlo vulnerado.

Recursos superiores a niños y niñas en condiciones de desventaja educativa.

Línea estratégica 2: Canalizar recursos proporcionalmente superiores, con base en la inversión por alumno, a niñas y niños en condiciones de desventaja y en riesgo de fracaso escolar, para compensar las desigualdades sociales y regionales, atender la diversidad cultural y lingüística y avanzar hacia la justicia educativa.

Líneas de acción:

- I. Procurar el progresivo incremento del financiamiento destinado a la educación básica y canalizar la inversión educativa en forma diferenciada, de tal modo que se favorezca a los individuos y grupos de población en situación de discriminación y desventaja social.
- II. Apoyar la articulación y fortalecimiento de los diversos programas de becas existentes, particularmente aquellos que benefician a los alumnos de educación primaria y secundaria, así como preferir, en igualdad de circunstancias, a las personas que tengan a su cargo menores de edad.
- III. Promover, en coordinación con autoridades educativas de los estados, esquemas de asignación y ejercicio de recursos públicos orientados a la búsqueda de la justicia y la equidad en la educación básica.

Cobertura universal de la educación obligatoria.

Línea estratégica 3: Ampliar, diversificar y flexibilizar la oferta de los servicios de educación básica obligatoria, para alcanzar la cobertura universal.

Líneas de acción:

- I. Impulsar la extensión de la cobertura de los servicios educativos dirigidos a los grupos en situación de discriminación y desventaja social, incorporando la perspectiva de género.
- II. Alentar el desarrollo de programas y estrategias en las entidades federativas, orientados a ubicar a los niños y niñas en edad escolar que no reciben educación preescolar, primaria o secundaria; identificar la problemática por la cual no están en el sistema educativo; y diseñar programas focalizados para incorporarlos a estos servicios.
- III. Alentar el desarrollo de opciones educativas integrales que se adapten a las condiciones geográficas, socioeconómicas o culturales de la población en situación de discriminación y desventaja social.
- IV. Promover el uso de los recursos tecnológicos a fin de favorecer el acceso a la educación en lugares remotos, ampliando así las oportunidades de desarrollo de la población en desventaja social.

- V. Desarrollar un programa interinstitucional para brindar atención educativa de calidad a los hijos de jornaleros agrícolas y a los niños y jóvenes, particularmente aquellos en situación de calle.
- VI. Alentar la producción y difusión de libros para niños y niñas.

Línea estratégica 4: Atender a los pueblos y comunidades indígenas con calidad y respeto a su pertenencia cultural, de manera que alcancen los objetivos de la educación básica, logren un bilingüismo oral y escrito efectivo, y conozcan y valoren tanto su propia cultura como la nacional.

Educación básica bicultural y bilingüe para pueblos indígenas.

Líneas de acción:

- I. Continuar y mejorar la oferta educativa orientada hacia los pueblos y comunidades indígenas a partir de un modelo de educación intercultural y bilingüe, así como vigilar que las y los docentes hablen la lengua de la comunidad en la que laboran.
- II. Ampliar la oferta de educación inicial, preescolar y primaria, para incorporar a la educación intercultural bilingüe a una mayor proporción de niños y jóvenes indígenas.
- III. Asegurar las condiciones de funcionamiento mínimo de las escuelas que atienden a los pueblos y comunidades indígenas.
- IV. Desarrollar formas de atención pertinente, de naturaleza intercultural, para los niños y jóvenes indígenas que asisten a escuelas regulares, tanto rurales como urbanas, de educación básica.
- V. Estimular la investigación y la innovación en el campo de la educación intercultural y bilingüe.

Línea estratégica 5: Desarrollar en las y los niños mexicanos el conocimiento de nuestra realidad pluricultural, impulsar el reconocimiento de la misma y fomentar la valoración de la diversidad, en el contexto del respeto hacia los derechos fundamentales.

Educación basada en nuestra realidad pluricultural.

Líneas de acción:

- I. Incorporar a la currícula de la educación básica los aportes culturales de los diversos grupos étnicos que conforman nuestra nación.
- II. Reforzar, en el contexto de los programas de formación cívica y ética, el respeto hacia la dignidad de la persona y el reconocimiento del derecho a la diferencia, así como favorecer el desarrollo de competencias sociales tales como el diálogo, la empatía y la tolerancia.
- III. Formar, entre las y los docentes, recursos humanos especializados en los temas de educación en derechos humanos, educación para la no discriminación, educación para la paz y educación ciudadana, alentando al mismo tiempo la constitución de redes para el fortalecimiento de su quehacer y el desarrollo de innovaciones pedagógicas en la materia.
- IV. Introducir en los programas de formación inicial de las y los maestros, así como en los programas de actualización del magisterio, orientaciones y contenidos vinculados con la inclusión, que les permitan una adecuada atención a la diversidad propia de la comunidad educativa y un activo desempeño en la detección y el combate a toda forma de discriminación en la escuela.
- V. Producir material didáctico para apoyar los programas y los contenidos curriculares vinculados con la educación para la no discriminación, incorporando los aportes de expertos, centros de estudio y organismos civiles relacionados con la temática.

- VI. Capacitar a las y los docentes de escuelas de educación básica regulares para que alienten el conocimiento y el aprecio por los aportes culturales de los pueblos y comunidades indígenas.

Medidas educativas compensatorias para pueblos indígenas.

Línea estratégica 6: Incrementar la oferta educativa de los niveles medio y superior para los pueblos y comunidades indígenas, bajo modelos de educación intercultural y bilingüe, y adoptar medidas compensatorias con el fin de garantizar su efectivo acceso a esos servicios.

Líneas de acción:

- I. Difundir entre jóvenes indígenas la oferta educativa existente en estos niveles, para favorecer su acceso a dichos servicios.
- II. Fortalecer los programas de becas para jóvenes indígenas que cursen la educación media y superior.
- III. Ampliar la oferta educativa de nivel medio y superior disponible para los pueblos y comunidades indígenas.
- IV. Extender progresivamente la educación intercultural y bilingüe en los centros de educación media y superior.

Oportunidades educativas para jóvenes en situación de desventaja social.

Línea estratégica 7: Incrementar las oportunidades educativas de las y los jóvenes en situación de discriminación y desventaja social. Propiciar la equidad en el acceso, la permanencia y la conclusión de los estudios, por parte de las y los jóvenes, con énfasis en aquellos en situación de pobreza extrema o de discriminación.

Líneas de acción:

- I. Fortalecer y ampliar los programas de becas para que jóvenes de escasos recursos puedan continuar sus estudios en el nivel medio superior.
- II. Establecer esquemas de atención especial para el alumnado que presente bajos niveles de aprovechamiento o se encuentre en riesgo de abandono escolar.
- III. Instrumentar programas orientados a abatir las desigualdades de género que se pudieran presentar en el acceso y permanencia de hombres y mujeres en la educación media, particularmente en los ámbitos rural e indígena.
- IV. Atender el rezago educativo entre las y los jóvenes a través de una oferta de servicios de calidad con atención especial a aquellas entidades, regiones y grupos con los mayores índices en este renglón.

68

Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el sistema educativo.

Línea estratégica 8: Favorecer la participación equitativa de mujeres y hombres en los procesos educativos y de producción y transmisión del conocimiento. Incorporar el principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en los lineamientos de todos los niveles educativos, y eliminar los rasgos sexistas de la currícula, los materiales didácticos y la práctica educativa.

Líneas de acción:

- I. Incorporar la equidad de género como un objetivo explícito de los programas del sistema de educación pública.
- II. Incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares.
- III. Incluir mínimos a desarrollar, en términos de contenidos, metas y competencias, en la enseñanza básica y media, relacionados con la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres.

- IV. Incorporar en la currícula de la educación básica y media los aportes de las mujeres al desarrollo de la ciencia, la cultura, las artes y, en general, a toda la actividad humana.
- V. Erradicar toda división por sexo y los sesgos de carácter sexista en las distintas asignaturas, como por ejemplo la de educación física y en las aulas tecnológicas.
- VI. Analizar y evaluar los libros de texto de las diversas asignaturas, así como los materiales didácticos, con el fin de eliminar sus rasgos sexistas.
- VII. Incorporar en las bibliotecas de aula de los distintos grados del nivel básico material bibliográfico pertinente para que las y los estudiantes puedan abordar la temática de género y la de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.
- VIII. Vigilar que la educación sexual sea desarrollada desde una perspectiva no sexista, y esté basada en el principio de igualdad en derechos, dignidad y oportunidades.
- IX. Sensibilizar y formar a las y los profesores para eliminar las prácticas sexistas y mejorar su desempeño docente en pro de una efectiva igualdad entre hombres y mujeres en el proceso educativo, incorporando en su formación profesional y en los programas de actualización magisterial los contenidos pertinentes.
- X. Capacitar a las y los orientadores vocacionales para que informen y motiven adecuadamente a las niñas y las jóvenes, a fin de propiciar elecciones profesionales más diversificadas y no sexistas.
- XI. Revisar la normatividad existente en el sistema educativo, a fin de realizar los ajustes necesarios que permitan retener a las adolescentes embarazadas y madres jóvenes.
- XII. Facilitar el acceso a servicios de guardería a los hijos de estudiantes madres, a fin de que ellas puedan completar sus estudios.
- XIII. Proponer medidas de estímulo que contribuyan a la reinserción en el sistema escolar de alumnas que han desertado y son madres adolescentes.

Línea estratégica 9: Desarrollar programas focalizados de alfabetización, formación y capacitación para el trabajo de mujeres adultas, que tomen en cuenta sus necesidades e intereses y faciliten su incorporación a la vida social y cultural de sus comunidades, así como su inserción o reinserción laboral.

Capacitación y educación para mujeres adultas.

Líneas de acción:

- I. Evaluar los programas de educación de adultos, en los ámbitos federal y estatales en lo que toca a su accesibilidad para las mujeres.
- II. Incrementar y focalizar la oferta de programas de alfabetización, formación y capacitación para el trabajo, con base en la continua actualización de los censos correspondientes.
- III. Diseñar medidas para mejorar el acceso de las mujeres a dichos programas, a través de una difusión más intensa, la adaptación de horarios a las responsabilidades familiares y laborales, la puesta en operación de programas de cuidado infantil durante las horas de clase y la entrega de becas para las mujeres de menores recursos.
- IV. Elaborar materiales didácticos específicos para la alfabetización y formación de las mujeres adultas.

Línea estratégica 10: Promover una imagen no discriminatoria de las mujeres en los ámbitos de la cultura y la comunicación social. Promover la eliminación del uso de imágenes discriminatorias y reduccionistas de las mujeres en los medios de comunicación masiva.

Combate al uso de imágenes reduccionistas de las mujeres.

Líneas de acción:

- I. Proyectar una imagen realista, digna y plural de la mujer en los mensajes y campañas que se emitan desde el gobierno y sus organismos hacia la sociedad.

