

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

ACUERDO por el que se aprueba el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2012, como un programa institucional, con el objeto de establecer las bases de una política pública orientada a prevenir y eliminar la discriminación.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación.

ALEJANDRO ALFONSO POIRÉ ROMERO, Secretario de Gobernación, con fundamento en los artículos 1, quinto párrafo de la propia Constitución; 22, 24 y 29 de la Ley de Planeación, 47, 48 y 49 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 27, fracción XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 5, fracciones VIII y XXXII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

CONSIDERANDO

Que el artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas;

Que el artículo 26, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación;

Que el mismo precepto constitucional, establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal;

Que conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los Programas institucionales constituyen la asunción de compromisos en términos de metas y resultados que debe alcanzar la entidad paraestatal;

Que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, contempla la elaboración del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como la evaluación de la ejecución del mismo conforme a la legislación aplicable;

Que el 31 de mayo de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual contiene los objetivos nacionales, estrategias y prioridades que regirán la actuación del Gobierno Federal, y prevé como premisa básica, para el avance integral del país, al desarrollo humano sustentable, orientando la actuación gubernamental en torno a cinco ejes principales: estado de derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental, así como democracia efectiva y política exterior responsable;

Que en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se establecen 10 Objetivos Nacionales, de ellos el 6 se refiere a "Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación";

Que en el Plan Nacional de Desarrollo, el Eje 1 "Estado de derecho y seguridad", Objetivo 12 "Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa", Estrategia 12.2., establece que se debe fortalecer el respeto a los derechos humanos a través de acciones preventivas de capacitación y concientización de los servidores públicos, así como del establecimiento de medidas punitivas en contra de quienes incurran en prácticas violatorias a los derechos humanos, por ejemplo, la discriminación en la prestación de servicios públicos, con lo cual se asegura el respeto irrestricto a los derechos humanos y se promueve su promoción y defensa;

Que en ese mismo eje, la Estrategia 12.3. contempla "Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos. Modificar el enfoque de las políticas públicas para la defensa de los derechos humanos, superando la visión que pretende únicamente restituir el goce de los mismos, para privilegiar un enfoque preventivo de la violación de estos derechos. Esta nueva orientación resulta particularmente importante en el caso de miembros de grupos vulnerables como son los niños, los adultos mayores, los discapacitados, los enfermos y cualquier otro grupo social que, por sus características, se encuentre expuesto a la violación de sus derechos humanos";

Que el Eje 2 del Plan Nacional de Desarrollo "Economía competitiva y generadora de empleos", se establece como Estrategia 4.2., fomentar la equidad e inclusión laboral, la cual se sustentará en desarrollar políticas y adecuar la normatividad para la no discriminación e igualdad de oportunidades de las personas;

Que el Plan Nacional de Desarrollo, en el Eje 3 "Igualdad de oportunidades", señala que es obligación del Estado propiciar igualdad de oportunidades para todas las personas, y especialmente para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad, como los adultos mayores, niños, niñas y adolescentes en riesgo de calle, así como a las personas con discapacidad;

Que el Eje 5 "Democracia efectiva y política exterior responsable" del Plan, establece la necesidad de adoptar estrategias de sensibilización y capacitación a los servidores públicos en materia de no discriminación y de los estándares de protección del derecho a la no discriminación;

Que el 28 de julio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012, en el cual, se establecen los objetivos, indicadores y metas, así como las estrategias y acciones para consolidar una democracia efectiva, fortalecer las instituciones y la relación entre los Poderes de la Unión, facilitar la acción gubernamental, así como favorecer la participación de la sociedad, a través de un ámbito de equilibrio, colaboración y respeto a la legalidad;

Que en el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012, se establece en su Objetivo Sectorial 5, el consolidar una cultura de respeto a los derechos y libertades de los integrantes de nuestra sociedad;

Que dicho Objetivo Sectorial 5, establece como Estrategia 5.6 Promover la prevención y erradicación de la discriminación y, como Línea de Acción 5.6.1 el Programa Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación;

Que el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2012, se encuentra acorde con los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, así como con el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012, y desarrolla las líneas de acción previstas en los mismos; y

Que el 2 de junio del 2011, mediante Acuerdo 15/2011, la Junta de Gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, aprobó el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2011-2012, tengo a bien emitir el siguiente

ACUERDO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se aprueba el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2012, como un programa institucional, con el objeto de establecer las bases de una política pública orientada a prevenir y eliminar la discriminación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Para la ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2012, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación coordinará acciones con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a las disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO TERCERO.- El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, evaluará de manera periódica los resultados de la ejecución del Programa materia de este Acuerdo, así como su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; además, realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y, en su caso, propondrá las adecuaciones que procedan al citado Programa, para lo cual, presentará ante su Junta de Gobierno un informe semestral sobre los avances de éste.

ARTÍCULO CUARTO.- Los recursos para implementar las acciones que se deriven de este Acuerdo, serán con cargo al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal correspondiente, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; asimismo, no se requerirá de estructuras organizacionales adicionales.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Ciudad de México, Distrito Federal, a 20 de marzo de 2012.- El Secretario de Gobernación, **Alejandro Alfonso Poiré Romero.-** Rúbrica.

Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2012**ÍNDICE****Siglas y acrónimos****1. Marco normativo**

- 1.1. A nivel nacional
- 1.2. Instrumentos y órganos internacionales en materia de la igualdad y la no discriminación

2. Marco conceptual**3. La situación de la discriminación en México**

- 3.1. El derecho a la no discriminación y la Administración Pública Federal
- 3.2. Armonización
- 3.3. Grupos poblacionales en situación de discriminación
 - 3.3.1 Mujeres
 - 3.3.2 Pueblos y comunidades indígenas
 - 3.3.3 Personas con discapacidad
 - 3.3.4 Población afrodescendiente
 - 3.3.5 Población en la diversidad sexual
 - 3.3.6 Minorías religiosas
 - 3.3.7 Personas que viven con VIH/sida
 - 3.3.8 Personas refugiadas
 - 3.3.9 Personas migrantes
 - 3.3.10 Niñas y niños
 - 3.3.11 Las y los jóvenes
 - 3.3.12 Personas adultas mayores

4. Objetivos, estrategias y líneas de acción del PNPED

- 4.1. Vinculación del PNPED con el PND y con el Programa Sectorial
 - 4.1.1 Visión y misión del PNPED
- 4.2. Objetivos
 - 4.2.1 Objetivo general
 - 4.2.2 Objetivos específicos
- 4.3. Estrategias y líneas de acción

5. Evaluación y seguimiento al PNPED

- 5.1. Objetivo del sistema de evaluación
- 5.2. Desarrollo del sistema

Bibliografía**SIGLAS Y ACRÓNIMOS**

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APF	Administración Pública Federal
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer / Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CENSIDA	Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/sida
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERD	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CONADIS	Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CRC	Committee on the Right of the Child por sus siglas en inglés (Comité sobre los Derechos del Niño)
ENADIS	Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 2010
IFE	Instituto Federal Electoral
IMJUVE	Instituto Mexicano de la Juventud
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
INAPAM	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INM	Instituto Nacional de Migración
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
LFPEd	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación
LGBTITI	Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti e Intersexual
LP	Ley de Planeación
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
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 sobre el VIH/sida
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012
PNPED	Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2012
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

1. MARCO NORMATIVO

1.1 A nivel nacional

Durante el proceso de elaboración del PNPED, se atendieron las disposiciones jurídicas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la LFPED y en la LP, en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, así como en las recomendaciones y observaciones que han emitido organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

El PNPED se sustenta en el artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece el derecho a la no discriminación derivado de la prohibición expresa de todo tipo de discriminación “motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

El PNPED considera las disposiciones de la LFPED, que regula el derecho a la no discriminación y estipula las bases para el establecimiento de una política nacional orientada a prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato. Específicamente la fracción iv, del artículo 17, establece como objeto del CONAPRED coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal en materia de prevención y eliminación de la discriminación. Además, el artículo 20, fracción ii, dota al CONAPRED de las atribuciones para proponer y evaluar la ejecución del PNPED.

Es importante señalar que el PNPED es el principal instrumento de política pública en materia de no discriminación. Así, el Poder Ejecutivo Federal busca ejercer su rectoría en la tarea de eliminar los obstáculos que limitan en los hechos el ejercicio de la libertad y la igualdad real de las personas, e impidan su pleno desarrollo y su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país “y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos”, como indica el artículo 2º de la misma ley. Al mismo tiempo, orientará a las dependencias y entidades de la APF para que adopten las medidas que estén a su alcance 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.

Además, el PNPED se sustenta en el artículo 26, apartado A, de nuestra Carta Magna, el cual señala que el Estado “organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación”, así como el establecimiento de que “habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.

La LP reglamenta este artículo constitucional, y establece en el artículo 24 que los programas institucionales “se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente”.

En el numeral 4.1 “Vinculación del PNPED con el PND y con el Programa Sectorial” se aborda de manera específica dicha alineación.

1.2 Instrumentos y órganos internacionales en materia de igualdad y no discriminación

La otra parte sustancial del marco normativo aplicable en el ámbito del respeto, promoción y garantía del derecho a la igualdad y a la no discriminación son los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos o ratificados por el Estado mexicano que, conforme al artículo 1º Constitucional, reformado el 10 de junio de 2011, dice: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

En la elaboración del PNPED también se consideraron las recomendaciones emitidas por los relatores de los mecanismos de vigilancia, así como por los comités derivados de los tratados internacionales firmados y ratificados por México.

El Estado mexicano ha suscrito y ratificado instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos aplicables al derecho a la igualdad y a la no discriminación, tanto del Sistema Universal de Derechos Humanos conformado por la ONU, como a nivel regional, formando parte del sistema interamericano, estructurado por la OEA. También se ha reconocido la competencia de los órganos internacionales y regionales de orden jurisdiccional para valorar el nivel de cumplimiento del Estado en relación con los compromisos asumidos en diversos tratados. Como consecuencia, el marco normativo y las obligaciones en materia del derecho a la no discriminación son amplios y diversos.

En el ámbito del sistema de la ONU algunos de los instrumentos internacionales aplicables en materia de igualdad y no discriminación son los instrumentos de derechos humanos básicos y especializados, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus protocolos facultativos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y su protocolo facultativo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

También se toma en cuenta el contenido de los convenios, observaciones y recomendaciones generales no obligatorias de la OIT y demás agencias de la ONU que emiten instrumentos que transversalizan la perspectiva de derechos humanos en sus objetivos.

Algunos de los instrumentos regionales aplicables, aprobados en el seno de la OEA, son los instrumentos de derechos humanos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, la Convención Interamericana de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador.

Asimismo, se tomaron en cuenta los criterios aplicables en las jurisprudencias, recomendaciones y resoluciones emitidas por los órganos de protección de derechos humanos, como los que aparecen en la jurisprudencia consultiva o contenciosa de la CIDH, además de los instrumentos internacionales aplicables.

El PNPED, encuentra en los instrumentos internacionales en materia de no discriminación, un referente normativo de primer orden para establecer sus metas, actividades y criterios de evaluación. Considera en sus estrategias y líneas de acción los lineamientos y recomendaciones emitidas por los órganos y comités creados a partir de los tratados internacionales firmados y ratificados por México.

En el PNPED, también se toman en cuenta los objetivos y las líneas de acción del PNDH, en tanto que es el instrumento que impulsa la promoción y defensa de los derechos fundamentales en la APF. Este programa se basa en el principio de la no discriminación y en la inclusión de la perspectiva de igualdad y equidad de género. Establece medidas positivas para eliminar obstáculos de manera gradual y garantizar la igualdad de oportunidades a sectores que históricamente han sido discriminados en los ámbitos de la vida política, económica, social, cultural, familiar, laboral y de educación.

El PNDH, promueve el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los tratados y los instrumentos jurídicos obligatorios en materia de derechos humanos al interior de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y en los ámbitos federal, estatal y municipal. Por eso, el Programa es una referencia obligatoria para el PNPED.

2. MARCO CONCEPTUAL

La discriminación es una problemática social que origina violaciones a los derechos humanos, favorece desigualdades fundadas en un trato de inferioridad hacia personas o grupos por su identidad (como la etnia, el sexo o la religión) o por su ciclo vital (niñez, juventud, adultez o vejez) o por cualquier otra condición, como el color de piel, el idioma, las opiniones políticas, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento, las preferencias y las orientaciones o cualquier otra condición social que no debería ser factor de ninguna limitación, obstaculización, denegación, distinción, exclusión o menoscabo del ejercicio de los derechos humanos. El asunto central es que se motive por la sencilla razón de pertenecer a cierto grupo en particular.