- II. Promover ante el Consejo de la Comunicación, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión y la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad la incorporación de lineamientos y autorregulaciones que impulsen la eliminación de imágenes discriminatorias y reduccionistas de la mujer en la publicidad y, en general, en los diversos contenidos de los medios de comunicación masiva.

Integración a la educación de niñas y niños con necesidades especiales.

Línea estratégica 11: Garantizar que puedan integrarse las niñas y niños con necesidades educativas especiales, con o sin discapacidad, en particular quienes presentan alguna discapacidad, a las escuelas regulares para hacer plenamente efectivo su derecho a la educación, asegurar su formación integral y favorecer el desarrollo de sus capacidades.

Líneas de acción:

- I. Impulsar una mayor asignación presupuestal para la atención de niñas y niños con necesidades educativas especiales, en el marco de los programas de integración educativa.
- II. Dotar de los recursos materiales y los apoyos técnicos necesarios a todos los centros escolares que atiendan a niñas y niños con discapacidad y reciban apoyo de educación especial.
- III. Atender en el sistema educativo a un mayor número de alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas con alguna discapacidad.
- IV. Ampliar la cobertura de los servicios de educación especial a un mayor número de escuelas de educación inicial y básica, garantizando su mejor distribución entre regiones e incluyendo zonas urbano-marginales y rurales, así como entre los pueblos y comunidades indígenas.
- V. Brindar asesoría técnica a madres y padres de familia a fin de que puedan apoyar el proceso de aprendizaje de niñas, niños y jóvenes con necesidades educativas especiales.
- VI. Fomentar y apoyar con recursos la investigación y la innovación en el campo de la integración educativa.
- VII. Asegurar el acceso a centros de desarrollo infantil, incluyendo a los menores con algún tipo de discapacidad.

Personal especializado en educación especial para niñas y niños con discapacidad.

Línea estratégica 12: Garantizar que el personal de educación especial, inicial y básica, cuente con las competencias necesarias y el compromiso ético para atender eficazmente a los y las alumnas con necesidades educativas especiales, prioritariamente a los que presentan discapacidad.

Líneas de acción:

- I. Generar un diagnóstico sobre la formación y necesidades de actualización del personal docente que atiende a niñas y niños con necesidades educativas especiales.
- II. Proporcionar a las y los maestros de educación especial, inicial y básica, los recursos de capacitación y actualización, así como los apoyos necesarios para mejorar la atención de las y los alumnos con necesidades educativas especiales.
- III. Incorporar sistemáticamente en los programas de actualización del magisterio, en sus diferentes modalidades y tanto a nivel federal como estatal, cursos sobre integración educativa dirigidos a docentes, directivos y asesores técnicos.
- IV. Alentar acuerdos interinstitucionales que permitan sensibilizar y actualizar a las y los docentes en los temas de la no discriminación y la igualdad de oportunidades, que son clave para favorecer una adecuada integración de las y los niños con necesidades educativas especiales.

Línea estratégica 13: Fortalecer la colaboración entre las instituciones públicas, privadas y sociales para apoyar la atención integral de las y los alumnos con necesidades educativas especiales, otorgando prioridad a los que presentan alguna discapacidad.

Colaboración interinstitucional en materia de educación especial.

Líneas de acción:

- I. Favorecer una coordinación interinstitucional que apoye la satisfacción de las necesidades específicas de las y los alumnos con discapacidad que asisten a escuelas de educación regular.
- II. Establecer convenios con instituciones educativas para garantizar la formación y certificación laboral y la incorporación al campo laboral de los jóvenes con discapacidad, en condiciones dignas.
- III. Establecer convenios interinstitucionales para elaborar materiales de difusión dirigidos a las familias, los docentes y directivos de las diversas escuelas y a la población en general para informar y sensibilizar sobre las necesidades específicas que pueden presentar las y los niños con discapacidad.

Línea estratégica 14: Desarrollar modalidades educativas innovadoras que permitan el acceso de las comunidades migrantes, de refugiados y desplazados internos a la educación básica y generar entornos ajenos a la discriminación. Desarrollar programas institucionales y estrategias pedagógicas que amplíen las oportunidades educativas de la población migrante, en cuanto a acceso, permanencia y calidad.

Derecho a la educación básica para migrantes y refugiados.

Líneas de acción:

- I. Desarrollar una estructura educativa adecuada a las características etáreas y étnicas de la población migrante, de refugiados y de desplazados internos.
- II. Adecuar la normatividad y operatividad para que niñas y niños migrantes y desplazados internos puedan reincorporarse a las escuelas de sus lugares de origen, al regresar con sus familias de los lugares que actualmente habitan.
- III. Continuar alentando la investigación y la innovación pedagógicas en este campo, para garantizar una educación de calidad a niñas y niños migrantes, refugiados y desplazados internos, así como a sus familias.

Línea estratégica 15: Instrumentar programas de difusión y educación dirigidos, por un lado, a las autoridades, servidores públicos, empresarios y, en general, a la población de zonas de alto tránsito o asentamiento migratorio y, por el otro, a los migrantes, refugiados y desplazados internos, a fin de garantizarles un trato digno y respetuoso.

Capañas de difusión para la dignificación de los migrantes y refugiados.

Líneas de acción:

- I. Desarrollar programas formativos y de capacitación dirigidos a diversas autoridades locales, particularmente a los funcionarios migratorios, a fin de construir una cultura institucional de respeto a los derechos fundamentales, como una medida de prevención de la discriminación.
- II. Diseñar y realizar campañas de comunicación, dirigidas a las comunidades cercanas a los asentamientos migratorios, que permitan a la población estar mejor informada y sensibilizarse sobre el fenómeno migratorio.
- III. Desarrollar acciones informativas y de capacitación dirigidas a los migrantes, refugiados y desplazados internos, tales como cursos y talleres, a fin de que conozcan sus derechos y los mecanismos e instancias que existen para hacerlos valer.

Derecho a la educación de las personas adultas mayores.

Línea estratégica 16: Impulsar acciones educativas que favorezcan la reintegración social de las personas adultas mayores y la mejora en sus condiciones de vida.

Líneas de acción:

- I. Desarrollar acciones pedagógicas especializadas para abatir el analfabetismo en las personas adultas mayores.
- II. Diseñar programas de capacitación, dirigidos a los adultos mayores, para el empleo y el autoempleo.
- III. Eliminar todas aquellas barreras que pudieran impedir el acceso de las y los adultos mayores a la educación, y generar opciones específicas atendiendo a sus necesidades e intereses.
- IV. Propiciar la capacitación de familiares, grupos voluntarios y de todas las personas que tratan o conviven con adultos mayores, para que estén en condiciones de formar redes sociales de apoyo para el cuidado y la integración de las y los adultos mayores.

Derecho a la libertad de creencias en el marco de la educación laica.

Línea estratégica 17: Diseñar programas y acciones que, en el marco de la educación laica, promuevan el respeto a la libertad de creencias de las y los estudiantes y eviten la discriminación por motivos religiosos.

Líneas de acción:

- I. Sensibilizar, informar y capacitar a docentes, directivos y, en general, al personal del sistema educativo en el tema de la no discriminación por motivos religiosos.
- II. Dar a conocer en el sistema educativo las disposiciones de los tratados internacionales y de la normatividad nacional que protegen el derecho a la no discriminación por motivos religiosos.
- III. Circular entre el personal docente y directivo de las escuelas las recomendaciones correspondientes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como las normativas emitidas por la propia Secretaría de Educación Pública respecto a la no discriminación por motivos religiosos.
- IV. Informar a la comunidad educativa acerca de los derechos que asisten a los miembros de minorías religiosas en materia educativa y los mecanismos a su disposición para denunciar casos de discriminación.

Respeto y trato digno a niñas y niños con VIH-sida en las escuelas.

Línea estratégica 18: Diseñar programas y acciones que promuevan en las escuelas el respeto a la dignidad y a los derechos de las niñas y niños que viven con VIH-sida o que son hijos de personas afectadas.

Líneas de acción:

- I. Garantizar el acceso pleno a todos los servicios educativos, sin distinción alguna, a niñas y niños con VIH-sida o afectados por la enfermedad.
- II. Asegurar en todo momento la confidencialidad de los datos de niñas y niños que viven con VIH-sida.
- III. Establecer lineamientos que aseguren que no se proporcione un trato diferenciado, restrictivo o degradante a las niñas y niños con VIH-sida.
- IV. Garantizar la permanencia y continuidad de los estudios, hasta su conclusión, por parte de niñas y niños con VIH-sida.
- V. Sensibilizar y capacitar al personal docente, directivo y administrativo, así como a las asociaciones de padres de familia, acerca de las formas de transmisión, el desarrollo de la enfermedad y el estigma asociado a la misma.
- VI. Introducir mayor información sobre la enfermedad y el estigma asociado a ella en la propia currícula.

- VII. Favorecer la coordinación entre autoridades educativas federales y estatales con el CONAPRED y el Centro Nacional para la Prevención y Control del Sida (Censida), a fin de desplegar campañas educativas y de orientación en los centros escolares.
- VIII. Promover la cultura de la denuncia sobre casos de discriminación por VIH-sida en los centros escolares.

Línea estratégica 19: Promover en las escuelas, a todos los niveles, una educación en la sexualidad basada en la evidencia científica y en el marco de los derechos.

Educación sexual científica e incluyente en las escuelas.

Líneas de acción:

- I. Promover la capacitación y actualización del personal docente y directivo en la educación en la sexualidad, basada en evidencias científicas y en el marco de los derechos humanos, a fin de eliminar los prejuicios y estigmas que rodean esta temática.
- II. Promover cambios en la currícula para incorporar la educación en la sexualidad.
- III. Difundir profusamente los aspectos básicos de la educación en la sexualidad, en las escuelas y fuera de ellas, favoreciendo la coordinación institucional.

5.2.5. Políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades en materia de trabajo

Sujetos institucionales en la lucha contra la discriminación en materia de trabajo

Eje temático	Entidad ejecutora
Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría del Trabajo y Previsión Social • Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo • Secretaría de Gobernación • Secretaría de Salud • Secretaría de Hacienda y Crédito Público • Secretaría de Desarrollo Social • Secretaría de Educación Pública • Secretaría de Relaciones Exteriores • Secretaría de Economía • Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación • Secretaría de la Función Pública • Instituto Mexicano del Seguro Social • Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado • Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia • Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación • Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad • Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior • Consejo Nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida • Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida • Academia Mexicana de Derechos Humanos • Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores • Instituto Mexicano de la Juventud • Instituto Nacional de las Mujeres • Instituto Nacional de Migración • Comisión Intersecretarial para el Servicio Civil de Carrera • Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos • Comisión para Asuntos de la Frontera Norte • Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas • Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA EN MATERIA DE TRABAJO

GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL AL TRABAJO SOBRE LA BASE DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA NO DISCRIMINACIÓN DE TAL FORMA QUE SE PERMITA UNA IGUALDAD REAL DE OPORTUNIDADES EN EL ACCESO A LAS RELACIONES LABORALES, AL DESEMPEÑO LABORAL RESPETUOSO DE LA INTEGRIDAD DE LAS PERSONAS Y A LA CERTIDUMBRE LABORAL PARA LOS TRABAJADORES, DANDO SEGUIMIENTO A LOS PROGRAMAS ELABORADOS POR EL SECTOR LABORAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN Y PROMOVER LA EQUIPARACIÓN DE OPORTUNIDADES DE LAS PERSONAS O GRUPOS VULNERADOS.