Las distinciones arbitrarias acarrearán daños y afectaciones concretas a la dignidad y a la trayectoria de vida de la persona menospreciada.¹ El estigma construido en torno a las personas o colectivos por estos motivos los “marca” y es causa de rechazo; a partir de éste se construyen prejuicios que se manifiestan de manera negativa.

La discriminación hace referencia a una histórica e injustificada privación de libertades y derechos para quienes son objeto de ella. A pesar de que la discriminación es el más significativo rasgo de la desigualdad social que caracteriza al país, su combate es reciente, precisamente por su “normalización y culturización cotidiana”, por la dificultad de visualizarla, de reconocerla y asumirla en las esferas pública y privada. Resulta difícil especificar sus causas y efectos, sobre todo cuando la colectividad se relaciona mediante acciones discriminatorias en la vida cotidiana, asumiendo percepciones y conductas derivadas del estigma y los prejuicios ya interiorizados sin siquiera cuestionarlos.²

Las actitudes despreciativas y convalidadas socialmente se le asignan a la persona discriminada sólo por compartir el *rasgo excluyente* de su grupo, al cual le espera la misma suerte. Como indica Christian Courtis, lo que caracteriza a la discriminación es la existencia de preconceitos o prejuicios contra colectivos o grupos determinados.³

La discriminación exige la creación de una política pública que incida y ayude a revertir las inercias que la perpetúan de manera sistemática y que ponen en riesgo la cohesión social. A pesar de los esfuerzos para atender el problema de la desigualdad, se ha logrado poco, debido a que no se ha tomado en cuenta esta consideración; por ello, es imprescindible articular transversalmente la atención y prevención de este problema, que es el propósito del presente programa.

Para la operatividad de las políticas públicas en la materia que nos ocupa, conviene contrastar la definición de discriminación con su forma antónima, para justificar las acciones y medidas que el PNPED busca impulsar. La *no discriminación* es el derecho de toda persona a ser tratada de manera digna, sin exclusión, distinción o restricción arbitraria, que le haga posible el aprovechamiento y el libre acceso a las oportunidades socialmente disponibles. Si tal condición ideal se diera, no se justificaría dar tratamiento preferencial temporal a cierto grupo para reponer o compensar el daño histórico y la situación de debilidad actual causada por prácticas de exclusión previas.⁴

Debe tenerse en cuenta que existen el *derecho a la igualdad* y el *principio de no discriminación*; el primero se refiere a las disposiciones legales de aplicación procedimental y el segundo a una posición ética y deontológica. En ambos, la actuación del Estado no obedece a la beneficencia o a la filantropía, sino a las obligaciones que debe cumplir para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos; en este caso, a través de las políticas públicas.

Todas las personas tienen el derecho a no ser discriminadas; sin embargo, se debe enfatizar que determinados grupos sociales padecen una situación de discriminación histórica, por lo que requieren respuestas específicas del Estado hacia ellos tanto en las leyes como en las políticas públicas.

¹ Rodríguez Zepeda, Jesús, *Un marco teórico para la discriminación*, México, CONAPRED, 2006.

² *Ibidem*, p. 37.

³ Christian Courtis, “Legislación y las políticas antidiscriminatorias en México: el inicio de un largo camino”, en De la Torre Martínez, Carlos (coord.), *Derecho a la no discriminación*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas/CONAPRED/CNDH, 2006.

⁴ Rodríguez Zepeda, *op. cit.*, p. 30.

Se necesita mejorar la comprensión de este fenómeno y ampliar el debate colectivo para visibilizar y colocar en los ámbitos comunicativos, académicos y políticos, el daño social que causa la discriminación y contraviene la perspectiva de los derechos humanos. En este renglón, se debe contar con una firme agenda legislativa, ampliar la suficiencia presupuestal, instrumentar un nuevo carácter judicial e imprimir contundencia a las acciones del gobierno en sus tres órdenes.

El combate a la discriminación requiere de acciones de mitigación, en lo público y en lo privado, para revertir esta situación y construir un entramado de convivencia en cuya edificación contribuyan de manera enfática las instituciones públicas y su discurso.

Por una aparente contradicción discursiva, no siempre resulta fácil entender que, en ocasiones, para lograr la igualdad de oportunidades, se requieren medidas positivas en favor de quienes han sido afectados históricamente por el estigma y la discriminación. En éste sentido, las políticas públicas son herramientas efectivas que puede utilizar la APF para compensar las desigualdades, sobre todo, en los ámbitos determinantes para la formación de las capacidades humanas centrales como la educación, la salud y el trabajo. Tales intervenciones deben tener un aval social y un carácter temporal basado en la verificación de los efectos en la corrección de las brechas de desigualdad.

3. LA SITUACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN EN MÉXICO

3.1 El derecho a la no discriminación y la Administración Pública Federal

Para dar continuidad y profundizar la institucionalización del derecho a la no discriminación, se requiere ampliar sus alcances a todas las dependencias y entidades de la APF. En particular, se deben fortalecer las políticas contra la discriminación en el quehacer público de las entidades donde ya se implementan, y principalmente, introducirlas donde todavía son incipientes o no existen.

En paralelo, se requiere avanzar en acciones que identifiquen y reviertan las condiciones, prácticas o políticas discriminatorias, que afectan directamente a las personas que trabajan en el servicio público en el desarrollo de sus funciones. No puede concebirse que la acción gubernamental en contra de la discriminación sea efectiva, si no contempla una revisión de las dinámicas al interior de la propia APF. Una omisión o posposición de este ámbito de la discriminación, resta fuerza y autoridad del Estado frente a la sociedad para ser el rector en la materia.

Si bien no se cuenta con suficiente información para precisar la magnitud de la discriminación al interior de las instituciones gubernamentales, algunos datos dan cuenta de este problema. Por ejemplo, las cifras proporcionadas por el Inmujeres evidencian la discriminación hacia las mujeres e indican que éstas ocupan sólo 27.4% de los puestos de mandos medios y superiores en la APF. Este porcentaje es muy inferior con respecto al total de mujeres en la población económicamente activa, cuya tasa representa 41.4%.¹

Otro ejemplo es la situación de las personas con discapacidad, quienes tampoco encuentran condiciones para incorporarse y permanecer en trabajos dentro de la APF. El Conadis detectó en 2008 que menos de 1% de las personas empleadas en las unidades centrales de la APF eran personas con discapacidad.²

Un reto fundamental para el gobierno mexicano consiste en hacer de la no discriminación una práctica cotidiana en el ámbito público, pero también en la vida interna de la APF.

3.2 Armonización

En el país, 19 estados cuentan actualmente con una cláusula no discriminatoria en su constitución³, 17 entidades cuentan con leyes estatales para prevenir la discriminación, 10 contemplan organismos especializados que combaten la discriminación (diferentes a las comisiones estatales de derechos humanos) y 13 códigos penales estatales tipifican la discriminación como delito. Además, 15 leyes establecen la igualdad entre mujeres y hombres; en las 32 entidades se establecen leyes contra la violencia de género, 25 contra la

¹ INMUJERES, *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012*, México, Inmujeres, 2008, p. 15.

² CONADIS, *Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012*, México, Conadis 2009, p. 81.

³ 10 de ellas prohíben expresamente la discriminación en términos similares al artículo 4º de la LFPED y 9 contienen prohibiciones generales contra la discriminación o la desigualdad o sólo por condiciones específicas.

violencia familiar, 12 contra la tortura, 4 contra la trata de personas. Sobre grupos étnicos existen 30 leyes de protección a la infancia, 20 a la juventud y 24 a las personas adultas mayores. Con respecto a otros grupos en situación de vulnerabilidad, encontramos en 31 estados leyes que protegen a las personas con discapacidad, en 19 a pueblos indígenas, en 6 a las personas migrantes y en 1 a las personas con VIH/sida.

A pesar de estos avances legislativos, en México son vigentes los rezagos en la armonización con la normatividad internacional y regional en materia de derechos humanos, sobre todo, con el derecho a la no discriminación. Ante ello, se deben articular los esfuerzos para establecer los ordenamientos básicos sobre la igualdad que faciliten a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos, concretando las formas y los caminos jurídicos que apoyen su garantía. Es fundamental que el sistema de justicia sea eficaz y adecuado para la defensa y protección legal e institucional del derecho a la no discriminación a partir de las disposiciones nacionales.

En términos de los tratados internacionales quedan también varios pendientes, uno de los fundamentales es armonizar la legislación vigente a nivel nacional con los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, los cuales deben conocer y asumir las y los servidores públicos para sus quehaceres.

Hasta ahora han quedado postergadas ratificaciones relevantes para el derecho a la no discriminación, como la Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza⁴ y la ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.⁵

Diversos tratados internacionales que protegen el derecho a la no discriminación en el ámbito laboral no han sido ratificados por el Estado mexicano, como los pertenecientes a la OIT: están pendientes el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, el Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, el Convenio 138 sobre la edad mínima para trabajar⁶; el Convenio 97 relativo a los trabajadores migrantes, el Convenio 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes, de 1975⁷ y el Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos.

3.3 Grupos poblacionales en situación de discriminación

3.3.1 Mujeres

Las mujeres constituyen el 51.2% de la población en México, es decir, un total de 57.5 millones.⁸ La brecha de equidad entre mujeres y hombres es muy amplia todavía, y la discriminación que padecen por el sólo hecho de ser mujeres ocasiona múltiples violaciones a sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En el ámbito de los derechos civiles y políticos, está vigente en la agenda pública la representatividad política en igualdad de condiciones con los hombres. A pesar de existir cuotas de género en la postulación de candidaturas al Congreso, la participación de las mujeres en cargos de elección popular es escasa: 21.4% en el Senado de la República y 27.2% en la Cámara de Diputados.⁹ Situación similar se presenta en los

⁴ Adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su undécima reunión, celebrada en París, del 14 de noviembre al 15 de diciembre de 1960, con entrada en vigor el 22 de mayo de 1962.

⁵ Firmada el 11 de octubre del 2005 en Badajoz, España y cuyo alcance de aplicación está circunscrito a los 22 países que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones. México firmó la convención pero hasta la fecha no la ha ratificado. La Convención establece el compromiso de los Estados parte a garantizar a las personas jóvenes de entre 15 y 24 años de edad, sin discriminación alguna, el cumplimiento de los derechos humanos establecidos en ella. Éste es el único tratado internacional en vigor que reconoce específicamente los derechos de las personas jóvenes.

⁶ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la ONU recomendó al Estado mexicano en sus observaciones finales de 1999 que "considere la posibilidad de ratificar el Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo (Convenio núm. 138)" de la OIT. Véase ONU-CDESC, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México*, E/C.12/1/Add.41, 8 de diciembre de 1999, párr. 38.

⁷ Recomendado por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en sus observaciones finales más recientes. Véase: *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 74 de la Convención*; 8 de abril 2011, CMW/C/MEX/CO/2; pars. 13 y 14.

⁸ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010, Resultados Preliminares en los Estados Unidos Mexicanos*. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/preliminares2010.aspx>

⁹ ONU-CEDAW, *Séptimo y Octavo informe periódico, México*, 2010, p.69. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/AdvanceVersions/InformesPer%C3%B3dicosMexico52.pdf>

congresos locales, donde las mujeres representan 22.1% con grandes diferencias entre los estados, donde los porcentajes oscilan entre 10% (Jalisco) y 48.5% (Sonora). No obstante lo anterior, las mujeres experimentan mayor exclusión en el ámbito del poder ejecutivo, ya que sólo algunas de ellas logran estar al frente de un gobierno estatal o municipal, como lo demuestra la preocupante situación de que a principios de 2010 sólo había dos mujeres gobernadoras (Yucatán y Zacatecas), una de las cuales concluyó su mandato a mediados del mismo año, siendo relevada en el cargo por un varón después de haberse efectuado el correspondiente proceso electoral. En el ámbito municipal, a lo más el 5.5% de los ayuntamientos son encabezados por mujeres. Este porcentaje es similar al que se ha registrado en las últimas dos décadas, en que las presidentas municipales no ha pasado de 5%, las regidoras representan 32.6% y las síndicas 17.6%” de acuerdo al estudio del CEDAW.¹⁰

El CEDAW, ha planteado la preocupación por el bajo porcentaje de mujeres en puestos de alto nivel en todas las esferas, en particular, la política, parlamentaria, sindical y educativa.¹¹ Para incrementar la presencia de las mujeres en las altas esferas de decisión, el CEDAW recomienda a México, la adopción de medidas especiales y temporales en los tres niveles de gobierno que promuevan a las mujeres a ocupar cargos de dirección en los sectores público y privado, con programas de capacitación especiales y campañas de sensibilización sobre la importancia de la participación de la mujer en la toma de decisiones.¹²

En cuanto al ámbito del empleo, la incorporación de las mujeres al trabajo económico ha crecido de manera importante en los últimos cuarenta años. La STPS señala que en la actualidad la brecha salarial entre hombres y mujeres es de 30%. El Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) emite cada año un reporte mundial sobre brecha de género (*gender gap*) y coloca a México en el lugar 98 de un total de 134 países evaluados. En 2006 México estaba en el lugar 75.¹³ En 2009, se tabuló que 76.8 de cada 100 hombres y 41.2 de cada 100 mujeres participaban en actividades económicas.¹⁴

De acuerdo con datos del INEGI, durante el primer trimestre de 2010 la participación de las mujeres en la economía era de 41.4%; 1 de cada 3 mujeres labora en el sector de la economía informal. Esto las coloca en condiciones laborales precarias, sin acceso a los derechos básicos como el derecho a la seguridad social, a la salud, a los servicios de guarderías, a las jubilaciones y pensiones; además de que carecen de prestaciones sociales. En marzo de 2009 la cifra de población femenina ocupada sin acceso a instituciones de salud era de 10.8%.

En particular, un grupo de trabajadoras que se encuentra muy invisibilizado y discriminado es el de las trabajadoras del hogar: del total de 2 millones de personas que trabajan en el hogar 9 de cada 10 son mujeres.¹⁵ Datos del primer trimestre de 2010, revelan que el 73.9% de la población ocupada en servicios domésticos tiene ingresos de dos salarios mínimos o menos, 65.2% tiene un nivel educativo de primaria completa o incompleta, además de que 95.3% no tiene acceso a servicios de salud, lo cual resulta significativo por la alta proporción de mujeres que tiene esta ocupación.¹⁶ Para la mayoría de ellas (41.4%) las jornadas laborales son de seis a siete días a la semana; y sólo 1 de cada 100 trabajadoras cuenta con seguridad social; 17 000 trabajadoras en el país presentan algún tipo de discapacidad, casi 80% carece de prestaciones laborales, y una quinta parte de las trabajadoras son jefas de familia y sus hijos e hijas no son aceptados en los lugares de trabajo y no cuentan con servicio de guarderías.¹⁷ Solos, sin el cuidado parental, estos niños y niñas son más vulnerables a los accidentes con secuelas dentro del hogar.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ ONU-CEDAW, *Quinto informe periódico. México*, CEDAW/C/MEX/5, sesiones 569a y 570a, 6 de agosto de 2002, véanse CEDAW/C/SR 569 y 570, párr. 443.

¹² *Ibidem*, párr. 444.

¹³ Hausmann, Ricardo, Laura D. Tyson y Saadia Zahidi, *The Global Gender Gap Report 2009*, Ginebra, Suiza, World Economic Forum, 2009, disponible en

<<http://www.weforum.org/en/Communities/Women%20Leaders%20and%20Gender%20Parity/GenderGapNetwork/index.htm>> (consultado el 3 de junio de 2010).

¹⁴ INMUJERES, *Buenas Prácticas en la APF: Desarrollo Económico con Perspectiva de Género*, México 2010, p. 12 y 13.

¹⁵ INEGI-STPS, *Encuesta Nacional de Ocupación. Cifras al 3er. Trimestre de 2010*, Acceso en línea en http://www.inegi.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=10826

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ INEGI, *Estadísticas a propósito del día internacional de las trabajadoras del hogar*, con base en INEGI y STPS, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, base de datos, México, INEGI, 2005.

Las mujeres trabajadoras del hogar son discriminadas en el ámbito laboral, es decir, no se les reconocen sus derechos humanos laborales, pero además son discriminadas por otros motivos: por ser mujeres, indígenas, por su edad y por su escolaridad.

Entre las tareas pendientes para garantizar que las mujeres gocen de los derechos laborales en igualdad de condiciones, a nivel internacional se ha establecido la necesidad de cambiar las políticas y las actitudes que refuerzan la división del trabajo basada en el sexo; además se debe facilitar el apoyo institucional para que las mujeres se desarrollen plenamente.¹⁸ Aparte de otras acciones, se requiere establecer una licencia de maternidad para las mujeres, una licencia de paternidad para los hombres, servicios de guardería de calidad a precios razonables, para que los padres que trabajan puedan conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares, con particular atención a las necesidades de los hogares monoparentales.¹⁹

Según datos de la STPS, “destaca el alto porcentaje de mujeres con jornadas de trabajo de tiempo parcial: 50.7% de las trabajadoras domésticas laboraron menos de 35 horas a la semana, y sólo 6.9% tuvo una jornada de 35 a 39 horas. Hasta el primer trimestre de 2011, del poco más de dos millones de trabajadoras y trabajadores domésticos: 91.2% son mujeres y 8.8% hombres.”²⁰ Estas cifras revelan que la conciliación de responsabilidades familiares es un asunto relevante que habrá que atender.

Hay que resaltar también que los niveles de pobreza se acentúan en los hogares con jefaturas femeninas. Aunque el porcentaje de hogares en condiciones de pobreza ha disminuido significativamente a nivel nacional, “para los hogares con jefatura femenina el ritmo de reducción ha sido más lento, particularmente en las zonas urbanas, con un descenso de sólo un punto porcentual desde el año 2000, en comparación con casi 5 puntos porcentuales para los hogares dirigidos por hombres”.²¹ Estos resultados tienen una relación directa con los obstáculos que impiden el goce de los derechos.

Un tema pendiente y urgente en la agenda pública es la generación de información y estadísticas oficiales en el ámbito de la justicia y la violencia contra la mujer, debido a que no hay recopilación estadística sobre trámites judiciales de denuncia, procesos y sentencias de violencia contra la mujer a nivel nacional.²²

3.3.2 Pueblos y comunidades indígenas

La población de tres años y más considerada indígena en México constituye 6.6% de la población nacional, con alrededor de 6.9 millones de habitantes según el *Censo de Población y Vivienda* (2010).²³ El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* (2003), refiere que la población indígena de México representa alrededor de 12% del total del país, equivalente a casi 13 millones en 2000.²⁴ La posible razón de las diferencias entre estas cifras es que se ha detectado un factor metodológico que subenumera a esta población en el sistema del INEGI, al usar el indicador de “hablante indígena” para identificar a las personas indígenas, sin utilizar otros indicadores que ofrezcan mayor certeza, como la autoadscripción y la pertenencia a los pueblos indígenas.²⁵ El Inali ha clasificado la diversidad lingüística de los pueblos indígenas en 11 familias, 68 agrupaciones y 364 variantes lingüísticas, en el *Catálogo de las lenguas indígenas nacionales*.²⁶

¹⁸ ONU, *Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, ONU, 1995, acciones, párr. 56, inciso d).

¹⁹ *Ibidem*. Además véase ONU-CDESC, Observación General núm. 19. El Derecho a la Seguridad Social (Artículo 9°), 39° periodo de sesiones, Ginebra, 5 a 23 de noviembre de 2007, párr. 32.

²⁰ [HTTP://WWW.STPS.GOB.MX/BP/SECCIONES/SALA_PRENSA/BOLETINES/2011/JULIO/BOL_116.HTML](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2011/julio/bol_116.html)

²¹ INMUJERES, *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012*, op. cit., p. 14.

²² OEA, *Respuestas al cuestionario Informe de País. Observaciones de la Autoridad Nacional Competente (ANC)*. Organización de los Estados Americanos, mecanismo de seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI), segunda conferencia de Estados parte, 9-10 de julio de 2008.

²³ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico, Población de 3 años y más por entidad federativa, sexo y grupos quinquenales de edad según condición de habla indígena y condición de habla española*.

²⁴ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003, p. 153.

²⁵ CDHDF et al., *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México 2000-2004*, México, CDHDF, 2006, p. 11.

²⁶ CDI, *Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012*, México, CDI, 2009, p. 21.

La situación de marginación y discriminación de los pueblos indígenas ha sido una constante y una deuda histórica que el país tiene para con los pueblos originarios. La OACNUDH ha reconocido que: "La mayor parte de la población indígena se encuentra en los municipios y estados más pobres de la República, mismos que acusan los menores índices de desarrollo humano y social".²⁷

En distintos ámbitos relativos a los derechos de los pueblos indígenas, diversas instancias internacionales de protección de derechos humanos han centrado su preocupación en las condiciones de desigualdad histórica en las que viven estas comunidades. Tales condiciones convierten a los miembros de estas comunidades en lo personal y lo colectivo en objetos de discriminación sistemática.

La CIDH ha señalado: "los indígenas mexicanos están en situación de desigualdad relativa frente al resto de la población, en cuanto al goce de servicios del Estado, sufriendo en muchas zonas condiciones deplorables de empobrecimiento, acceso a servicios sociales y salud".²⁸ Por su parte, la ONU ha manifestado preocupación por que, a pesar de los esfuerzos para registrar el nacimiento de niñas y niños indígenas, gran número de éstos vive en regiones remotas en donde todavía no llegan los servicios del registro civil.²⁹

En relación con el derecho a la salud, los pueblos indígenas padecen diversos obstáculos de acceso a los centros de salud, sobre todo, por la limitada cobertura en las zonas donde habitan y, en particular, por la dificultad para acceder a la atención de la salud sexual y reproductiva. Este problema genera altos índices de mortalidad materna, según expresa el CEDAW.³⁰

Sobre el derecho a la educación, las cifras del *Censo de Población y Vivienda 2010* revelan que 27.3% de la población de 15 años y más, hablante de lengua indígena no sabe leer ni escribir.³¹ A pesar de que la educación constituye un derecho trascendental en el desarrollo de todos los niños y adolescentes, aún no se logra una cobertura universal; los datos de la muestra del Censo 2010 indican que de los niños hablantes de lengua indígena de 6 a 14 años, 9.7% no asiste a la escuela, debido entre otras cosas, a su gradual participación en actividades laborales en el hogar o en su comunidad. La falta de asistencia escolar, presente en varias generaciones, tiene como resultado que 24.3% de los hablantes de lengua indígena de 15 años y más no cuente con estudios y 25.1% no haya terminado la primaria; la desigualdad de género observada en esta población indica por qué la mujer tiene una escolaridad menor a la de los varones.³²

En el Sistema Internacional de Derechos Humanos se ha señalado la preocupante falta de educadores en las escuelas de enseñanza primaria y secundaria, en particular, en las zonas apartadas y pobladas por indígenas, la reducida tasa de frecuentación escolar de los niños indígenas, sus resultados escolares comparativamente deficientes, la elevada tasa de analfabetismo de la población indígena y el limitado acceso a la educación, en particular, de los niños indígenas [también preocupa] la reducción del presupuesto asignado a la educación intercultural y bilingüe.³³

También se requiere poner atención en otros aspectos, tales como: las persistentes bajas tasas de matriculación de niños de familias indígenas; los insuficientes recursos asignados a la educación; las considerables disparidades en el alcance y la calidad de la educación entre zonas urbanas y rurales; las altas tasas de deserción escolar; así como la insuficiencia de la enseñanza bilingüe intercultural en las zonas indígenas, es motivo de gran preocupación, ya que tiene un efecto negativo en la tasa de deserción escolar en esas zonas.³⁴

²⁷ OACNUDH, *op. cit.*, p. 153.

²⁸ OEA-CIDH, *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, Septiembre 24, 1998, párr. 510.

²⁹ ONU-CRC, *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales. México*, 8 de junio de 2006. 42º periodo de sesiones, CRC/C/MEX/CO/3, párr. 31.

³⁰ ONU-CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México*, 36º periodo de sesiones 7 a 25 de agosto de 2006, párr. 32.

³¹ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Básico. Población de 15 años y más que habla lengua indígena por entidad*.

³² INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010: Muestra censal. Base de datos*.

³³ ONU-CDESC, *Examen de los Informes presentados por los Estados parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México*, E/C.12/MEX/CO/4, 9 de junio de 2006, 36º periodo de sesiones, 1º a 19 de mayo 2006, párr. 26.

³⁴ ONU-CRC, *op. cit.*, párr. 56.

Con respecto al derecho de las personas indígenas a recibir servicios de traducción e interpretación, se manifiesta la ausencia de mecanismos para garantizar estos apoyos, sobre todo, en el ámbito judicial. La falta de intérpretes en los tribunales ocasiona que los indígenas sean juzgados sin que entiendan las actuaciones, a pesar del derecho constitucional a un intérprete que les asiste desde 1992. Los jueces son reacios a utilizar intérpretes debido a que, al no haberlos, su exigencia retrasaría la acción judicial (el tiempo para conseguir un intérprete oficial puede ser de hasta un año). Los defensores públicos suelen hablar únicamente español y a menudo no conocen las lenguas, costumbres y tradiciones indígenas.³⁵

En 2003, sólo 6.2% de los peritos auxiliares en administración de justicia en el Distrito Federal, eran expertos en lenguas indígenas, principalmente mixteca en sus variantes alta, baja y de Mixtepec; mientras que 3.7% eran expertos en zapoteco de la sierra, triqui alto, chontal de Oaxaca, totonaco de Veracruz, mazateco de Huautla de Jiménez y mixe.³⁶ Por su parte, según cifras de los censos penitenciarios indígenas levantados por la CDI, entre 2001 y 2003 fueron procesados en el Distrito Federal entre mil doscientos y mil trescientos indígenas al año. Asimismo, en 2001, 82% de los indígenas procesados y sentenciados del fuero común y federal no contaron con traductor y sólo 76.6% tuvo defensor de oficio. Lo anterior indica que se requieren mayores esfuerzos para que los indígenas puedan contar con traductores durante todo el proceso penal.