OBJETIVO ESPECÍFICO DEL PROGRAMA EN MATERIA DE TRABAJO

ASEGURAR EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN EN MATERIA LABORAL.

Atención a grupos vulnerados en el ámbito laboral.

Línea estratégica 1: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades, que incorporen las obligaciones a cargo de las diferentes dependencias de los gobiernos federal y locales, respecto a la atención de grupos vulnerados en el ámbito laboral.

Líneas de acción:

- I. Vigilar la aplicación de las medidas administrativas y legales existentes contra empleadores que basen la selección de personal en criterios discriminatorios relacionados con edad, sexo, embarazo, origen étnico, estado de salud, preferencia sexual, discapacidad, religión, entre otros.
- II. Establecer una vinculación estratégica entre los programas educativos y la capacitación y formación para el trabajo, que contenga a la no discriminación como parte de sus líneas de educación, para lo cual se deberá capacitar al personal docente y administrativo.
- III. Establecer, y en su caso fortalecer, políticas de promoción y empleo dirigidas a los grupos tradicionalmente discriminados, con el propósito de hacerles accesibles las oportunidades laborales regulares.

Realización de estudios para coadyuvar en la construcción de espacios laborales incluyentes.

Línea estratégica 2: Realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos en el área laboral y proponer, en su caso y de conformidad con las legislaciones aplicables, las modificaciones pertinentes.

- I. Fomentar el cambio de la legislación laboral en materia de duración de los contratos de trabajo, periodos de prueba, terminación de las relaciones laborales, tiempos de trabajo, contratos de formación o aprendizaje, prestaciones por desempleo y relaciones colectivas de trabajo, de manera que se disminuya la precarización del empleo, en especial la que afecta a las personas susceptibles a ser discriminadas.
- II. Promover reformas legales a efecto de prohibir la publicación de información sobre vacantes de trabajo que contenga, entre sus requisitos, elementos discriminatorios por edad, sexo, embarazo, origen étnico, estado de salud, preferencia sexual, discapacidad, religión, entre otros.
- III. Promover modificaciones a la legislación nacional para incorporar los derechos que les consagran los tratados internacionales ratificados por México a las mujeres, e incorporar contenidos esenciales en materia de no discriminación por motivos de género.

- IV. Fomentar y garantizar en la legislación tributaria el establecimiento de estímulos fiscales para los empleadores de personas con discapacidad, que estén legalmente sustentados y no queden sujetos a las variaciones en las administraciones públicas.
- V. Promover la creación de un marco jurídico para la construcción y el acondicionamiento de los espacios laborales a los que tengan acceso las personas con discapacidad.
- VI. Establecer normas obligatorias para la rehabilitación laboral de las personas con discapacidad, orientándolas a la inserción o reinserción de éstas en el mercado laboral, en seguimiento al *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por México.
- VII. Promover la inclusión, en el sistema de seguridad social, de las protecciones especiales que hagan posible la conservación del empleo para los trabajadores que viven con VIH-sida.
- VIII. Promover el análisis para determinar una reforma a los servicios de salud y seguridad social, con el fin de no discriminar en la provisión de prestaciones y servicios de salud y seguridad social a las personas por razones de preferencia sexual.

Línea estratégica 3: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades y derechos entre varones y mujeres, que tengan como objetivo la equidad de género en las relaciones laborales de los sectores público, privado y social.

Igualdad de género en materia laboral.

Líneas de acción:

- I. Establecer una estrategia amplia de educación y estímulos sociales que permita la inclusión de los varones en las tareas domésticas y de cuidado de los hijos, estableciendo de manera correlativa las políticas, derechos y obligaciones de paternidad.
- II. Promover la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías que permitan a los padres integrarse laboralmente, así como garantizar el acceso a los mismos a todos los hijos e hijas de los trabajadores.
- III. Establecer medidas específicas para la inclusión de la mujer en la educación y capacitación para el trabajo, considerando sus condiciones respecto a la maternidad, la doble jornada y sus necesidades de apoyos especiales, así como promover que las empresas incluyan en sus reglamentos de trabajo estas medidas.
- IV. Vigilar el cumplimiento de la prohibición legal de solicitar la prueba de embarazo como requisito para la obtención de un empleo o para la permanencia y ascenso en el mismo.
- V. Verificar la aplicación del principio de igualdad salarial por trabajo igual.
- VI. Propiciar la reforma del sistema de seguridad social para que se facilite a los empleadores mantener en el empleo a las mujeres durante el embarazo, parto y atención de hijos recién nacidos.
- VII. Fortalecer la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, los programas, los presupuestos y la gestión de instituciones públicas, en todos los niveles de gobierno y en los tres poderes del Estado mexicano.
- VIII. Ampliar y adecuar los horarios de los servicios públicos y privados, tales como escuelas, guarderías, servicios de salud, entre otros, para la atención de las madres y padres trabajadores y de sus hijos.
- IX. Promover la contratación de mujeres en los niveles más altos de la administración y gerencia en los sectores público y privado.

Línea estratégica 4: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades y derechos para pueblos y comunidades indígenas, con el propósito de garantizar su acceso pleno a los derechos fundamentales y oportunidades sociales en el marco de un respeto a sus formas tradicionales de vida y de organización.

Derechos fundamentales de pueblos y comunidades indígenas.

Líneas de acción:

- I. Promover una política de creación de empleos de calidad, en el contexto de los pueblos y comunidades indígenas, vinculándolos a sus propias prioridades de desarrollo.
- II. Aplicar estrategias de estímulo al crecimiento y desarrollo de sus propias actividades económicas locales (agricultura, autoconsumo, comercio, entre otras), facilitando financiamiento, capacitación, apoyo técnico y gestión social para las comunidades.
- III. Promover la valoración del trabajo de las mujeres indígenas dentro y fuera del hogar.

Acceso pleno al empleo de las personas adultas mayores.

Línea estratégica 5: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades y derechos para las personas adultas mayores, con el propósito de garantizar el acceso pleno al derecho fundamental al trabajo y a la permanencia en el empleo, que haga posible el disfrute de un nivel aceptable de calidad de vida, protección de su persona y de su seguridad, en el marco de una revaloración social de la senectud.

Líneas de acción:

- I. Propiciar el empleo para las personas adultas mayores a través de políticas que estimulen a los empleadores a considerar sus capacidades y experiencia como un aporte para el incremento de la productividad en el mercado de trabajo.
- II. Promover el establecimiento de medidas administrativas contra los empleadores que discriminen por razones de edad y limiten los derechos de las personas adultas mayores.
- III. Llevar a cabo las mediciones y estudios necesarios para el establecimiento obligatorio de pensiones que realmente cubran sus necesidades de vida, así como garantizar la sustentabilidad económica de las pensiones.
- IV. Establecer programas de capacitación para el trabajo orientados a procurar un nivel mínimo y decoroso de ingresos a los adultos mayores.

Derechos laborales y a la aceptación social de la personas con discapacidad.

Línea estratégica 6: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades y derechos para las personas con discapacidad, con el propósito de hacer posible su acceso pleno a los derechos laborales, así como garantizarles un entorno social de aceptación y valoración positiva de sus diferencias.

Líneas de acción:

- I. Promover la vigencia social de un esquema completo de accesibilidad social, entendiéndola no sólo como la necesaria accesibilidad en los trazos urbanos y en los diseños arquitectónicos, sino también en los más intangibles terrenos de la accesibilidad a la educación, la salud, el trabajo y la justicia, entre otros.
- II. Estimular la investigación y aplicación tecnológica de innovaciones que permitan la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral, tales como *software*, equipamientos ergonómicos, manuales en braille, entre otros.
- III. Comprometer a los representantes de los trabajadores en el fomento de las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad, así como promover la permanencia de las mismas en su trabajo.
- IV. Fomentar entre los empleadores la conservación del empleo de las personas cuya discapacidad se produjo con posterioridad a la contratación, porque de esta forma se conserva a trabajadores experimentados.
- V. Promover una cultura del respeto a las capacidades efectivas de las personas con discapacidad, para elevar su apreciación social y facilitar su inclusión laboral.

Línea estratégica 7: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades de las personas que viven con VIH-sida, con el propósito de eliminar los prejuicios sociales generados alrededor de esta enfermedad y que hacen muy difícil la inclusión y funcionalidad laboral y social de quienes la padecen.

Inclusión laboral y aceptación social de personas que viven con VIH-sida.

Líneas de acción:

- I. Realizar una amplia campaña de información social acerca de la naturaleza del VIH-sida, así como del desarrollo de la enfermedad y sus formas de transmisión, para acabar con los prejuicios en el mercado de trabajo y evitar la exclusión.
- II. Diseñar una estrategia de comunicación e información con evidencia científica dirigida a los empleadores que les permita abandonar los prejuicios culturales acerca de las personas que viven con VIH-sida y que permita impulsar y mejorar las políticas empresariales orientadas a la inclusión laboral de las personas que viven con VIH-sida.
- III. Verificar el cumplimiento de la prohibición legal de solicitar exámenes médicos relativos al VIH-sida como requisito para la obtención de un empleo o para la permanencia y ascenso en el mismo.

Línea estratégica 8: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades y derechos laborales de los y las jóvenes, niños y niñas, sobre todo de los que pertenecen a algún grupo sujeto a discriminación.

Igualdad de oportunidades y no discriminación para jóvenes, niñas y niños.

Líneas de acción:

- I. Vigilar el cumplimiento de la prohibición del trabajo infantil y de aquellas condiciones previstas por la ley en el caso de los menores a los que se permiten actividades laborales.
- II. Diseñar estrategias para mejorar las condiciones del trabajo infantil, siempre que éste sea legalmente permitido.
- III. Establecer medidas administrativas contra las modalidades de trabajo informal que sean violatorias de los derechos fundamentales de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Línea estratégica 9: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades laborales de las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, con el propósito de eliminar los prejuicios sociales generadores de rechazo, odio, exclusión y violencia hacia estas personas.

Combate a los prejuicios contra personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual.

Líneas de acción:

- I. Promover la ampliación de las medidas administrativas y legales contra la discriminación, en el ámbito laboral, en contra de personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual.
- II. Realizar una campaña integral contra la homofobia en el ámbito laboral, señalando la violación de derechos y oportunidades que está contenida en esta práctica social.
- III. Difundir información sobre el principio de no discriminación por preferencia sexual entre los empleadores, a fin de eliminar la discriminación en las relaciones laborales.

Línea estratégica 10: Establecer políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para el acceso al empleo de las personas pertenecientes a minorías religiosas, garantizando un ambiente social de tolerancia y respeto recíprocos.

Acceso al empleo de miembros de minorías religiosas.

Líneas de acción:

- I. Fortalecer y ampliar las medidas administrativas y legales contra la discriminación en el ámbito laboral hacia las personas por motivo de la religión que profesan.
- II. Realizar campañas de difusión en donde se dé a conocer el carácter laico del Estado mexicano y la prohibición de la discriminación religiosa en el ámbito laboral.

5.2.6. Políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades en materia de acceso a la justicia

Sujetos institucionales en la lucha contra la discriminación en materia de justicia

Eje temático	Entidad ejecutora
Acceso a la justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Procuraduría General de la República • Procuraduría General de Justicia • Congreso de la Unión • Consejo de la Judicatura Federal • Secretaría de Seguridad Pública Federal • Secretaría de Gobernación • Secretaría de Hacienda y Crédito Público • Secretaría de Desarrollo Social • Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación • Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad • Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores • Consejo Nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida • Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH-sida • Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia • Academia Mexicana de Derechos Humanos • Instituto Mexicano de la Juventud • Instituto Nacional de las Mujeres • Instituto Nacional de Migración • Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas • Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados

OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA

QUE EL ESTADO MEXICANO ADOPTE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS Y ADMINISTRATIVAS PARA GARANTIZAR UNA CORRECTA PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN TODAS LAS RAMAS DEL DERECHO, A FIN DE DAR CUMPLIMIENTO IRRESTRICTO AL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE NO DISCRIMINACIÓN.

OBJETIVO ESPECÍFICO DEL PROGRAMA EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA

ASEGURAR EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Línea estratégica 1: Asegurar el principio de no discriminación en el acceso de toda persona a los derechos constitucionales de seguridad y justicia, y en especial de las personas que pertenecen a grupos discriminados.

Acceso igualitario a la seguridad y la justicia.

Líneas de acción:

- I. Vigilar que se cumpla la prohibición de incomunicación, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, sobre todo cuando se ejercen sobre personas pertenecientes a grupos vulnerados por la discriminación. Para ello, se promoverá la inclusión, en los códigos penales, de una sanción efectiva a la autoridad o servidor público que incurra en estas conductas, a través de la adición de una fracción que tipifique la conducta que nos ocupa en el artículo correspondiente al delito de abuso de autoridad, y creando la figura delictiva de obstrucción a la defensa o asistencia del detenido, o a la coadyuvancia, ambos considerados como delitos graves.
- II. Actualizar las técnicas de investigación de los delitos y promover un protocolo obligatorio para la investigación de muertes violentas, en especial en los crímenes por homofobia, xenofobia y feminicidios, entre otros.
- III. Fortalecer la Defensoría Pública en lo que toca a la protección de las personas pertenecientes a grupos vulnerados por la discriminación.
- IV. Vigilar los sistemas de selección del personal del Ministerio Público y de la policía judicial o investigadora para propiciar que se realice de acuerdo con una formación técnica y en derechos humanos y criterios de no discriminación. Además, deberá proporcionarse a los mismos funcionarios cursos de actualización, capacitación y sensibilización.
- V. Promover la regulación jurídica de la reparación del daño para los casos de discriminación.
- VI. Promover que en todos los códigos penales se establezca responsabilidad para los servidores públicos que, con motivo o en el ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento y omitan denunciar hechos constitutivos de detención arbitraria, basada en la apariencia física, en la condición económica o social, en las preferencias sexuales o cualquier otra causa que denote discriminación.
- VII. Crear defensorías especializadas en asuntos de grupos vulnerados, como los pueblos y comunidades indígenas, mujeres, personas con discapacidad, personas que viven con VIH-sida y personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, entre otras.
- VIII. Vigilar que se realicen las adecuaciones necesarias para que en cada municipio del país haya la accesibilidad necesaria para las personas con discapacidad en por lo menos una de las agencias del Ministerio Público, en los tribunales en materia penal, civil, laboral, así como en los juzgados conciliadores o cívicos.
- IX. Promover el establecimiento de juzgados cívicos o conciliadores especiales para los casos en que los menores de edad entre 12 y 17 años se vean involucrados en faltas administrativas, que cuenten con las condiciones procesales e instalaciones adecuadas.
- X. Creación de espacios seguros para mujeres, miembros de pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, adultos mayores, entre otras, con el fin de protegerlos de actos discriminatorios o violentos por parte de las otras personas detenidas, ya sea en las agencias del Ministerio Público, en los juzgados cívicos o conciliadores o en los reclusorios.
- XI. Incluir un apartado especial dentro de los programas institucionales e informes periódicos, tanto de las procuradurías, tribunales de justicia, defensoría pública y justicia cívica o conciliadora, sobre las acciones en materia de prevención y eliminación de todas las formas de discriminación.
- XII. Promover la cultura de la denuncia en los casos de hostigamiento sexual, abuso y violencia de género.

Acceso a la justicia para personas con discapacidad.

Línea estratégica 2: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con las personas con discapacidad.

Líneas de acción:

- I. Certificar que los espacios de las áreas de impartición de justicia sean accesibles y cuenten con rampas, cajones de estacionamiento de uso reservado y exclusivo, elevadores especiales, baños con adecuaciones, letreros o indicadores en sistema braille, pantallas electrónicas, y que, en caso de incumplimiento, se impongan las sanciones correspondientes.
- II. Capacitar a los servidores públicos de las áreas de justicia en materia de derechos humanos y no discriminación, así como sobre los derechos que asisten a las personas con discapacidad.
- III. Vigilar que se cuente, para las personas ciegas, con un texto en braille que contenga las garantías y derechos que les asisten, tanto a las víctimas como a las personas que sean consideradas como presuntamente responsables de la comisión de un delito.
- IV. Vigilar que las personas sordas cuenten con perito en lengua de señas, ya sea en su calidad de víctima o de presunto responsable.

Acceso a la justicia para portadores del VIH-sida.

Línea estratégica 3: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con las personas que viven con VIH-sida.

Líneas de acción:

- I. Vigilar que los servidores públicos sean capacitados en el ámbito de derecho humanos, particularmente sobre el derecho a no ser discriminado, así como en cuestión de sensibilización sobre el trato que se debe de dar a las personas que viven con VIH-sida.
- II. Asegurar que los defensores de oficio se conduzcan de manera ética y profesional, y eviten actitudes que, basadas en cuestiones de prejuicio o de discriminación, redunden en una mala actuación hacia las personas que viven con VIH-sida, en detrimento de las garantías y derechos que les asisten.
- III. Asegurar que en todos los centros de detención y de reclusión se garantice el derecho a la confidencialidad, de conformidad con lo que establece la Norma Oficial Mexicana para la Prevención y Control de la Infección por Virus de la Inmunodeficiencia Humana (NOM 010-SSA2-1993), a fin de evitar que se estigmatice y discrimine a las personas que viven con VIH-sida.
- IV. Alentar la colaboración entre instituciones de defensa de los derechos humanos y organismos de la sociedad civil para dar seguimiento a las denuncias de casos de discriminación por VIH-sida.

80

Justicia igualitaria para migrantes y refugiados.

Línea estratégica 4: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con las personas migrantes y refugiadas.

Líneas de acción:

- I. Vigilar que las personas migrantes que sean víctimas de un ilícito o presuntos responsables de un delito sean tratadas con respeto a sus derechos humanos, sin adoptar actitudes prejuiciosas o discriminatorias que impidan que se les procure y administre debidamente la justicia.

- II. Vigilar que las autoridades garanticen a las personas que ingresan al país en calidad de refugiadas la información acerca de los derechos que las asisten.
- III. Vigilar que los defensores de oficio presten servicio a los y las migrantes.

Línea estratégica 5: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con los niños, niñas y jóvenes.

Administración de justicia para niñas, niños y jóvenes.

Líneas de acción:

- I. Promover el establecimiento de un sistema de justicia que garantice los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con los estándares internacionales.
- II. Promover la eliminación de los estudios de personalidad y la consideración de peligrosidad para los niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley.
- III. Promover el establecimiento en la *Constitución* mexicana de las garantías procesales del menor y regular la edad penal.
- IV. Promover que el sistema de justicia de menores cuente con personal profesional y capacitado en el ámbito de derecho humanos, particularmente en relación con el derecho a no ser discriminado, así como en cuestión de sensibilización sobre el trato que se debe dar a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en conflicto con la ley.

Línea estratégica 6: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con las personas adultas mayores.

Acceso de las personas adultas mayores a la justicia.

Líneas de acción:

- I. Establecer la capacitación a los servidores públicos de las áreas de justicia en materia de derechos humanos y no discriminación, así como sobre los derechos que asisten a las personas adultas mayores.
- II. Vigilar que el Ministerio Público tutele los derechos de las personas adultas mayores que sean víctimas de un delito, sobre todo en materia de violencia familiar y abandono de persona, sin adoptar actitudes prejuiciosas o discriminatorias.
- III. Asegurar que los defensores de oficio eviten actitudes que, basadas en cuestiones de prejuicio o de discriminación, redunden en una mala actuación en detrimento de las garantías y derechos que asisten a las personas adultas mayores.
- IV. Vigilar que en los centros de reclusión se cuente con espacios adecuados para las personas adultas mayores que se encuentren en éstos.

Línea estratégica 7: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual.

Impartición de justicia en los casos de personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual.

Líneas de acción:

- I. Establecer la capacitación a los servidores públicos de las áreas de justicia en materia de derechos humanos y no discriminación, así como sobre los derechos que asisten a las personas con independencia de su preferencia sexual.
- II. Vigilar que el Ministerio Público tutele por igual los derechos de las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual (lesbianas, *gays*, bisexuales) sin adoptar

actitudes prejuiciosas o discriminatorias basadas en la apariencia física o que tenga que ver con la manera de gesticular.

- III. Vigilar que los defensores de oficio, en el caso de que atiendan a personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual (lesbianas, *gays*, bisexuales) se conduzcan de manera ética y profesional y eviten actitudes basadas en cuestiones de prejuicio o de discriminación.
- IV. Promover la capacitación y sensibilización de los servidores públicos de los ámbitos de orden y justicia para que la interpretación de términos jurídicos como “moral pública”, “faltas a la moral” u otros similares no conduzca a prácticas discriminatorias.
- V. Desarrollar modelos de investigación de los delitos e implementar y adoptar un protocolo obligatorio para la investigación de muertes violentas (crímenes por homofobia, xenofobia y feminicidios, entre otros).
- VI. Elaborar protocolos para la protección y el reconocimiento de los derechos de las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual.
- VII. Fomentar la difusión de información sobre los derechos de las personas en materia testamentaria, particularmente sobre la prohibición de la discriminación en la materia por razones de preferencia sexual.
- VIII. Promover la inclusión del odio como un agravante del delito en los códigos penales federal y estatales, en especial tratándose de los delitos de homicidio y lesiones de carácter homofóbico.

Mujeres y acceso a la justicia.