En relación con la situación de las mujeres indígenas, preocupan “los elevados niveles de pobreza y analfabetismo y las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres indígenas y las mujeres de zonas rurales, y las enormes disparidades entre éstas y las mujeres de zonas urbanas”.³⁷ De acuerdo con cifras del *Censo de Población y Vivienda 2010*, del total de la población económicamente activa que habla lengua indígena (48.8%), el 22.1% de las mujeres declararon tener ocupación; sin embargo se registra una tasa de analfabetismo de 10% para las mujeres de 15 a 29 años en hogares indígenas; además, es muy probable que en su gran mayoría se sitúan en las regiones con menores índices de desarrollo humano (Guerrero con 0.6151, Chiapas con 0.6097 y Oaxaca 0.6608)³⁸

De acuerdo con datos de la *ENADIS*.³⁹

- El principal problema que perciben las minorías étnicas es la discriminación; seguido de la pobreza y el desempleo. Opina además este grupo que la lengua representa uno de sus principales problemas;
- Casi cuatro de cada 10 miembros de un grupo étnico consideran que no tienen las mismas oportunidades que los demás para conseguir trabajo;
- 3 de cada 10 consideran que no tienen las mismas oportunidades para recibir apoyos del gobierno;
- 1 de cada cuatro dijo no tener las mismas oportunidades para tener acceso a servicios de salud y educación;
- Más de 2 de cada 5 personas opinan que no se respetan los derechos de los indígenas, y
- El 29.4% de la población en México considera que la etnia es un factor que provoca división entre la gente.

El Estado mexicano ha adquirido obligaciones en el sentido de asegurar que los programas y políticas de erradicación de la pobreza atiendan las necesidades de los pueblos indígenas, y en especial de las mujeres indígenas,⁴⁰ además de realizar campañas de sensibilización entre la población para evitar actitudes discriminatorias contra niñas y niños indígenas.⁴¹ Se requiere ampliar la cobertura de los servicios de salud, en particular la atención de la salud reproductiva y los servicios de planificación familiar, y eliminar los obstáculos para que las mujeres tengan acceso a esos servicios.⁴²

Para conseguir la igualdad real de oportunidades, se debe aumentar el número de docentes en las escuelas primarias y secundarias en las regiones apartadas y habitadas por indígenas, así como el presupuesto para la educación, en particular la educación intercultural y bilingüe, reforzar y mejorar los programas de escolarización para los menores indígenas. Se debe prestar atención especial a los niños que

³⁵ ONU, *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. Adición. Informe sobre la misión cumplida en México, E/CN.4/2002/72/Add.1*, 24 de enero de 2002, párr. 150.

³⁶ Cifras calculadas de acuerdo con CDHDF et al., op. cit., pp. 112-113.

³⁷ ONU-CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México*, op. cit., párr. 34.

³⁸ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México, 2010*, LIGA CDI, http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=category§ionid=7&id=38&Itemid=54

³⁹ CONAPRED, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, Enadis 2010. Resultados Generales*. [HTTP://WWW.CONAPRED.ORG.MX](http://www.CONAPRED.ORG.MX).

⁴⁰ ONU-CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México*, op. cit., párr. 35.

⁴¹ ONU-CRC, op. cit., párr. 24.

⁴² ONU-CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México*, op. cit., párr. 33.

no fueron registrados al nacer, los niños indígenas y los niños que viven en zonas remotas; además se deben emplear métodos innovadores y accesibles,⁴³ y adoptar medidas destinadas a reducir la tasa de deserción escolar entre niños y niñas indígenas, ofreciéndoles, entre otras facilidades, enseñanza bilingüe y bicultural.⁴⁴

En cuanto al registro de nacimientos, se deberá sensibilizar a la población indígena sobre la importancia de registrar a las niñas y niños para garantizar el goce de sus derechos.⁴⁵

Por último, se debe señalar que la combinación frecuente de factores como ser indígena, mujer, madre, adolescente, con baja escolaridad, con algún familiar con discapacidad a quien se debe cuidar, etc., incrementa la condición de vulnerabilidad, exclusión y discriminación.

3.3.3 Personas con discapacidad

La OMS estima que en el mundo hay alrededor de 650 millones de personas con alguna discapacidad, es decir, la media de la población con algún tipo de discapacidad, a escala mundial, es de 10%. De acuerdo con datos del *Censo de Población y Vivienda 2010*, viven en México 5.7 millones de personas con discapacidad (5.1% de la población total del país),⁴⁶ de las cuales el 51.1% son mujeres y el 48.9% son hombres. El Censo muestra que la distribución porcentual de la población con discapacidad por grandes grupos de edad se comporta de la siguiente manera: el grupo de personas dentro del rango de 60 a 84 años concentra el mayor porcentaje de individuos con alguna discapacidad (40.7%), seguido de la población adulta entre 30 y 59 años (32.8%). El grupo que representa el menor porcentaje corresponde a la población con 85 años y más, por la menor proporción de personas en ese grupo etario. Es de notarse que dos de cada diez personas con discapacidad tienen menos de 30 años, situación a considerar dado que requieren de atención especial por parte de las dependencias y entidades del sector salud a fin de que puedan desarrollarse en condiciones de igualdad y dignidad.

El Censo también revela que la probabilidad de padecer alguna limitación física o mental se incrementa con la edad: la población joven de sexo masculino con alguna discapacidad que se encuentra entre los 15 y 29 años representa el 2.2% del total de población, mientras que el sector de personas entre la que tiene de 60 a 84 años, es de 23%, lo que obliga a tomar medidas de política pública para atender a esta población adulta mayor vulnerable. En el caso de las mujeres, se observa un comportamiento parecido, entre las de 60 a 84 años, 25% de ellas padece alguna limitación para llevar a cabo sus actividades cotidianas. Si bien es cierto que las diferencias porcentuales entre hombres y mujeres con alguna discapacidad no son muy relevantes, son observables sobre todo en el grupo de mayor edad, donde las mujeres presentan mayores porcentajes con discapacidad, situación que da cuenta de que las mujeres con discapacidad tienen mayor probabilidad de sobrevivencia.

En lo referente a la limitación de la movilidad, el censo refleja que ésta es la de mayor frecuencia entre la población del país; en efecto, el 58.3% de las limitaciones expresadas por la población se refieren a caminar o moverse. El segundo tipo de limitación más frecuente es la de tener problemas de la vista aún usando lentes, con 27.2%, siguiéndole el oír con el 12.1% y 8.5% con discapacidad de tipo intelectual.

Finalmente, el Censo destaca que la población con discapacidad, declara tener al menos una discapacidad. La principal causa de su situación de vulnerabilidad se debe a las enfermedades (39.4%), como segunda causa está la edad avanzada (23.1%). Si bien las causas por nacimiento (16.3%) y accidente (15.0%), tienen menos peso en relación al total, estos aspectos afectan a casi un tercio de las personas con discapacidad.⁴⁷

Uno de los primeros temas que se debe reconocer y corregir es la utilización correcta del término identitario. Conceptos como *incapacitados*, *personas con capacidades diferentes*, *inválidas*, *discapacitadas*, *enfermas mentales*, etc. son inapropiados y discriminatorios. Se avanzó sustancialmente en este sentido al realizarse la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al artículo 1º, el 4 de diciembre de 2006, para sustituir el término *capacidades diferentes*, que se había incorporado después de la reforma constitucional en materia indígena de 2001, por el de *discapacidad*. Sin embargo, todavía es necesario que el uso de este término permee en el ámbito legislativo y en lo social y cultural.

La entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es definitoria en cuanto a la urgencia de modificar la visión y el paradigma médico-asistencial que ha prevalecido en torno a la vida de las personas con discapacidad; por eso se propone cambiarla por una visión de reconocimiento,

⁴³ ONU-CDESC, *Examen de los Informes presentados por los Estados parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, op. cit., párr. 45.

⁴⁴ ONU-CRC, op. cit., párr. 57.

⁴⁵ *Ibidem*, párr. 32.

⁴⁶ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados Básicos*. Acceso en línea <http://www3.inegi.mx/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&=est>

⁴⁷ INEGI, *"Censo de Población y Vivienda 2010". Presentación Principales resultados*, México, 2010.

protección y garantía de sus derechos. Los más de cuatrocientos instrumentos normativos federales y estatales relacionados con los derechos de las personas con discapacidad⁴⁸ requieren ser armonizados con la visión y los contenidos de la Convención.

En cuanto a la percepción sobre la discriminación de las personas con discapacidad, la *ENADIS*, arroja datos claros sobre los altos niveles de discriminación que enfrenta este sector de la población. Por ejemplo, 34% de las personas encuestadas opinó que no se respetan los derechos de las personas con discapacidad en México; el 12.5% de la población en México no está dispuesta a permitir que en su casa vivieran personas con discapacidad; poco más de la mitad de la población considera que no se justifica darle trabajo a una persona con una discapacidad física cuando en el país hay desempleo.

Si se toman en cuenta estas percepciones, no es de extrañar que dentro de la misma encuesta las personas con discapacidad hayan opinado lo siguiente:

- El 27.5% considera que el principal problema para las personas con su condición es el desempleo;
- 1 de cada 5 consideró que la discriminación que sufren es su principal problema, y
- El 15.7% dijo que no ser autosuficientes es su principal problema.

Es claro que se requieren acciones coordinadas en los distintos ámbitos de la sociedad para garantizar, promover y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad y su plena inclusión en la sociedad. Estas acciones deben orientarse a combatir las actitudes discriminatorias a través de la sensibilización y concientización en la sociedad, con énfasis en los ámbitos educativo y laboral; debe respetarse su integridad física y personal en todo momento; se les debe garantizar la accesibilidad física, de información y comunicaciones (para personas con discapacidades sensoriales, mentales o intelectuales) incluyendo la instrumentación de diseños universales (de carácter general) y ajustes razonables (de carácter individual). Se debe respetar su derecho al trabajo y al empleo libremente elegido en igualdad de condiciones, su derecho a la educación con base en un modelo de educación inclusiva y no segregadora y su derecho al más alto nivel de salud, es decir, no sólo en lo relacionado directamente con su discapacidad, sino en los servicios integrales de salud.

La nueva visión sobre la discapacidad que se ha impulsado con la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el Sistema de las Naciones Unidas firmada en marzo de 2007, aprobada por el Senado de la República en ese mismo año y que entró en vigor en mayo de 2008, implica que el Estado y la sociedad en su conjunto reconozcan su responsabilidad en la situación de discriminación de estas personas y accionen para lograr su plena inclusión en la sociedad.

3.3.4 Población afrodescendiente

Por *afrodescendiente se entiende*: “a todos los pueblos y personas descendientes de la diáspora africana en el mundo. En América Latina y el Caribe el concepto se refiere a las distintas culturas “negras” o “afroamericanas” que emergieron de los descendientes de africanos, los cuales sobrevivieron a la trata colonial o al comercio esclavista que se dio en el Atlántico desde el siglo xvi hasta el xix.”⁴⁹

En México no ha habido un censo específico sobre población afrodescendiente, ni en los censos realizados por el INEGI o en los analizados por el Conapo; sin embargo, en un estudio realizado durante la década de los noventa, la población afromexicana se estimó aproximadamente en 450 000 personas.⁵⁰ El hecho de no tener datos estadísticos censales oficiales sobre comunidades afrodescendientes, o sobre su situación económica y social en países como México, tiene graves consecuencias en tanto que los mantiene en la invisibilidad social e impide la formulación de políticas y programas públicos orientados a resolver sus problemas específicos como grupo poblacional que ha sido discriminado históricamente, no sólo por su condición racial sino por los diversos factores que convergen en su situación de discriminación. Ante esto, se debe mejorar su condición económica y social a fin de garantizar las condiciones de igualdad.⁵¹

⁴⁸ CONAPRED, *Análisis de la legislación nacional vigente a la luz de la Convención Internacional sobre Personas con Discapacidad*, México, Conapred, 2007. Este documento fue presentado en la sede de la ONU en mayo de 2008, con motivo de la entrada en vigor de la Convención, así como ante el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra. El CONAPRED identificó más de cuatrocientos instrumentos normativos federales y estatales relacionados con los derechos de las personas con discapacidad que deben ser armonizados con la Convención.