Línea estratégica 8: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con las mujeres.

Líneas de acción:

- I. Establecer la capacitación a los servidores públicos de las áreas de justicia en materia de derechos humanos y no discriminación, así como sobre los derechos que asisten a las mujeres.
- II. Vigilar que el Ministerio Público tutele por igual los derechos de las mujeres que son víctimas de un delito, sobre todo en los que tengan que ver con violencia familiar, hostigamiento sexual, violación, abuso sexual y estupro, sin adoptar actitudes prejuiciosas o discriminatorias que puedan impedir el ejercicio de sus derechos.
- III. Asegurar que los defensores de oficio que sean nombrados para que asistan a las mujeres se conduzcan de manera ética y profesional, y eviten actitudes que, basadas en cuestiones de prejuicio o de discriminación, redunden en una mala actuación en detrimento de las garantías y derechos que las asisten.
- IV. Establecer medidas adecuadas y suficientes a fin de garantizar que las penas impuestas a las mujeres en un proceso penal no se basen en situaciones de prejuicio o conductas discriminatorias.
- V. En materia familiar se deberán instrumentar las medidas adecuadas y suficientes para garantizar el pago de las pensiones alimenticias determinadas por los jueces.
- VI. Establecer servicios gratuitos, idóneos y eficientes de asesoría legal para mujeres.
- VII. Promover la capacitación y sensibilización de los servidores públicos de los ámbitos de orden y justicia para que la interpretación de términos jurídicos como “moral pública”, “faltas a la moral” u otros similares no conduzca a prácticas discriminatorias.

Impartición de justicia para minorías religiosas y grupos étnicos.

Líneas estratégica 9: En el Distrito Federal, las entidades de la federación y la federación misma se deberán implementar las siguientes medidas para el acceso a la justicia en relación con los grupos étnicos y minorías religiosas.

Líneas de acción:

- I. Establecer la capacitación a los servidores públicos de las áreas de justicia en materia de derechos humanos y no discriminación, así como acerca de los derechos que asisten a los grupos étnicos y minorías religiosas.
- II. Garantizar que el Ministerio Público tutele por igual los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas que profesan una religión distinta a la católica que son víctimas de un delito
- III. Vigilar que los defensores de oficio, en el caso de que atiendan a integrantes de grupos étnicos discriminados o minorías religiosas, se conduzcan de manera ética y profesional, y eviten actitudes basadas en el prejuicio.
- IV. Vigilar que se cuente con peritos que entiendan y hablen correctamente la lengua nacional indígena de la persona que es víctima de un delito o está involucrada en la comisión de uno.
- V. Establecer medidas adecuadas y suficientes a fin de garantizar que las penas impuestas a las personas de pueblos y comunidades indígenas no se basen en actitudes prejuiciosas y discriminatorias.
- VI. Crear, en donde demográficamente sea aconsejable, una defensoría de oficio especializada en la cuestión indígena, a fin de que atienda los asuntos en los que se vean involucrados miembros de los pueblos y comunidades indígenas.
- VII. Procurar que, en el marco de las leyes aplicables y cuando se fijen sanciones penales a indígenas, se apliquen las penas alternativas y sustitutivos penales establecidos en las normas y que se tomen en consideración los usos y costumbres del pueblo o comunidad indígena a la que pertenece el inculcado; además, que se le otorguen los beneficios de preliberación a que tenga derecho.

6. El Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación

El PNPED se formula como el punto de partida de una política de Estado en México a fin de hacer posible el disfrute de todos los derechos y oportunidades para todas las personas sin excepción en el territorio nacional. Resulta obvio que esta función sustantiva del *Programa* sólo puede cumplirse si se genera un esquema sólido de colaboración y coordinación entre las instituciones públicas y los grupos sociales y civiles relacionados con la lucha contra la discriminación.

El logro de este esquema podría ser conseguido por una ruta de diálogo y acuerdos discretos e incluso informales por parte del CONAPRED con los sujetos institucionales y sociales concernidos con el derecho a la no discriminación. Sin embargo, esta ruta de generación de acuerdos y proyectos compartidos comporta, entre otros, los riesgos de la dispersión y de la falta de conocimiento recíproco entre los sujetos intervinientes en el proceso, lo que necesariamente restaría eficacia a este proyecto y debilitaría seriamente sus resultados sociales. Por esta razón, se establece la necesidad de generar un espacio de encuentro entre estos sujetos públicos, sociales y civiles a efecto de alcanzar tanto una clara socialización y enriquecimiento de las metas del propio PNPED como un adecuado cumplimiento de la LFPED.

Por ello, la generación de este esquema de coordinación y acuerdos para posibilitar una lucha efectiva contra la discriminación en México lleva a la convocatoria del Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que sería el resultado de una serie de actividades que se detalla enseguida.

Para alcanzar el Acuerdo se prevé la convocatoria a cuatro foros de discusión, organizados por el CONAPRED, a los que concurren representantes de las instancias públicas, sociales y civiles concernidas con el derecho a la no discriminación en México. Los cuatro foros temáticos serán el medio de presentación y fortalecimiento del PNPED. En ellos se discutirán las políticas antidiscriminatorias en materia de salud, educación, trabajo y justicia. Desde estos cuatro ámbitos se abordarán las peculiaridades de los grupos vulnerados: personas con discapacidad, mujeres, pueblos y comunidades indígenas, personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, minorías religiosas, personas que viven con VIH-sida, niñas y niños, jóvenes, adultos mayores, migrantes, refugiados y desplazados internos. Los foros temáticos responden a la estrategia para abordar todos los cuadrantes que se generan en el cruce de grupos vulnerados y ejes o ámbitos de acción institucional prioritaria.

El Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación es el punto de partida de una política de Estado con el fin de hacer posible el disfrute de todos los derechos y oportunidades para todas las personas, sin excepción.

En cada uno de estos foros se realizarán mesas de trabajo donde se discutirán, a partir del cruce entre los ejes de interés y los grupos vulnerados, los siguientes aspectos básicos del problema: 1) diagnóstico del estado de la discriminación en relación con cada uno de los grupos vulnerados y los ejes de interés; 2) análisis de los programas y políticas públicas relativas a dichos grupos; 3) análisis de la materia presupuestal en relación con el problema de la discriminación; y 4) análisis de la relación entre estigma y discriminación para cada uno de los grupos vulnerados. Sobre la base de estos trabajos se generará un documento, el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que se espera sea públicamente asumido por las instituciones públicas federales, locales y municipales, así como por organizaciones sociales e instituciones académicas.

Al finalizar los cuatro foros temáticos se pretende obtener: acuerdos para que las instituciones públicas conozcan y apliquen a plenitud las obligaciones derivadas del artículo 1 de la *Constitución* y de la *LFPEd*; acuerdos para que los gobiernos de cada entidad federativa realicen su Programa Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; aportes y apoyos para diseñar políticas públicas y reformas legislativas en materia de no discriminación; el compromiso de todos los sujetos participantes para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y el compromiso sobre un mecanismo de seguimiento y evaluación de las acciones derivadas del Acuerdo.

Se desarrollarán cuatro foros donde concurrirán representantes de las instancias públicas, sociales y civiles relacionadas con el derecho a la no discriminación en México.

Foros temáticos sobre discriminación. Resultados esperados

Entidad	Resultados esperados
Instituciones federales	<ul style="list-style-type: none"> • Pleno conocimiento de la ley y disposición plena para su • Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
Gobiernos estatales	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación. • Diseño de acciones estatales para prevenir y eliminar la discriminación.
Gobiernos municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación. • Diseño de acciones municipales para prevenir y eliminar la discriminación.
Organismos de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación. • Sistema de observación de las acciones contra la discriminación y a favor de la igualdad.
Institutos y centros de investigación	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación. • Red nacional para el desarrollo de investigaciones sobre discriminación. • Diseños de indicadores científico-sociales sobre discriminación. • Diseño de líneas de investigación sobre discriminación.
CONAPRED	<ul style="list-style-type: none"> • Insumos para el diseño de políticas públicas y reformas legislativas.

7. ¿Cómo se va a evaluar?

7.1. SISTEMA DE INDICADORES Y SEGUIMIENTO

La evaluación de la acción gubernamental y la rendición de cuentas son normas primordiales de la acción gubernamental establecidas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Al respecto, el *Plan* determina la aplicación de un sistema claro y eficiente de medición de cuentas públicas, el cual “requiere la designación de responsables en las distintas actividades y programas de la administración pública federal, de tal manera que los culpables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para proceder en consecuencia. De este modo se facilita la adopción de acciones correctivas en los casos en los que sean necesarias, la adecuación de los procesos y proyectos, así como el fortalecimiento y consolidación de los objetivos planteados.”

El PNPED pone en marcha una estrategia de seguimiento y evaluación de sus acciones institucionales, de aquellas realizadas por la administración pública federal y las establecidas en la LFPED como las medidas para prevenir la discriminación y las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades.

La estrategia de evaluación estará conformada por una batería de indicadores de seguimiento, con el objetivo de evaluar de forma periódica y sistemática el cumplimiento de las metas de las acciones directas del PNPED, a través de distintos mecanismos de rendición de cuentas.

Cada acción específica contenida en el PNPED se traduce, para efectos de medición, en una unidad de medida que puede dar cuenta de su consecución (un convenio, un estudio, una reforma legislativa, entre otros). En este sentido, cada acción debe arrojar una evidencia documental que dé cuenta de su realización. Sin embargo, es prácticamente imposible que el logro de los propósitos fundamentales de la legislación antidiscriminatoria en México, a saber, los de prevenir y eliminar la discriminación, se pueda establecer sólo sobre la base de la agregación de estos resultados discretos medidos por actividad específica. Ello hace necesaria la introducción de otros esquemas de seguimiento y evaluación de la acción legal e institucional contra la discriminación en México que comporten un sentido más general.

Por ello, el *Programa* incluye la propuesta de construcción de un conjunto de esquemas de seguimiento y evaluación que tiene que ver con los siguientes rubros: 1) un esquema de seguimiento y evaluación del nivel de la aplicación de la legislación antidiscriminatoria en México, es decir, del grado de cumplimiento de la obligación legal de no discriminar en el país; y 2) un esquema de seguimiento y evaluación de la efectividad e impacto social de las políticas públicas diseñadas para avanzar en el terreno de la igualdad de trato en México.

El Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación contempla una estrategia de seguimiento y evaluación de las acciones realizadas por la administración pública federal para prevenir la discriminación e instrumentar medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades.

Por su parte, el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, previsto en este *Programa*, incluye un mecanismo de seguimiento de su aplicación, con el propósito de documentar los avances efectivos logrados a partir de su firma, así como de las acciones y metas que eventualmente quedaran pendientes de realización.

Debe destacarse que en México el tratamiento de la discriminación no sólo es una novedad jurídica e institucional, sino que también lo es en el ámbito de las ciencias sociales y sus proyectos de investigación actuales. Por ello, una de las prioridades del PNPED es el apoyo y estímulo a investigaciones científico-sociales que produzcan un sistema de medición tanto del fenómeno discriminatorio en México como del efecto que sobre éste puede tener la aplicación de la legislación en la materia y las políticas públicas correspondientes. En este caso se busca disponer, en un tiempo relativamente corto, de un instrumental analítico y metodológico similar al que se ha construido en el análisis y estudio de la pobreza y la desigualdad económica, instrumental que genera un alto nivel de certeza en las evaluaciones de la acción gubernamental que atiende esos problemas sociales. Esto implica que el CONAPRED tiene como prioridad fortalecer su relación con las instituciones de investigación social de mayor nivel del país a efectos de vincularse a la creación de estos recursos científicos para la medición y explicación de los logros en el terreno de la no discriminación.

El PNPED propone la construcción de esquemas de seguimiento y evaluación a la aplicación de la legislación antidiscriminatoria en México y a la efectividad e impacto social de las políticas públicas no discriminatorias.

Estos indicadores de seguimiento para las acciones se harán del conocimiento público, a efecto de que tanto los ciudadanos como las autoridades dispongan de elementos suficientes para juzgar si los objetivos del PNPED se han cumplido conforme a lo propuesto.

7. 2. RENDICIÓN DE CUENTAS

El CONAPRED elaborará un informe de rendición de cuentas anualmente, en el que participarán todas las dependencias y entidades de la administración pública federal que tienen compromisos para la prevención y eliminación de la discriminación. Este informe de rendición de cuentas, responsabilidad del CONAPRED, será parte del informe anual de labores de este organismo público sectorizado. Adicionalmente, el CONAPRED emitirá constantemente informes especiales sobre la aplicación de medidas y/o problemáticas específicas sobre la discriminación.

Con el propósito de cumplir los compromisos incluidos en el PNPED, el CONAPRED cuenta con el apoyo de los organismos coadyuvantes, quienes tienen la corresponsabilidad directa en la implementación y evaluación de cada acción. En todos los casos, el CONAPRED fungirá como la entidad coordinadora de la aplicación de dichas medidas.

La clasificación de los plazos de proyección para las metas derivadas del *Programa* en cortos, medianos y largos se establece conforme a los tiempos administrativos con los que trabaja el propio CONAPRED, lo que permite una evaluación precisa del logro de las acciones institucionales aquí proyectadas. El corto plazo equivale a un año calendario, que se corresponde con los tiempos de ejecución del *Programa Operativo Anual* (POA) del CONAPRED, que es el esquema temporal para el reporte de acciones de esta institución. Esta medida facilita el seguimiento y certificación de los logros institucionales, al vincularlos de manera directa con las actividades anuales regulares del CONAPRED. El mediano plazo equivale a un trienio, que se corresponde con el tiempo de gestión que la LFPED establece para la persona que ocupe la Presidencia del CONAPRED, lo que implica la posibilidad de medir la acción institucional a lo largo de una sola gestión de conducción de la institución y, en consecuencia, la coherencia y efectividad de las polí-

ticas públicas de un periodo completo de administración del CONAPRED. Finalmente, el largo plazo equivale a un sexenio pues, aunque el concepto de largo plazo admite cierta indeterminación en su duración, para efectos del logro de objetivos de gestión institucional se requiere una medida coherente con la estructura administrativa del Estado mexicano y con sus ritmos y tiempos de funcionamiento. Un sexenio de medición supone dos gestiones en la Presidencia del CONAPRED o bien una gestión de un trienio con una ratificación en el puesto por el mismo periodo. En todo caso, el largo plazo así entendido permite evaluar los efectos de más largo aliento de la acción institucional y valorar, a la luz de las metas alcanzadas, la idoneidad de la estrategia de conducción de la política gubernamental en materia de no discriminación o, si es el caso, la necesidad de su revisión y reformulación.

Finalmente, las acciones que se propone este *Programa* se encontrarán contenidas en la cuenta de la hacienda pública federal, el informe de ejecución del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, el *Informe de labores de la Secretaría de Gobernación* y el *Informe de gobierno* del presidente de la República.

Los indicadores de seguimiento se publicarán para que ciudadanía y autoridades dispongan de elementos con que juzgar si los objetivos del *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación* se han cumplido.

7.3. ESQUEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN CONTENIDAS EN LA LFPED

Medida	Cumplimiento o incumplimiento
I. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir el acceso a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos para la permanencia en los centros educativos, en los términos de las disposiciones aplicables.	Mediano plazo (3 años)
II. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación.	Mediano plazo (3 años)
III. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo.	Mediano plazo (3 años)
IV. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales.	Mediano plazo (3 años)
V. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no limitar el acceso a los programas de capacitación y de formación profesional.	Mediano plazo (3 años)
VI. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no negar o limitar información sobre derechos reproductivos o impedir el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas.	Mediano plazo (3 años)
VII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no negar o condicionar los servicios de atención médica, o impedir a la persona la participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades y medios.	Mediano plazo (3 años)
VIII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole.	Mediano plazo (3 años)
IX. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables.	Mediano plazo (3 años)
X. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes de cualquier otro tipo.	Mediano plazo (3 años)
XI. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir el acceso a la procuración e impartición de justicia.	Mediano plazo (3 años)
XII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir que se escuche a las personas en todo procedimiento judicial o administrativo en que se vean involucradas, incluyendo a las niñas y los niños en los casos que la ley así lo disponga, así como negar la asistencia de intérpretes en procedimientos administrativos o judiciales, de conformidad con las normas aplicables.	Mediano plazo (3 años)
XIII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la dignidad e integridad humana.	Mediano plazo (3 años)
XIV. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir la libre elección de cónyuge o pareja.	Mediano plazo (3 años)
XV. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no ofender, ridiculizar o promover la violencia en los supuestos a que se refiere el artículo 4 de la LFPED a través de mensajes e imágenes en los medios de comunicación.	Mediano plazo (3 años)
XVI. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no limitar la libre expresión de las ideas, impedir la libertad de pensamiento, conciencia o religión, o de prácticas o costumbres religiosas, siempre que éstas no atenten contra el orden público;	Mediano plazo (3 años)

Medida	Cumplimiento o incumplimiento
XVII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no negar asistencia religiosa a personas privadas de la libertad, que presten servicio en las fuerzas armadas o que estén internadas en instituciones de salud o asistencia.	Mediano plazo (3 años)
XVIII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no restringir el acceso a la información, salvo en aquellos supuestos que sean establecidos por las leyes nacionales e instrumentos jurídicos internacionales aplicables.	Mediano plazo (3 años)
XIX. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo saludable, especialmente de las niñas y los niños.	Mediano plazo (3 años)
XX. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir el acceso a la seguridad social y a sus beneficios o establecer limitaciones para la contratación de seguros médicos, salvo en los casos que la ley así lo disponga.	Mediano plazo (3 años)
XXI. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no limitar el derecho a la alimentación, la vivienda, el recreo y los servicios de atención médica adecuados, en los casos que la ley así lo prevea.	Mediano plazo (3 años)
XXII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos;	Mediano plazo (3 años)
XXIII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no explotar o dar un trato abusivo o degradante;	Mediano plazo (3 años)
XXIV. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no restringir la participación en actividades deportivas, recreativas o culturales.	Mediano plazo (3 años)
XXV. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no restringir o limitar a las comunidades indígenas el uso de su lengua, usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables.	Mediano plazo (3 años)
XXVI. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no limitar o negar el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento, administración o usufructo de recursos naturales, una vez satisfechos los requisitos establecidos en la legislación aplicable.	Mediano plazo (3 años)
XXVII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no incitar al odio, violencia, rechazo, burla, difamación, injuria, persecución o exclusión.	Mediano plazo (3 años)
XXVIII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de no realizar o promover el maltrato físico o psicológico por la apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente su preferencia sexual.	Mediano plazo (3 años)
XXIX. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de impedir cualquier otra conducta discriminatoria en los términos del artículo 4 de la LFPED.	Mediano plazo (3 años)

7.4. ESQUEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS POSITIVAS Y COMPENSATORIAS
CONTENIDAS EN LA LFPED A FAVOR DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Medidas	Cumplimiento o incumplimiento
I. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares.	Largo plazo (6 años)
II. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de ofrecer a las mujeres información completa y actualizada, así como asesoramiento personalizado sobre salud reproductiva.	Largo plazo (6 años)
III. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de garantizar, para las mujeres, el derecho a decidir sobre el número y espaciamiento de sus hijas e hijos, estableciendo en las instituciones de salud y seguridad social las condiciones para la atención obligatoria de las mujeres que lo soliciten.	Largo plazo (6 años)
IV. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de procurar la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías asegurando el acceso a los mismos para las hijas e hijos de las mujeres que lo soliciten.	Largo plazo (6 años)
V. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de instrumentar programas de atención médica y sanitaria para combatir la mortalidad y la desnutrición infantiles.	Largo plazo (6 años)
VI. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de impartir a las niñas y los niños educación para la preservación de la salud, el conocimiento integral de la sexualidad, la planificación familiar, la paternidad responsable y el respeto a los derechos humanos;	Largo plazo (6 años)
VII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover el acceso a centros de desarrollo infantil, incluyendo a menores con discapacidad.	Largo plazo (6 años)
VIII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover las condiciones necesarias para que los menores puedan convivir con sus padres o tutores, incluyendo políticas públicas de reunificación familiar para migrantes y personas privadas de la libertad.	Largo plazo (6 años)
IX. Preferir, en igualdad de circunstancias, a las personas que tengan a su cargo menores de edad en el otorgamiento de becas, créditos u otros beneficios.	Largo plazo (6 años)
X. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de alentar la producción y difusión de libros para niños y niñas.	Largo plazo (6 años)
XI. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover la creación de instituciones que tutelen a los menores privados de su medio familiar, incluyendo hogares de guarda y albergues para estancias temporales.	Largo plazo (6 años)
XII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover la recuperación física, psicológica y la integración social de todo menor víctima de abandono, explotación, malos tratos o conflictos armados.	Largo plazo (6 años)
XIII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de proporcionar, en los términos de la legislación en la materia, asistencia legal y psicológica gratuita e intérprete a los niños y las niñas en los procedimientos judiciales o administrativos en que sea procedente.	Largo plazo (6 años)
XIV. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de garantizar el acceso a los servicios de atención médica y seguridad social para las personas adultas mayores, según lo dispuesto en la normatividad en la materia.	Largo plazo (6 años)
XV. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de procurar un nivel mínimo y decoroso de ingresos para las personas adultas mayores, a través de programas, conforme a las reglas de operación que al efecto se establezcan: a) de apoyo financiero directo y ayudas en especie; y b) de capacitación para el trabajo y de fomento a la creación de empleos.	Largo plazo (6 años)