⁴⁹ Antón, John y Fabiana del Popolo, *Visibilidad estadística de la población afrodescendiente de América Latina: aspectos conceptuales y metodológicos*, Santiago, Chile, ONU-CEPAL-Celade/Unión Europea, 2008, p. 11.

⁵⁰ Ben Vinson y Bobby Vaughn, *Afroméxico. El pulso de la población negra en México: una historia recordada, olvidada y vuelta a recordar*, trad. de Clara García Ayluardo, México, Centro de Investigación y Docencia Económica/Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 11.

⁵¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Examen de los informes por los Estados parte de conformidad con el artículo 9º de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, México, 68º periodo de sesiones, 20 de febrero al 10 de marzo de 2006.

Los asentamientos afrodescendientes en México se ubican principalmente en las regiones de la Costa Chica de Guerrero y de Oaxaca, en la región centro-golfo del estado de Veracruz, la Costa Grande de Oaxaca, la región de Tierra Caliente en Michoacán, en los Altos y el istmo-costa en Chiapas, en el estado de Quintana-Roo, así como en el municipio de Muzquis en el estado de Coahuila.⁵²

Uno de los grandes problemas de discriminación que se han logrado identificar en relación con este grupo de población es el alto nivel de marginación social y económica. A pesar de la ausencia de datos censales, se ha podido encontrar que los estados con índices de marginación más altos en México son precisamente los que albergan el mayor número de población afrodescendiente, es decir, Guerrero, Oaxaca y Veracruz. Aunque no haya estadísticas que hagan referencia a este grupo específico, si se analiza la condición de los municipios considerados, se puede observar que muchos de los que presentan índices de alta o muy alta marginación son precisamente aquéllos, encontrados en la costa o cerca de ella, los que albergan a esta población.⁵³

Por otra parte, hay que mencionar el nivel de marginación que la población afrodescendiente mexicana ha tenido en relación con el derecho a su cultura:

En la mayoría de los casos los elementos africanos no llegaron a conformar sistemas culturales diferenciados, sino que se insertaron en las capas indígenas o hispanas que los rodeaban. "El indígena, ocupando el lugar del *otro*, ha contribuido indirectamente a acentuar la invisibilidad histórica del 'negro'; el salir de la invisibilidad estaría condicionado por un modelo de etnicidad heredado del mundo indígena". Así, la concepción de la 'etnicidad negra', sobre todo en un país como México, donde la población indígena tiene una fuerte presencia, se construye sobre la exclusión de todos aquéllos que no se consideran parte de una cultura autónoma, ni conservan tradiciones ancestrales o tienen una conciencia identitaria afirmada. En México, el espectro identitario está completamente ocupado por la identidad nacional, por una parte, y las identidades indígenas por la otra.⁵⁴

Según la encuesta aplicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México denominada *Procesos de construcción de identidad, condiciones de vida y discriminación: un estudio comparativo de comunidades afrodescendientes en México* (2006), 4 de cada 10 afromexicanos se encontraban en situación de marginación, 95% de ellos laboraban sin vacaciones pagadas, 94.3% trabajaba sin recibir aguinaldo, 73.9% carecía de acceso a servicios médicos. Se estimaba también que 80.5% de los afromexicanos en Guerrero no tenía acceso a servicios médicos, en situación similar se encontraba 63.5% de los afrodescendientes en Oaxaca y 26.8% de los afrodescendientes en Veracruz; asimismo, 95% de los afromexicanos en Oaxaca vivían con menos de dos salarios al día y 27% de ellos era analfabeta.

De acuerdo con la Declaración y Programa de Acción de Durban,⁵⁵ la constante tensión entre los intereses predominantes y las desigualdades sociales de los grupos con distintas identidades en un contexto de negación histórica requiere que se reconozca la existencia de la población afrodescendiente y de sus contribuciones culturales, económicas, políticas y científicas. El CDESC recomendó a México que, para combatir la discriminación formal y sustantiva en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, una de las medidas es la educación multicultural e incluyente de los afrodescendientes.⁵⁶

El problema radica en encontrar la mejor manera de "visibilizar" a esta población para que pueda gozar de los derechos que por ley le corresponden sin dejar fuera, como históricamente se ha hecho, a los principales actores.⁵⁷ Pese a estar poco concentrada la población afrodescendiente, algunas comunidades coinciden con altos grados de marginación, por lo que deben impulsarse acciones que identifiquen en qué forma percibe la discriminación este grupo y cuáles son sus necesidades. Con base en el reconocimiento de éstas, se debe impulsar el desarrollo de actividades económicas en sus comunidades, promover el respeto a sus derechos, la diversidad y la multiculturalidad.

⁵² Flores Dávila, Julia Isabel, *Los afrodescendientes en México. Reconocimiento y propuestas para evitar la discriminación*, México, CONAPRED, 2006, pp. 15-16.

⁵³ Serna, Juan Manuel et al., *Exploración antropológica para la formulación de la pregunta sobre las personas afromexicanas en el Censo Nacional de Población y Vivienda y en encuestas relacionadas*, México, CONAPRED, 2009, p. 36.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 23.

⁵⁵ Declaración y Programa de Acción de Durban, Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban, Sudáfrica, 2001.

⁵⁶ ONU-CDESC, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México, E/C.12/MEX/CO/4*. 9 de junio de 2006, 36º periodo de sesiones. 1º a 19 de mayo de 2006.

⁵⁷ Serna et al., *op. cit.*, p. 22.

3.3.5 Población en la diversidad sexual

Los programas e investigaciones sobre las formas de discriminación contra la población de la diversidad sexual son insuficientes aún. Se requiere producir información y visibilizar la discriminación de estos grupos poblacionales para hacer consciente que la preferencia u orientación sexual y la identidad de género no deben ser motivo de discriminación contra persona alguna. No existen datos oficiales que puedan aproximarnos al número de personas con orientación sexual distinta a la heterosexual;⁵⁸ sin embargo, organismos como la OACNUDH estiman que en el caso de México, la cantidad de personas no heterosexuales oscila entre cinco y seis por ciento del total de la población. En la Ciudad de México, se ha hablado de alrededor de 875 000 personas homosexuales.⁵⁹

La discriminación contra esta población se manifiesta en datos actualizados como los que arroja la ENADIS⁶⁰ 43.7% de las personas no estarían dispuestas “a permitir que en su casa vivieran personas homosexuales” y el 44.1% con personas lesbianas. Asimismo, el 40% de la población opina que las preferencias sexuales provocan divisiones entre la gente. Esto indica que se percibe una noción de discriminación por orientación sexual e identidad de género. En esa encuesta se preguntó a personas con orientación sexual distinta a la heterosexual cuál es el mayor sufrimiento de las personas homosexuales, lesbianas y bisexuales y 52% respondió que es la discriminación, 26.2% respondió que es la falta de aceptación, mientras que 6.2% respondió que son las críticas y las burlas.

Los resultados de la ENADIS reflejan la intolerancia de la población al opinar que una pareja homosexual no debe tener los mismos derechos que una pareja heterosexual; la población se encuentra en contra de que a parejas del mismo sexo se les permita adoptar (66.8% de la población está en contra de que lo hagan mujeres lesbianas y 71.4% en contra de que lo haga una pareja de hombres homosexuales). Asimismo, el 27.9% de la población manifiesta oposición en algún sentido (*mucho, algo y poco*) a que dos personas del mismo sexo contraigan matrimonio.

La discriminación contra este grupo abarca ámbitos como el educativo, el familiar, el laboral, el de salud, el legal, el político y el religioso, entre otros. En ocasiones, deben exiliarse de sus comunidades de origen y migrar a lugares donde sean menos acosados y perseguidos a causa de su orientación sexual. El extremo de la discriminación contra personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, travestis, transgénero e intersexuales es la homofobia, que llega a adquirir tintes de agresiones físicas, burlas, violaciones e incluso deriva –en múltiples casos– en asesinatos y crímenes que dentro de los registros oficiales aún no se consideran motivados por la intolerancia a las preferencias, orientación sexual y/o identidad de género.

Quienes han documentado estos crímenes, han dado cifras como las siguientes: según los resultados preliminares del *Informe de crímenes de odio por homofobia 1995-2008*, de los 628 casos registrados, 83.6% fueron de hombres, 13.1% de travestis y 3.3% de mujeres.⁶¹

El Comité de Derechos Humanos y la resolución de la Asamblea General sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género alientan a que en casos de violencia, el Estado debe intensificar sus esfuerzos para proporcionar una protección eficaz contra la violencia⁶² y la discriminación por orientación sexual e identidad de género.⁶³ De ahí la necesidad de iniciar campañas de sensibilización con el público en general para luchar en contra de los prejuicios sociales.⁶⁴

3.3.6 Minorías religiosas

Según las estadísticas, México es un país donde la adscripción nominal a la religión católica es mayoritaria, sin embargo, en los últimos 25 años el crecimiento de la diversidad religiosa, incluso al interior del catolicismo, se ha transformado. Esto ha obligado a introducir indicadores más precisos en el *Censo de Población y Vivienda 2010* para medir de manera más objetiva esta realidad poblacional. Varios estudios calculan que alrededor de 20% de la población mexicana profesa una creencia diferente a la mayoritaria; en entidades como Chiapas, la diversidad religiosa ha superado en proporción a la población católica.⁶⁵

⁵⁸ Cabe señalar que, de acuerdo con la primera encuesta nacional sobre sexo (estudio de opinión de viviendas 2004 efectuado por Consulta Mitofsky), 13.4% de los hombres y 7.9% de las mujeres señalaron tener relaciones con personas del mismo sexo.

⁵⁹ Datos proporcionados por Ana Gabriela Aspuru Eguluz, “Conferencia de prensa ofrecida por la CDHDF el 9 de octubre de 2007, para dar a conocer la realización de audiencias públicas para homosexuales”.

⁶⁰ CONAPRED, ENADIS 2010, op. cit.

⁶¹ Letra S Sida, Cultura y Vida Cotidiana A.C., *Informe de crímenes de odio por homofobia 1995-2008. Resultados preliminares*, México, Letra S Sida, Cultura y Vida Cotidiana A.C., 2009.

⁶² OEA-Asamblea General, Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género, AG/RES. 2600 (XL-O/10), 8 de junio de 2010.

⁶³ OEA, Resolución sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género en las Américas, op. cit.

⁶⁴ Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 40 del Pacto*. México, 98º período de sesiones, Nueva York, 8 a 26 de marzo de 2010.

⁶⁵ De la Torre, René et al., “Perfiles sociodemográficos del cambio religioso en México”, *Enlace. Expresiones de la Sociedad Civil*, revista digital, año 4, núm. 4, abril-junio 2006.

La discriminación en el campo religioso ha ido evolucionando y aunque en las ciudades se va aceptando la pluralidad, en el medio rural aún existen prácticas de intolerancia y discriminación que llegan a actos violentos.

La intolerancia religiosa está más presente en las comunidades indígenas y rurales, donde el catolicismo tradicional sigue siendo un factor de identidad grupal. A los no católicos se les niegan servicios básicos de salud, educación, vivienda y se les llega a expulsar o se les agrede en sus propiedades o sus templos, incluso se les margina de los programas sociales. En ambientes citadinos sigue habiendo prácticas discriminatorias por motivos religiosos pese a que las leyes las prohíben. Todavía se presentan casos en solicitudes de empleo y en el acceso a algunas escuelas particulares.

La Segob ha contabilizado 132 casos de intolerancia religiosa en nuestro país de 2000 a 2009, de los cuales 35 se han suscitado en la presente administración.

El *Diagnóstico de derechos humanos en México*, de la OACNUDH, especifica que se presentan problemas de intolerancia religiosa, sobre todo, en el estado de Chiapas. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas ha declarado que entre las principales causas de desplazamiento interno forzado están los conflictos por razones religiosas.

Según el *Diagnóstico*, en las escuelas se imponen sanciones como la expulsión del plantel educativo, la negativa a la inscripción, o la reprobación en la materia de civismo, la suspensión temporal, incluso se ha llegado a maltratos físicos y psicológicos. Las violaciones a la libertad de culto y a otros derechos se realizan directamente por maestros y autoridades educativas, a diferencia de otros conflictos de carácter cultural, donde las autoridades tienen nula o escasa participación y por el contrario, intervienen para buscar soluciones y evitar la violencia.

Los Testigos de Jehová han denunciado públicamente la frecuente discriminación de que han sido objeto los niños y niñas, y maestros en las escuelas públicas, sobre todo porque se les pretende obligar a rendir honores a la bandera nacional, lo que contradice los principios de esta asociación religiosa.