Medidas	Cumplimiento o incumplimiento
XVI. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de garantizar, conforme a la legislación aplicable, asesoría jurídica gratuita para las personas adultas mayores, así como la asistencia de un representante legal cuando el afectado lo requiera.	Largo plazo (6 años)
XVII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover un entorno que permita el libre acceso y desplazamiento a las personas con discapacidad.	Largo plazo (6 años)
XVIII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de procurar la incorporación, permanencia y participación de las personas con discapacidad en las actividades educativas regulares en todos los niveles.	Largo plazo (6 años)
XIX. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover el otorgamiento, en los niveles de educación obligatoria, de las ayudas técnicas necesarias para cada discapacidad.	Largo plazo (6 años)
XX. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de crear programas permanentes de capacitación para el empleo y fomento a la integración laboral de las personas con discapacidad.	Largo plazo (6 años)
XXI. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de crear espacios de recreación adecuados para las personas con discapacidad.	Largo plazo (6 años)
XXIII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de procurar la accesibilidad universal en los medios de transporte público de uso general.	Largo plazo (6 años)
XXIV. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de promover que todos los espacios e inmuebles públicos, o que presten servicios al público, tengan las adecuaciones físicas y de señalización para su acceso, libre desplazamiento y uso.	Largo plazo (6 años)
XXV. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de procurar que las vías generales de comunicación cuenten con señalamientos adecuados para permitir el libre tránsito de las personas con discapacidad.	Largo plazo (6 años)
XXVI. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de informar y asesorar a los profesionales de la construcción acerca de los requisitos para facilitar el acceso y uso de inmuebles a las personas con discapacidad.	Largo plazo (6 años)
XXVII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de establecer programas educativos bilingües y que promuevan el intercambio cultural entre las comunidades indígenas.	Largo plazo (6 años)
XXVIII. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de crear un sistema de becas que fomente la alfabetización, la conclusión de la educación en todos los niveles y la capacitación para el empleo, en relación con los indígenas.	Largo plazo (6 años)
XXIX. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de crear programas permanentes de capacitación y actualización para los funcionarios públicos sobre la diversidad cultural de las comunidades indígenas.	Largo plazo (6 años)
XXX. Avance en el cumplimiento de la obligación legal de emprender campañas permanentes de información en los medios de comunicación que promuevan el respeto a las culturas indígenas en el marco de los derechos humanos y las garantías individuales.	Largo plazo (6 años)
XXXI. En el marco de las leyes aplicables, cuando se fijen sanciones penales a indígenas, avance en el cumplimiento de la obligación legal de procurar que tratándose de penas alternativas, se imponga aquella distinta a la privativa de la libertad, así como promover la aplicación de sustitutivos penales y beneficios de preliberación, de conformidad con las normas aplicables.	Largo plazo (6 años)
XXXII. Avance en la obligación legal de garantizar que, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte las personas indígenas, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la <i>Constitución</i> .	Largo plazo (6 años)
XXXIII. Avance en la obligación legal de garantizar, a lo largo de cualquier proceso legal en que los indígenas tomen parte, el derecho a ser asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua.	Largo plazo (6 años)

7.5. ESQUEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN Y A FAVOR DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Metas	Proyección
I. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
II. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
III. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
IV. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
V. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas que viven con VIH-sida en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
VI. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas que viven con VIH-sida en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
VII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas que viven con VIH-sida en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
VIII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas que viven con VIH-sida en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
IX. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas adultas mayores en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
X. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas adultas mayores en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XI. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas adultas mayores en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas adultas mayores en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XIII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los jóvenes en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XIV. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los jóvenes en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XV. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los jóvenes en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)

Metas	Proyección
XVI. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los jóvenes en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XVII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los niños y niñas en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XVIII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los niños y niñas en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XIX. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los niños y niñas en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XX. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los niños y niñas en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXI. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXIII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXIV. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXV. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los migrantes en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXVI. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los migrantes en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXVII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los migrantes en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXVIII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los migrantes en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXIX. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXX. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXI. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)

Metas	Proyección
XXXII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXIII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los indígenas en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXIV. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los indígenas en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXV. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los indígenas en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXVI. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para los indígenas en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXVII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para minorías religiosas en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXVIII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para minorías religiosas en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XXXIX. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para minorías religiosas en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XL. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para minorías religiosas en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XLI. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para refugiados y desplazados en el ámbito de la salud.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XLII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para refugiados y desplazados en el ámbito de la educación.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XLIII. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para refugiados y desplazados en el ámbito del trabajo.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)
XLIV. Se desarrollará un esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas para prevenir la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades para refugiados y desplazados en el ámbito del acceso a la justicia.	Esquema desarrollado a mediano plazo (3 años)

7.6. ESQUEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DERIVADAS DEL ACUERDO NACIONAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

Entidad	Resultados esperados	Unidad de medida	Variable
Instituciones federales	Pleno conocimiento de la LFPED y disposición plena para su aplicación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
	Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
Gobiernos estatales	Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
	Diseño de acciones estatales para prevenir y eliminar la discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
Gobiernos municipales	Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
	Diseño de acciones municipales para prevenir y eliminar la discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
Organismos de la sociedad civil (osc)	Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
	Sistema de observación de las acciones contra la discriminación y a favor de la igualdad.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
Institutos de investigación	Compromiso para firmar el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
	Red nacional para el desarrollo de investigaciones sobre discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
	Diseño de indicadores científico-sociales sobre discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
	Diseño de líneas de investigación sobre discriminación.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)
CONAPRED	Insumos para el diseño de políticas públicas y reformas legislativas.	Acuerdo	Corto plazo (1 año)

7.7. ESQUEMA DE CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA CIENTÍFICO-SOCIAL DE INDICADORES PARA MEDIR LA DISCRIMINACIÓN Y LA INCIDENCIA DE LA APLICACIÓN DE LOS ORDENAMIENTOS LEGALES DE LA LFPED Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTENIDAS EN EL PNPD

Entidad	Resultados esperados	Unidad de medida	Variable
Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, CONAPRED	Desarrollo de un sistema de indicadores para medir la discriminación y el impacto de la legislación y las políticas públicas en el área de salud.	Estudio	Mediano plazo (3 años)
	Desarrollo de un sistema de indicadores para medir la discriminación y el impacto de la legislación y las políticas públicas en el área de educación.	Estudio	Mediano plazo (3 años)
	Desarrollo de un sistema de indicadores para medir la discriminación y el impacto de la legislación y las políticas públicas en el área de trabajo.	Estudio	Mediano plazo (3 años)
	Desarrollo de un sistema de indicadores para medir la discriminación y el impacto de la legislación y las políticas públicas en el área de justicia.	Estudio	Mediano plazo (3 años)
	Desarrollo de un sistema de indicadores para medir el estado de la discriminación en México y el impacto de la legislación y las políticas públicas del Estado mexicano en materia de no discriminación.	Estudio	Mediano plazo (3 años)

Anexo 1. Lista de siglas y acrónimos

CADH	<i>Convención Americana sobre Derechos Humanos</i>
CAT	Comité contra la Tortura
CCECD	Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CMW	Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
Conaculta	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
Conapo	Consejo Nacional de Población
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación
Conasida	Consejo Nacional para la Prevención y el Control del Sida
CRC	Comité de los Derechos del Niño
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
HRC	Comité de Derechos Humanos
IDG	Índice de Desarrollo Relativo al Género
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFE	Instituto Federal Electoral
Inapam	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
IPG	Índice de Potenciación de Género
LFPEd	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el Sida
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PNPED	Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Programa Operativo Anual
Segob	Secretaría de Gobernación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Oficina de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Anexo 2. Glosario de términos fundamentales para la comprensión del PNPED

Este glosario ofrece una serie de definiciones de algunos de los conceptos centrales relativos al tema de la discriminación. No se trata de un listado exhaustivo, sino de una selección de términos relevantes hecha con fines didácticos, que busca que el lector del PNPED lleve a cabo una lectura más cómoda e informada del mismo.

La firma y ratificación de los instrumentos internacionales por parte del Estado mexicano le obliga a integrar dichas normas y, en su caso, modificar las leyes nacionales con el fin de asegurar la correcta aplicación de aquéllos. De acuerdo con el artículo 27 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

Son las libertades y garantías que forman parte de la primera generación de derechos humanos. Su titularidad y su ejercicio son individuales y son exigibles de manera coactiva, lo que significa que su reconocimiento y práctica tienen prioridad respecto de otras normas o necesidades sociales. Se les ha considerado como la fuente histórica de los derechos fundamentales y son los siguientes: 1) el derecho a la libertad; 2) el derecho a la igualdad; 3) el derecho a la dignidad; 4) el derecho a la vida y a la seguridad personal; 5) el derecho a no ser torturado ni sometido a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; 6) el derecho a no ser sometido a esclavitud, servidumbre o tráfico de seres humanos; 7) el derecho a la personalidad jurídica; 8) el derecho a la justicia; 9) el derecho a no ser arbitrariamente arrestado o detenido; 10) el derecho de defensa o garantía del debido proceso judicial; 11) el derecho a la presunción de inocencia; 12) el derecho a la intimidad o privacidad; 13) el derecho de asilo; 14) la libertad de circulación y de domicilio; 15) el derecho a la nacionalidad; 16) el derecho al matrimonio y a la familia; 17) el derecho de propiedad privada; 18) la libertad de conciencia, de pensamiento y de religión; 19) la libertad de opinión y de expresión; 20) el derecho de reunión y asociación; y 21) el derecho de participación política.

Libertades y garantías integrantes de la denominada “segunda generación” de derechos humanos. Integran las llamadas libertades positivas o de participación, ya que su práctica reclama la acción material del Estado. Son de realización progresiva, pues su ejercicio depende de la disponibilidad de los recursos estatales y sociales, y pocas veces pueden ser exigidos por la vía judicial. Sólo en algunas constituciones, como la mexicana, la española o la alemana, se les concibe como derechos fundamentales. En grandes trazos, son los siguientes: 1) el derecho al trabajo; 2) el derecho a condiciones de equidad, dignidad, seguridad e higiene en el trabajo; 3) el derecho de asociación sindical, de huelga y de negociación colectiva; 4) el derecho a la protección especial de las madres trabajadoras y los

Adecuación de la norma nacional a los derechos internacionales

Derechos civiles y políticos

Derechos económicos, sociales y culturales

menores trabajadores; 5) el derecho a la seguridad social; 6) el derecho a la calidad de vida; 7) el derecho a la salud; 8) el derecho a la educación; 9) el derecho a la vivienda; y 9) el derecho a la cultura, el arte y la ciencia.

Derechos fundamentales o derechos humanos

Son los derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar. Usualmente se emplean de manera indistinta los términos derechos humanos y derechos fundamentales para señalar las protecciones y libertades básicas que todo ser humano merece sin restricción. Los derechos fundamentales, además, tienen la característica de ser inderogables, insustituibles e innegociables, ya sea por poderes públicos o privados. Algunos tratadistas diferencian derechos humanos de derechos fundamentales al considerar a los primeros como una formulación abstracta e ideológica y a los segundos como derechos tutelados en ordenamientos legales efectivos, pero en general se usan de manera intercambiable.