Según la ENADIS la discriminación contra las minorías religiosas se manifiesta de la siguiente manera:

- 73.8% de la población opina que en nada se justifica expulsar de una comunidad a alguien que no es de la religión que tiene la mayoría;
- 29.5% de las personas opina que no se respetan los derechos de los no católicos;
- 78.8% de las personas opina estar en desacuerdo en que los católicos deben tener más derechos que los de otras religiones
- 22% de la población dice que no está dispuesta a vivir cerca de personas de una religión distinta a la suya, y
- 30.4% de la población opina que la religión es un factor que provoca mucha división entre la gente.

Si bien las autoridades están obligadas a investigar y sancionar a quienes violentan la libertad religiosa, y a garantizar la reparación de daño a las víctimas, se requieren medidas preventivas para generar un entorno de tolerancia religiosa cuyo efecto sea eliminar acciones discriminatorias por motivos religiosos. La educación integral fundamentada en la no discriminación y el diálogo entre los actores sociales y políticos, se tornan indispensables para actuar como factores cautelares en la promoción de la armonía religiosa.

La relatora Especial sobre la Libertad de Religión o de creencias ha enfatizado la necesidad de que las autoridades otorguen las facilidades y los cauces adecuados de comunicación con quienes toman decisiones y con las autoridades públicas para que las minorías religiosas puedan hacer oír su voz. El poder Ejecutivo debe promover la sensibilización y educar a la población sobre la diversidad religiosa, de modo que se fomente en las sociedades una actitud progresista hacia las creencias de otras comunidades.⁶⁶

Las y los niños pertenecientes a minorías religiosas sufren de manera extrema las desigualdades en el acceso a una educación de buena calidad, por lo que las autoridades deben asegurarles la igualdad de oportunidades y de acceso a la educación con miras a prevenir las consecuencias económicas y sociales adversas para estas generaciones.

Las instituciones educativas deben crear estrategias que aseguren a las y los niños la libertad de religión o de creencias; también deben proporcionarles una educación de buena calidad que promueva la tolerancia, la comprensión y el respeto mutuos. Para ello, es fundamental que los programas de formación docente contribuyan a que las y los profesores desarrollen una actitud ecuánime hacia las distintas comunidades religiosas o de creencias.

⁶⁶ ONU-CDH, *Informe de la relatora especial sobre la libertad de religión o de creencias, señora Asma Jahangir*, 13º periodo de sesiones, 21 de diciembre de 2009, tema 3 de la agenda, promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.

3.3.7 Personas que viven con VIH/sida

Sida es el acrónimo de síndrome de inmunodeficiencia adquirida, una enfermedad socialmente estigmatizada, ya que, según diversos reportes estadísticos y médicos, la principal vía de contagio sigue siendo la actividad sexual no protegida, a pesar de las campañas de prevención que se han lanzado en todo el mundo durante los últimos años. Este estigma ocasiona que grupos tradicionalmente discriminados como los homosexuales, sexoservidores y sexoservidoras, mujeres, transexuales, bisexuales, pueblos y comunidades indígenas, entre otros, sean doblemente excluidos, lo que impide 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.

La epidemia del sida en México se concentra en las poblaciones de mayor riesgo. De acuerdo con estimaciones realizadas por el Censida, de manera articulada con el Onusida: “en México existen 220 000 personas adultas infectadas por el VIH (2009), de las cuales 60% corresponde a hombres que tienen sexo con otros hombres (HSH), 23% a mujeres heterosexuales y 6% a clientes de trabajadoras sexuales, principalmente heterosexuales”.⁶⁷ Finalmente 5% corresponde a hombres heterosexuales y 3% a trabajadoras y trabajadores sexuales. Hay que destacar que las personas privadas de la libertad representan 2% y los usuarios de drogas inyectadas 1%.⁶⁸

La estigmatización y la discriminación contra las personas infectadas a menudo se manifiestan en el sector salud, en el trato que reciben del personal que atiende; esto puede causar que se retrasen los tratamientos, o bien, que sean poco adecuados o que no se administren. Ante ello, el Centro de Investigación en Sistemas de Salud del Instituto Nacional de Salud Pública de México realizó el estudio llamado “El estigma asociado al VIH/sida: el caso de los prestadores de servicios de salud en México” (2003),⁶⁹ del cual se desprenden algunos datos interesantes:

- en ocasiones, la prueba de detección de VIH se realiza sin el consentimiento del o la paciente, sólo por considerarlo susceptible de riesgo, y
- la prueba llega a convertirse en un criterio para decidir si se suministra la atención médica necesaria a una persona o no, incluso en situaciones de emergencia. De esta manera, el diagnóstico se convierte en un obstáculo discriminatorio para el acceso a los servicios de salud.

Al respecto, hay que aclarar que en el mismo estudio se encontró que las “expresiones de estigma y discriminación relacionadas con el VIH/sida e identificadas en las y los prestadores de servicios de salud están dirigidas a grupos que, antes de la aparición del VIH/sida, ya eran condenados por sus comportamientos”.⁷⁰

Organismos internacionales han recomendado que se deben promulgar o fortalecer las leyes en contra de la discriminación; además, se deben tomar las medidas necesarias para asegurar el suministro y la accesibilidad a bienes de calidad, servicios e información para la prevención, el tratamiento, la atención y el apoyo del VIH/sida.⁷¹ Los Estados deben “fomentar la difusión amplia y constante de programas creativos de educación, capacitación y comunicación diseñados explícitamente para convertir las actitudes de discriminación y estigmatización contra el VIH en actitudes de comprensión y aceptación”.⁷² Al mismo tiempo se debe disuadir a los medios de información de causar sensacionalismo sobre el tema y de hacer uso de estereotipos inadecuados.⁷³

Las personas que viven con VIH/sida conforman un grupo sumamente discriminado, dentro del cual las personas con mayor vulnerabilidad son los hombres que tienen sexo con otros hombres, las y los trabajadores sexuales y los usuarios de drogas intravenosas. La discriminación y la vulnerabilidad se convierten en muchos casos en dificultades para acceder a los servicios de salud, a la educación y al empleo. A pesar de las campañas de prevención e información en torno al tema, la estigmatización con que son tratados ha persistido.

De acuerdo con la *Primera Encuesta Nacional Exclusión, Tolerancia y Violencia en Escuelas Públicas* 2007, 54% de los estudiantes manifestó que no le gustaría tener como compañero de escuela a un enfermo con sida, mientras que 52.8% señaló que no le gustaría tener como compañero de escuela a una persona no heterosexual.

⁶⁷ Censida, *El VIH/sida en México 2009*, México, Centro Nacional para la Prevención y Control del Sida, 2009, p. 11.

⁶⁸ *Idem*.

⁶⁹ Infante, César et al., “El estigma asociado al VIH/sida: el caso de los prestadores de servicios de salud en México”, *Salud Pública de México*, vol. 48, núm. 2, 2006, pp. 141-150.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 149

⁷¹ ONUSIDA/OACNUDH, *Directrices internacionales sobre el VIH/sida y los derechos humanos. Versión consolidada de 2006*, Ginebra, ONUSIDA/OACNUDH, 2007.

⁷² *Ibidem*, novena directriz, p. 56

⁷³ *Ibidem*, novena directriz, p. 57.

3.3.8 Personas refugiadas

En México, la Comar reconoce actualmente a 757 personas como refugiadas, quienes han llegado de manera individual o en pequeños grupos familiares, provenientes en su gran mayoría de países de Centro y Sudamérica, África, Medio Oriente y Asia.⁷⁴ De acuerdo con el artículo 2, fracción V, de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, se considera refugiado “el extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley es reconocido como tal por la Secretaría de Gobernación”⁷⁵: *cuando por circunstancias determinadas en su país de origen, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, razones por las cuales no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a su país de origen.*

Ante esta situación, las personas refugiadas son consideradas un grupo en situación de discriminación principalmente porque:

- el inicio de la situación de refugio es la violación de derechos y la vulneración de las personas, la cual se debe a exclusión y discriminación extremas que impiden “las posibilidades de permanecer en su lugar de residencia debido a sus ideas políticas, su religión, sus preferencias sexuales, o a un estado de violencia extrema, entre otras muchas razones”;⁷⁶
- esta condición de vulnerabilidad las expone a la posibilidad de continuar padeciendo exclusión y discriminación en otros países donde comúnmente se viola el principio de respeto y trato digno en servicios de asistencia institucional.⁷⁷

México ocupa el lugar 107 en el porcentaje de refugiados con respecto a 168 países considerados por el ACNUR.⁷⁸ De enero de 2002 a junio de 2010, la Comar recibió 3 896 solicitudes de asilo, de las cuales 20% en promedio al año fueron reconocidas como refugiados en México. De los extranjeros reconocidos como refugiados, 69% fueron de nacionalidad colombiana, haitiana, eritrea, etíope, somalí, esrilanquesa y salvadoreña.⁷⁹

El racismo y la xenofobia que enfrentan las personas migrantes y refugiadas, por su condición extranjera, son de especial preocupación. De acuerdo con la *ENADIS*, 26.6% de las personas entrevistadas opina que “no estaría dispuesto a permitir que en su casa vivieran personas extranjeras”. En esta misma encuesta se percibe que “los extranjeros son el grupo que menos necesita atención por parte del gobierno. Y en ese sentido, son los que menos razones tienen para sentirse discriminados por su condición”.⁸⁰ Estas actitudes, producidas por los estereotipos y la estigmatización, pueden resultar en la denegación de diversos derechos.

Según el *Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México*, se indica que 45.1% eran hombres y 54.9% mujeres; 15.5% de ellos indicó haber sufrido algún acto de discriminación por la autoridad migratoria; además se señaló que pasaron por un trámite muy prolongado sin aparente razón.⁸¹

Además, las personas refugiadas tienen que enfrentar dificultades para solicitar el reconocimiento de su calidad de solicitantes de refugio ante las autoridades mexicanas. En la encuesta realizada en 2009 titulada *Derechos humanos y condiciones de detención en la estación migratoria Siglo xx: Tapachula, Chiapas* se plantea que el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso se ven limitados.⁸² En primer lugar, se enfrentan al problema de ser deportadas sin que se considere su calidad de solicitante de refugio, violando el principio de “no devolución”. Otro problema recurrente es que las personas que solicitan la calidad de refugiadas o quienes los defienden no tienen posibilidad de obtener información sobre el estatus de su procedimiento o incluso de acceder a su expediente, ya que éste se considera “reservado”, con lo cual se violan los derechos al debido proceso y a una defensa adecuada.

⁷⁴ COMAR, *¿Quiénes somos?*, disponible en <<http://www.comar.gob.mx/?page=quienes-somos>> (consultado el 6 de julio de 2010).

⁷⁵ Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se expide la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5175823&fecha=27/01/2011. Ley de Migración 25/05/2011 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>.

⁷⁶ CONAPRED, *Documento informativo sobre personas refugiadas en México. Junio 2010*, en <<http://www.conapred.org.mx/depositobv/DocumentoInformativo-Refugiados.pdf>> (consultado el 29 de junio de 2010).

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ ACNUR, *Anuario Estadístico 2008*, Ginebra, ACNUR, 2008, pp. 1-4.

⁷⁹ COMAR, cifras obtenidas de <<http://www.comar.gob.mx/?page=estadisticas>>. También se tomaron en cuenta datos de un reporte de registros estadísticos de la Comar con datos al mes de junio de 2010. Consulta realizada el 15 de junio de 2010.

⁸⁰ CONAPRED, *ENADIS 2010, op. cit.*

⁸¹ ACNUR, *Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México*, México, ACNUR, 2009, pp. 8 y 12.

⁸² Sin Fronteras, I.A.P., *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las estaciones migratorias de México 2007-2009*, México, Sin Fronteras, I.A.P., 2009, p. 20.

Otro motivo de preocupación es que estas personas carecen de documentación legal para permanecer en el país y son “aseguradas” o “detenidas” en las estaciones migratorias por periodos de hasta 45 días, tiempo durante el cual no tienen comunicación suficiente con sus representantes legales.

Por otro lado, 15% de padres de familia refugiados con niños en edad escolar, señaló que sus hijos han tenido experiencias discriminatorias, principalmente refugiados del Congo y Haití; estas personas declararon que sus hijos habían sido discriminados por sus compañeros de escuela y maestros por el color de su piel o su estatura; además de haber recibido burlas en referencia a sus capacidades mentales. Los hijos de personas refugiadas también son tratados de forma indiferente por niños, padres y maestros mexicanos al no ser invitados a reuniones ni fiestas, al no recibir llamadas telefónicas ni visitas de otros niños en sus casas.⁸³

Por otra parte, 31% de los refugiados señaló enfrentar problemas para rentar vivienda, entre los que se encuentran: contar con una garantía –un depósito de 3 meses de renta–, disponer de un fiador, altas rentas por la calidad de la vivienda ofrecida, y en otros casos haber sido rechazados por su nacionalidad. En los casos de refugiados dueños de la vivienda, señalaron haber sido víctimas de algún tipo de soborno por parte de las autoridades para poder construir.⁸⁴

Por su parte, 45% de los refugiados señaló haber sufrido algún acto de discriminación en el ámbito laboral, al recibir menor pago del acordado, al ser despedido o no contratado por su nacionalidad, al ser maltratado por compañeros y jefes. Se aclara que este problema ha sido asociado a su condición de extranjeros o por su nacionalidad específica, que en muchas ocasiones se relaciona con su origen étnico y el color de su piel, pero no por su condición de refugiados.⁸⁵

Para combatir ese problema se han emprendido varias acciones, entre las que destaca la elaboración del *Plan de acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados*. Con él se busca, a través de un enfoque integral (de investigación y desarrollo), brindar protección internacional, fortalecer institucionalmente los sistemas de asilo y capacitar a sus funcionarios, así como reforzar las redes nacionales de protección en América Latina. Para promover la integración y autosuficiencia de los refugiados, este plan crea el programa Ciudades Solidarias, el cual propicia el acceso a servicios básicos de salud y educación, empleo y vivienda.⁸⁶

3.3.9 Personas migrantes

De acuerdo con el INEGI, la migración es el cambio de residencia de una o varias personas de manera temporal o definitiva, generalmente con la intención de mejorar su situación económica, y su desarrollo personal y familiar. Cuando una persona deja el lugar (municipio, ciudad, estado o país) donde reside, para irse a vivir a otro lugar, se convierte en un emigrante, pero al llegar a establecerse, esa misma persona es un inmigrante. La migración estrictamente voluntaria es en la que las personas se desplazan en pleno ejercicio de su voluntad y no presionadas por el contexto que las envuelve; muchas veces lo hacen debido a la ausencia de oportunidades y la desigualdad del lugar en que residen.⁸⁷

Cifras del INM indican que durante 2009 ingresaron a México 18.9 millones de extranjeros documentados, de los cuales a 94.5% se le autorizó el ingreso al país en las características de turistas, visitantes locales marítimos (visitantes locales y tripulación marítima) y visitantes locales terrestres; 63.9% de los extranjeros ingresó por los estados de Quintana Roo, Jalisco y el Distrito Federal; finalmente, los extranjeros que ingresan por vía aérea son principalmente estadounidenses, canadienses, británicos, españoles, quienes representan 81.5% del total en aeropuertos.⁸⁸

Las zonas fronterizas son ámbitos en los que interactúan grupos sociales de diferentes nacionalidades y donde convergen zonas de trabajo, actividad comercial, vida familiar, así como vías de comunicación y puntos de cruce que consolidan la relación del espacio geográfico entre dos países.⁸⁹ De acuerdo con esto, México se convierte en el espacio geográfico y paso natural que conecta al resto de la región con el norte.

⁸³ ACNUR, *Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México*, op. cit., p. 18.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 18.

⁸⁶ ACNUR, *Plan de acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados*, en <<http://www.acnur.org/t3/pam/informacion-general>> (consultado el 10 de julio de 2010).

⁸⁷ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*, México, PNUD, 2007, p. 20.

⁸⁸ Cifras obtenidas de Instituto Nacional de Migración/Segob, *Boletín de Estadísticas Migratorias 2009*. Fueron consultados los tabulados “Cuadro 1.1 Total entradas por calidad y característica migratoria, 2009”, “1.2.1 Entradas por entidad federativa y punto de internación, según calidad y característica migratoria, enero-diciembre 2009” y “1.3 Entradas aéreas, por continente y país de nacionalidad, 2009”, disponibles en <<http://www.inm.gob.mx/estadisticas/2009/01/cuadro1.2.1.xlsn>>, <<http://www.inm.gob.mx/estadisticas/2009/01/cuadro1.1.xls>> y <<http://www.inm.gob.mx/estadisticas/2009/01/cuadro1.3.xls>> (consultados el 5 de agosto de 2010).

⁸⁹ INM-Centro de Estudios Migratorios/Consejo Nacional de Población/El Colegio de la Frontera Norte/Secretaría de Gobernación/Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Encuesta sobre migración en la frontera norte de México*, México, 2007.

Las fronteras norte y sur se caracterizan por la heterogeneidad en la distribución del movimiento poblacional, y su dinámica migratoria se puede resumir en dos grandes flujos: el laboral, que se dirige o regresa de México, y el que utiliza a México como territorio de tránsito hacia Estados Unidos y es devuelto a su país de origen por las autoridades migratorias mexicanas o estadounidenses.

El Centro de Estudios Migratorios del INM contabilizó en el periodo de enero a junio de 2010 un total de 116 530 migrantes con asistencia social y 125 650 que recibieron orientación acerca de los riesgos físicos a que se encuentran expuestos, así como acerca de sus derechos humanos.

La población más vulnerada en sus derechos humanos es la indocumentada, sobre todo la de origen guatemalteco, hondureño y salvadoreño que intenta cruzar el territorio nacional con el objetivo de llegar a Estados Unidos. Parte de esta población es detenida y devuelta por las autoridades migratorias al cruzar la frontera sur de México, durante el trayecto por este país o al internarse a Estados Unidos. Por otra parte, hay que visibilizar la existencia de migrantes procedentes de América del Sur, el Caribe o de países asiáticos.⁹⁰

El carácter clandestino de gran parte de estos migrantes hace más difícil su cuantificación, de ahí que no se tengan estadísticas para dimensionar el problema. Esta población se oculta de las autoridades y de los grupos delictivos que operan en las zonas fronterizas. De hecho, la gran mayoría de las personas que busca llegar a Estados Unidos no se detecta sino hasta que alguna autoridad las detiene, o bien, al sufrir algún atropello que las imposibilite físicamente para continuar con su camino. Establecer la magnitud exacta del flujo indocumentado de tránsito por México es complejo y actualmente sólo se tienen, como estimaciones oficiales indirectas, las cifras de aseguramientos y devoluciones realizados por las autoridades migratorias mexicanas⁹¹ y estadounidenses, así como las estadísticas sobre los deportados que reciben las autoridades migratorias de los países de origen.

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 para trabajar por temporadas en el sector agrícola mantienen condiciones de trabajo precarias.⁹² Independientemente de su estatus legal, los jornaleros migrantes son vulnerados debido a una multitud de abusos, como 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 derechos, como mano de obra abundante y barata, que vive bajo condiciones de alimentación, hospedaje y salud deficientes.

Otro grupo migratorio particularmente vulnerado son las trabajadoras del hogar; en su mayoría se trata de 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 bien, son despedidas injustificadamente, además de ser amenazadas con ser entregadas a las autoridades migratorias por su situación de indocumentadas.

Según la *ENADIS*, 4 de cada 10 personas señalan que no se respetan nada los derechos de los migrantes; en particular, comentaron 3 de cada 10 personas que no se respetan nada los derechos de los inmigrantes centroamericanos; según los propios migrantes, los principales problemas que viven en nuestro país, son el desempleo, la discriminación y la inseguridad, seguidos de la falta de documentación legal.

Las personas migrantes han visto agravadas sus condiciones de vulnerabilidad y discriminación al ser atacados por bandas y ser víctimas de grupos criminales que ven en el secuestro y el tráfico de personas una rama más de sus actividades delincuenciales. Una variante relacionada con esta población es el estigma y la criminalización de las organizaciones de la sociedad civil de ayuda humanitaria y defensoras de los derechos de la población migrante, las cuales son víctimas de señalamientos y acusaciones por su labor, que se confunde con el tráfico de personas.

⁹⁰ INM *et al.*, *op. cit.*

⁹¹ En las fronteras sur y norte, la información ha sido registrada por la Dirección de Protección al Migrante, a cargo del INM, a través de la actuación de los grupos Beta. Para el primer semestre de 2010 se reporta un total de 2 430 migrantes rescatados; 555 lesionados o heridos. Esta cifra incluye a los migrantes lesionados o heridos y a los mutilados cuando intentaron abordar un tren, o cuando éstos enfrentaron cualquier tipo de accidente en las líneas ferroviarias. La misma fuente reporta 113 migrantes extraviados que fueron localizados por los grupos Beta. El periodo de búsqueda es de un mes como máximo, a partir de la fecha de reporte. Para el mismo semestre se registraron 128 migrantes que fueron apoyados con asistencia jurídica, de los cuales 12 no presentaron ningún tipo de queja, 91 presentaron queja y 25 migrantes presentaron denuncia. Y por último se reportan 69 268 migrantes repatriados (migrantes mexicanos devueltos desde Estados Unidos) a los cuales se les brindó atención médica, social o jurídica. Véase INM, <http://www.inm.gob.mx/index.php?page/Grupo_Beta_de_Proteccion_a_Migrantes> (consultado en junio de 2010).

⁹² ONU, *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. Adición. Informe sobre la misión cumplida en México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párr. 150; ONU-CDH, *Grupos e individuos específicos: trabajadores migrantes. Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Visita a México*, E/CN.4/2003/85/Add.2, 30 de octubre de 2002.

3.3.10 Niñas y niños

En México, la niñez representa un amplio grupo poblacional en situación de vulnerabilidad. De los 112.33 millones de habitantes que tiene México, 43.5 millones (es decir, 38% del total) tiene 19 años o menos. No obstante el papel positivo que podría representar una población de estas características para el desarrollo económico y social mexicano, éste se ve enormemente limitado por los índices de pobreza que se advierten entre los menores de 18 años.⁹³

El artículo 2° de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establece que son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes aquellos que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos.⁹⁴ El artículo 3° de esta ley señala que la protección de los derechos de este sector tiene como objetivo: “asegurarles un desarrollo pleno e integral, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad”. Además, la ley establece que dentro de los principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes se encuentran la no discriminación y el derecho a la igualdad.⁹⁵

El SNDIF elaboró el Programa de Atención a la Infancia y la Adolescencia, con el cual se promueven políticas públicas a través de estrategias de prevención y atención, para incidir en el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

El Unicef reconoce que en términos de maltrato y violencia contra la infancia “en México existe una brecha entre el discurso de la protección de los derechos de la infancia y prácticas violatorias de los derechos humanos y de la dignidad de niños, niñas y adolescentes”.⁹⁶

La ausencia de un sistema veraz y fiable de información sobre las formas en que se ejerce la violencia contra la infancia y las consecuencias de ésta, dificultan la tarea de hacerla visible, desnaturalizarla y contar con respuestas adecuadas de política pública para su prevención y erradicación.⁹⁷

En relación con las prácticas discriminatorias en las escuelas, según datos del *Informe nacional sobre violencia de género en la educación básica en México*, “Las agresiones verbales, por ejemplo las burlas, fueron mencionadas por niños y niñas como el tipo de agresión más común y cotidiano. Aunque estas agresiones no pueden ser calificadas con certeza de bullying, sí remiten a prácticas de maltrato y agresión entre niños y niñas, a las que se debe poner atención para evitar que deriven en un fenómeno de acoso”.⁹⁸ Ante esto, se hace necesario identificar tales discursos como conductas de discriminación y acoso escolar, ya que los chistes, bromas y burlas están íntimamente asociados con formas de violencia –reiterada–, que funciona como práctica de exclusión hacia la víctima y de dominación por parte del grupo que intimida.

Una situación que genera violencia escolar es cuando se trata de niñas o niños con orientación sexual distinta a la heterosexual; por ejemplo, se ha mencionado que “una sexta parte de los niños entrevistados de cuarto y quinto señalaron que en su escuela se han presentado situaciones en que compañeros y compañeras molestan y critican hasta el punto de hacer llorar a un niño que al hablar en público muestra ademanes delicados”. En cuanto a la discriminación debido al sexo, el informe señala que entre las razones que el alumnado encuentra para explicar el trato distinto que percibe en las y los docentes, 15.9% menciona el que las mujeres y los hombres no sean iguales.⁹⁹

El problema se deriva de la persistencia y la reproducción de estas conductas discriminatorias como aceptables en diversos entornos, como la familia, la escuela, la comunidad, los centros de trabajo o las instituciones. Este trato está legitimado y aceptado socialmente, de forma que se hacen naturales –y por tanto invisibles– las diferentes formas de violencia, lo cual contribuye a su persistencia y reproducción.