Discriminación

Según la LFPD, que recoge los contenidos tanto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* como de diversas normas internacionales en esta materia, se trata de “toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas”. Debe destacarse que lo característico de la discriminación es su capacidad de dañar derechos y oportunidades fundamentales de las personas, lo que muestra el severo daño social que causan las prácticas discriminatorias en una sociedad.

Enfoque estructural de la discriminación

Perspectiva o punto de vista que pone el acento en los ámbitos de la vida social en los que se practican con mayor regularidad los actos discriminatorios y que, a la vez, son esenciales para el desarrollo de la vida de los individuos, tales como el sistema laboral, el sistema de salud, el sistema educativo o el sistema de justicia. El enfoque estructural pone de relieve los terrenos en los que debe ser particularmente intenso el trabajo de las instituciones públicas contra la discriminación.

Estereotipo

Clasificación social particularizada de grupos y personas por medio de signos a menudo muy simplificados y generalizados, que implícita o explícitamente representan un conjunto de valores, juicios y suposiciones acerca de su conducta, sus características o su historia. Los estereotipos identifican categorías generales de personas: poblaciones nacionales, clases, etnias, entre otros, y son portadores de juicios indiferenciados acerca de quienes las componen. Cuando son negativos, como en el caso de las relaciones de discriminación, fomentan una creencia intuitiva en la inferioridad, debilidad, maldad o peligrosidad del grupo al que se aplican.

Estigma

En su sentido social, se define como una marca, física o simbólica, culturalmente preestablecida y alimentada, que identifica a un individuo o grupo, y que al hacerlo establece una categoría a la que éste supuestamente pertenece y que, muchas veces, da lugar a prácticas de discriminación contra él.

Grupos vulnerados

Son los grupos sociales, minoritarios o no, que han sufrido a lo largo de la historia una situación de exclusión social, discriminación o rezago, cuyo efecto presente es la disminución de su calidad de vida respecto del resto de los ciudadanos y una correlativa afectación de sus derechos fundamentales. Se trata también de los grupos que requieren protección y, en algunos casos, compensación por parte del Estado democrático en el marco de la lucha contra la discriminación. En el PNPED se prefiere usar el adjetivo “vulnerados” en vez del de “vul-

nerables”, porque el tiempo verbal pretérito habla de una situación de debilidad del grupo generada en el pasado que no tiene por qué constituir su condición definitiva, mientras que el adjetivo “vulnerable” parece asociar esa situación con la naturaleza o condición definitiva del grupo. Por ejemplo, las mujeres constituyen un grupo “vulnerado” por la exclusión sexista, pero no vulnerable en sí mismo, pues en una sociedad donde impere la equidad de género tal grupo dejaría de ser vulnerable. Sin embargo, para designar a estas personas también se emplean, de manera indistinta, los términos “grupos en situación de vulnerabilidad” y “grupos en situación de desventaja”.

Concepto de difícil definición, pues su sentido depende en gran medida del momento histórico y del contexto social y político en que se presenta. Sin embargo, en las democracias constitucionales actuales se acepta que, al menos, la igualdad significa: a) igual derecho de toda persona a gozar de las libertades y protecciones de un régimen constitucional; y b) igual derecho a disfrutar de un estándar mínimo de calidad de vida. En relación con el principio de no discriminación, se acepta que la igualdad puede lograrse a través de tratamientos preferenciales no arbitrarios para compensar o estimular a los grupos sociales desaventajados por razones socioeconómicas o por sufrir estigmatización social, siempre que estos tratamientos no generen nuevas formas de desigualdad.

Se trata, en la legislación mexicana, de medidas de protección que el Estado garantiza a toda persona, pero en especial a quienes integran los grupos vulnerados por la discriminación, y que prohíben toda práctica discriminatoria. En este sentido, son prohibiciones de conductas que caen en la definición de discriminación.

Se trata de medidas de tratamiento preferencial en favor de determinados grupos vulnerados por la discriminación, que tratan de garantizar para ellos un acceso efectivo a los derechos y oportunidades fundamentales accesibles de manera regular a la ciudadanía. Es la traducción, en el lenguaje jurídico mexicano, de las denominadas “acciones afirmativas” o “acciones positivas”, que a su vez se definen como “un trato formalmente desigual que basa la diferencia en el tratamiento en la pertenencia a un grupo que comparte la posesión de un rasgo minusvalorado. Se trata, en general, de medidas que favorecen a los miembros de un grupo por su pertenencia al mismo, no por circunstancias individuales”. Son normas o políticas públicas orientadas en última instancia a garantizar el principio de igualdad, por lo que no se les debe confundir con tratamientos diferenciados que sí son discriminatorios; por ello es aconsejable no denominarlas “discriminación positiva” o “discriminación inversa”. La misma LFPED, en su artículo 5, señala que estas medidas “no se considerarán conductas discriminatorias”.

Es el derecho de toda persona a ser tratada sin distinción o restricción arbitraria basada en estigmas o prejuicios, a efecto de que le sea posible el aprovechamiento de sus derechos y libertades fundamentales y el libre acceso a las oportunidades sociales. Es una forma del derecho fundamental a la igualdad.

Es el conjunto de las decisiones de los órganos e instituciones de gobierno orientadas a concretar, con un sentido específico, las obligaciones legales de éstos. Se trata de acciones que un gobierno puede hacer o dejar de hacer, por lo que comportan un sentido decisional que las distingue de las obligaciones legales. Por ello, deben ser consideradas como la vertiente ejecutora de la acción gubernamental en un terreno social específico y significan el punto de contacto entre la estructura legal e institucional de la sociedad y la realidad concreta de ésta. Se trata, en este sentido, de acciones particulares que dependen de una estrategia con

Igualdad

Medidas para prevenir la discriminación

Medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades

No discriminación

Política pública

prioridades y criterios establecidos claramente en el marco de las atribuciones legales de la institución correspondiente.

Prejuicio Es la predisposición irracional a adoptar un comportamiento negativo hacia un grupo, o hacia los miembros de este grupo, que descansa sobre una generalización errónea y rígida acerca de sus miembros. Frecuentemente, los prejuicios se clasifican según la categoría social que es el objeto de la generalización; por ejemplo, el sexismo es el prejuicio hacia las mujeres o hacia los hombres, la homofobia es el prejuicio contra los homosexuales y el antisemitismo es el prejuicio hacia los judíos. Los prejuicios son creencias aprendidas que pueden o no conducir a un individuo o grupo de individuos a adelantar juicios contra miembros de un grupo particular.

Principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos o fundamentales Se trata del conjunto de principios extraídos de la hermenéutica jurídica, que buscan orientar la interpretación y aplicación de la ley cuando de ésta resulten distintos significados posibles y congruentes con lo dispuesto por la *Constitución*. Estos principios encuentran su orientación en la pretensión de dotar al individuo del mayor espacio posible de libertades y derechos que, al mismo tiempo, sea compatible con los de las demás personas. El *principio de universalidad* se encuentra definido en la *Carta* de la ONU y, de acuerdo con ella, los Estados están obligados a promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos, y tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. El *principio de indivisibilidad* de los derechos humanos prohíbe toda jerarquización entre, por una parte, derechos civiles y políticos y, por otra, derechos económicos, sociales y culturales. El *principio de intangibilidad* afirma que los derechos fundamentales son todos aquellos inherentes a la persona humana y usualmente no son derogables. El *principio de interdependencia* trata la relación entre la realización, total o parcial, de un derecho humano y cualquier otro derecho humano, así como su vínculo con la democracia y el desarrollo.

Directorio

CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (CONAPRED)

Presidencia del CONAPRED y de la Junta de Gobierno, Gilberto Rincón Gallardo.

Junta de Gobierno

Representantes del Poder Ejecutivo federal

Segob: Pablo Muñoz y Rojas (titular), Ricardo Sepúlveda Iguíniz (suplente); Segob-Control Interno: Marco Antonio Herrera García (titular), Gustavo Jordán Ibarra (suplente); SHCP: Carlos Hurtado López (titular), Sergio Montaña Fernández (suplente); ss: Gabriel García Pérez (titular), Ignacio Ibarra Espinosa (suplente); SEP: Sylvia Beatriz Ortega Salazar (titular), Karen Kovacs Strumpfner (suplente); STPS: José Gerardo Mosqueda Martínez (titular), María Osiris Reyes Córdova (suplente); SFP: Jorge López Vergara (titular), Rogelio Arias Pérez (suplente).

Integrantes designados por la Asamblea Consultiva

Lourdes Arizpe Schlosser (titular), María Eugenia Antúnez Farrugia (suplente); Miguel Carbonell Sánchez (titular), Rosa María Álvarez de Lara (suplente); Luis de la Barreda Solórzano (titular), Olivia Joanna Gall Sonabend (suplente); Arturo Díaz Betancourt (titular), Mario Luis Fuentes Alcalá (suplente); Carmelina Ortiz Monasterio de Molina (titular), Roberto Javier Blancarte Pimentel (suplente).

Representantes de órganos públicos

Rodrigo Cárdenas Gómez (Inmujeres); Blanca Araceli Fajardo Martínez (IMJ); Xóchitl Gálvez Ruiz (CDI, titular), Paloma Bonfil Sánchez (CDI, suplente); Andrés Banda Ortiz (Inapam); María del Refugio Hernández Hernández (Conasida); Pedro Barojas de Rosas (DIF).

Asamblea Consultiva

Mario Luis Fuentes Alcalá, presidente

Rosa María Álvarez de Lara, María Eugenia Antúnez Farrugia, Roberto Javier Blancarte Pimentel, José Luis Buendía Hegewisch, Renée Dayan-Shabot, Olivia Joanna Gall Sonabend, Roberto Gutiérrez López, Claudia Hinojosa Corona, Arturo Díaz Betancourt, Ana María Latapí, María Angélica Luna Parra, Covadonga Pérez Villegas, Alejandro Quintero Novella, Rogelio Hernández López, Jesús Eduardo Toledano Landero, Estela Andrea Serret Bravo, María de la Luz Lina Casas Martínez, Paloma Bonfil Sánchez, Néstor de Buen Lozano.

CONAPRED

Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas
José López Villegas

Dirección General Adjunta de Quejas y Reclamaciones
Vilma Ramírez Santiago

Dirección General Adjunta de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación
José Luis Gutiérrez Espíndola

Dirección de Administración y Finanzas
José Luis Páez Caballero

Dirección de Coordinación Territorial e Interinstitucional
María José Morales García

Dirección Jurídica de Planeación y Evaluación
Javier Moreno García (encargado de despacho)

Programa de Atención a las Demandas Ciudadanas y Problemas de la Diversidad Sexual
en Materia de Discriminación
Arturo Díaz Betancourt

Programa para la Defensa de los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad
Amalia Gamio Ríos

El Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación
terminó de imprimirse en abril de 2006 en los talleres
de Impresora y Encuadernadora Progreso SA.
Su cuidado editorial estuvo a cargo de la
Dirección General Adjunta
de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación del CONAPRED.

Se tiraron 10,000 ejemplares.