Ahora bien, en cuanto a las y los niños indígenas se ha encontrado que enfrentan condiciones de discriminación múltiple. La tasa de mortalidad infantil de la población indígena es 60% mayor que la de la población no indígena. El incumplimiento de los derechos básicos de los niños indígenas también se refleja en el bajo nivel de sus logros educativos. Se estima que la tasa de analfabetismo entre los pueblos indígenas es cuatro veces más alta (más de 26% de la población de 15 años y más) que el promedio nacional (7.4%).¹⁰⁰

⁹³ UNICEF, *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México. Una agenda para el presente*, México, UNICEF, 2010, p. 9.

⁹⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2000.

⁹⁵ *Idem*.

⁹⁶ UNICEF, “México. Violencia y maltrato”, en <<http://www.unicef.org/mexico/spanish/17045.htm>> (consultado el 10 de julio de 2010).

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ SEP Y UNICEF, *Informe nacional sobre violencia de género en la educación básica en México*, México, SEP, 2009, p. 101.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 123.

¹⁰⁰ UNICEF, “México. Violencia y maltrato”, *op. cit.*

En cuanto a los niños y niñas que viven en la calle, el requisito del acta de nacimiento se vuelve un obstáculo formal para poder reingresar al sistema escolarizado.¹⁰¹ En este sentido, se requieren alternativas escolares para que las niñas, niños y adolescentes que viven en calle puedan reingresar al sistema formal en términos de horarios y modalidades educativas flexibles acordes a sus necesidades.

Indicadores del trabajo infantil de la STPS 2009, indican que la población ocupada de 5 a 17 años según la OIT se sitúa en alrededor de 3 millones. La población ocupada de 14 a 17 años se situó en alrededor de 2.1 millones.¹⁰²

Se debe señalar que 7 de cada 10 menores con edades de entre 5 y 17 años eran de sexo masculino. Por su parte, la población ocupada de niñas y adolescentes se situaba en alrededor de 0.9 millones de personas. Sólo 1 de cada 3 menores con edades de entre 5 y 17 años eran mujeres, quienes en la mayoría de los casos realizaban actividades de trabajo doméstico en sus hogares. Se observa que 53.6% de los niños y adolescentes ocupados se concentraban principalmente en 8 entidades federativas: México (12.6%), Jalisco (7.7%), Veracruz (6.9%), Guanajuato (6.5%); Puebla (6.1%), Michoacán (5.9%) y Chiapas (4.3%).

Se requiere que a los niños y niñas se les garantice un desarrollo pleno para consolidar sus capacidades físicas e intelectuales y conformar su identidad y autoestima dentro de las escuelas de educación básica. Para la incorporación y reincorporación en las escuelas se requieren acciones interinstitucionales que atiendan especialmente a quienes pertenecen a grupos en situación de discriminación.¹⁰³

3.3.11 Las y los jóvenes

De acuerdo con el artículo 2° de la Ley del Imjuve, las y los jóvenes son la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años. En México este grupo representa cerca de 30% de la población.

La *ENADIS* revela que el 35.4% de las y los jóvenes consideran que el principal problema que les aqueja es la falta de oportunidades de empleo y experiencia; seguido de adicciones (14.1%), inseguridad, violencia y delincuencia (10%); poco más de tres de cada 10 jóvenes consideró que la preparación insuficiente, la apariencia o la inexperiencia, son los motivos por lo que no fueron aceptados en un trabajo. El 36% de la población piensa que en México hay jóvenes que no estudian ni trabajan porque no quieren hacerlo; 18.1% dicen porque no pueden hacerlo; 5.7% opina porque no les dan trabajo y el 1.5% dice porque son delincuentes. El 32.2% de la población cree que en México las personas llaman a la policía cuando ven a jóvenes parados en una esquina. Como se observa los derechos de las y los jóvenes no son respetados; tal es la opinión del 20.9% de la población.

Con respecto a los espacios donde se ejecutan las prácticas discriminatorias, 21% de los y las jóvenes percibe mayor trato discriminatorio en la calle, seguido de la escuela (16.2%), en tercer lugar se ubican los sitios de recreación (9.1%); mientras que 8 de cada 100 jóvenes afirmaron que es en la familia donde experimentaron trato desigual; apenas 5.4% consideró que es en el trabajo donde los habían discriminado.¹⁰⁴

El grado de escolaridad de los jóvenes de acuerdo con su edad indica que la mayoría de ellos reportó secundaria incompleta, con una situación más ventajosa para las jóvenes, con 22%, en tanto que los jóvenes se situaron en 19.6%; a partir de este nivel, la salida de la escuela resulta inminente, y se observan los porcentajes más bajos en ambos sexos. Las mujeres terminan el nivel básico en mayor medida que los hombres; sin embargo, en los siguientes niveles, medio superior y superior, los datos superiores son para los hombres, fundamentalmente en preparatoria y universidad completa.

De acuerdo con la encuesta, destaca el hecho de que sólo la mitad de los jóvenes reconoce y sabe que tiene derechos a servicios de salud. Asimismo, los servicios de salud que poseen los jóvenes, están adscritos principalmente a instituciones públicas.

Ante la situación de discriminación que viven las y los jóvenes en las escuelas, es necesario que se promuevan acciones y campañas masivas, para que la educación pública y privada esté orientada hacia el derecho a una vida libre de violencia y sin discriminación, en especial, la que se ejerce por género, apariencia física o condición social. También es importante garantizar que los jóvenes que se encuentran en situación de discriminación puedan incorporarse y reincorporarse a las escuelas; además, se debe desarrollar un programa interinstitucional con su debida adecuación a la normatividad.

¹⁰¹ Mónica Maccise Duahye, *Niños y niñas en situación de calle y la discriminación en el acceso a la educación, salud y justicia*, México, CONAPRED, 2006, p. 194.

¹⁰² INEGI-STPS, Resultados Módulo de Trabajo Infantil 2009. Encuesta Nacional de Ocupación de Empleo http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/menu_infsector.html

¹⁰³ ONU-Asamblea General, *Programa de acción mundial para los jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes*, 50° período de sesiones, aprobada en la resolución A/50/728, 50/81, 13 de marzo de 1996.

¹⁰⁴ IFE, *Consulta Infantil y Juvenil 2003: Presentación de resultados finales*, México, IFE, 2003.

En cuanto al ámbito laboral, en específico en términos contractuales, la *Encuesta Nacional de Juventud 2005* señala que 58.3% de las y los jóvenes entrevistados, no cuentan con contrato laboral, a pesar de que buena cantidad de ellos cumple con cuarenta horas de jornada semanal (13.9%); además, un alto porcentaje de ellos (43.1%) trabaja más de cuarenta horas, mientras que 37.1% labora menos de cuarenta horas.¹⁰⁵

Los jóvenes con experiencia laboral se sitúan en un porcentaje medio, 49.5%. Por sexo y por grupos etáreos se distinguen algunas diferencias: para el caso de los hombres, a mayor edad se presenta mayor experiencia laboral, en menor medida en el grupo de 12 a 14 años, con 8.5%, mientras que la cifra más alta se sitúa en el grupo de 25 a 29 años, con 92%. En el caso de las mujeres, la tendencia de experiencia laboral también aumenta con la edad, pero se ubica en niveles inferiores a los registrados por los hombres; sin embargo, entre los 20 y 24 años la posibilidad de incorporarse al trabajo se divide homogéneamente.¹⁰⁶

Entre las y los jóvenes, 71.8% no cuenta con contrato en su primer trabajo, a pesar de que 57.8% de ellos trabaja más de ocho horas diarias, sobre todo, en el caso de negocios familiares, donde el sistema de prestaciones sociales no está garantizado. Destaca el hecho de que 42.5% de los jóvenes estudiaban cuando comenzaron a trabajar, mientras que 56.6% comenzó a trabajar cuando ya no estaba estudiando, lo cual es indicativo de deserción escolar por actividad laboral.

En términos de empleo, se requiere crear mecanismos que permitan observar las condiciones y garantías laborales de las y los jóvenes, que incluyan la revisión de los diferentes contratos de formación para asegurar que efectivamente se está proporcionando capacitación laboral. Ésta es una de las principales recomendaciones en materia de políticas hacia la juventud que han hecho los organismos de derechos humanos.

Hay que señalar que en México no se cuenta aún con una ley general que promueva y proteja los derechos de las personas jóvenes.

3.3.12 Personas adultas mayores¹⁰⁷

El término *personas de edad*, utilizado antes, fue remplazado en 1984 por la expresión *adulto mayor*, establecida por la OMS para hacer referencia a las personas de sesenta años o más. En 1996 el término sufrió otra transformación, y se acuñó la expresión *persona adulta mayor*, desde entonces es aceptada mundialmente como la correcta para referirse a las personas de sesenta años o más.¹⁰⁸

En 2002 se aprobó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores con el objetivo de garantizar el ejercicio de los derechos de estas personas. La importancia de esta Ley estriba en que las personas adultas mayores tienen garantizados todos los derechos necesarios para su óptimo desarrollo. Las políticas públicas que atiendan el desarrollo de este sector etario, deben tomar en cuenta la dinámica poblacional a la que se enfrentará la población en comento. En efecto, la CEPAL señala que México se encuentra en una etapa de proceso de envejecimiento moderado y que para 2050 se incrementará sobre 20%.¹⁰⁹ Al respecto, el Conapo estima más específicamente que para 2030 habrá en México 22.2 millones de adultos mayores y en 2050 podrían llegar a ser 36.2 millones.¹¹⁰

A pesar del crecimiento constante de esta población, se carece de un programa nacional sobre el envejecimiento donde se estructuren, aglutinen y coordinen las acciones gubernamentales dirigidas a este sector poblacional. Sin embargo, con base en lo estipulado en el PND, hay planes sectoriales de los cuales se desprenden diversos programas y proyectos que contienen acciones positivas para la atención de las personas adultas mayores.

De acuerdo con el *Censo de Población y Vivienda 2010*, poco más de 10 millones de habitantes (9.0% de la población total) son personas adultas mayores de 60 y más años, siendo 53.5% mujeres y 46.5% hombres. De la población total de personas adultas mayores, poco más de 2 millones (20.7%) son personas con alguna discapacidad (54.8% son mujeres y 45.2% son hombres) 71.4% de esta población es derechohabiente de servicios de salud, ya sean públicos o privados,¹¹¹ por lo que hay todavía un porcentaje significativo de personas adultas mayores que no son derechohabientes de servicios de salud (28.6%), lo que implica que éstos dependan de sus propios ingresos o de los recursos proporcionados por sus familiares para acceder a estos servicios.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ *Ibidem*, Módulo de trabajo.

¹⁰⁷ Para los fines de este diagnóstico hay que señalar que este apartado se basa en Martha Peña y Pilar Begoña, *Análisis de los programas gubernamentales de atención a las personas adultas mayores vis a vis los instrumentos internacionales en la materia*, México, Conapred, 2006, p. 194.

¹⁰⁸ CDHDF, *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2008, parte IV, "Grupos de población", párr. 3259.

¹⁰⁹ CEPAL, *Las personas mayores en América latina y el Caribe. Diagnóstico sobre la situación y las políticas. Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Santiago, Chile, CEPAL, 2003, p. 4.

¹¹⁰ CONAPO, *El envejecimiento de la población en México*, en <http://conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf>.

¹¹¹ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, op. cit.

De acuerdo con el mencionado *Censo*, del 20.7% de personas adultas mayores con alguna discapacidad, 24.6% de esta población es analfabeta y 27.2% sin escolaridad. En el rubro de analfabetismo, 57.8% son mujeres y 42.2% son hombres. En lo referente al empleo de este sector, 30.5% trabaja; 16.7% son pensionados o jubilados y el 38.4% están dedicadas a los quehaceres del hogar.¹¹²

El *Estudio nacional sobre salud y envejecimiento en México (ENASEM)* afirma que entre las personas de sesenta años o más, 45% de los hombres en áreas urbanas reporta tener pensión de jubilación, en comparación con 16% de hombres en áreas rurales.¹¹³ “Entre la población de cincuenta años o más, una de cada seis personas reporta que no tiene ninguna fuente de ingreso, mientras que 10% dice que su única fuente es el apoyo familiar. Por otro lado, se encuentra que, para esta población, 60% del valor neto de sus bienes es en forma de vivienda.”¹¹⁴

Las condiciones de pobreza en que se encuentran muchos adultos mayores, se relacionan con la carencia de beneficios en el sistema de pensiones, como resultado de trabajos en actividades laborales de limitadas remuneraciones, que entre otros factores se explica por las limitaciones educativas o bien por el porcentaje de analfabetismo.

Con las limitaciones en el sistema de pensiones, muchos adultos mayores se ven con mayor frecuencia en la necesidad de seguir trabajando, basta señalar que la tasa de participación en el trabajo extra-doméstico de la población mayor de 60 años en 2008, fue de 54.5% para hombres y de 19.1% para mujeres. Además de que también realizan trabajo doméstico, tal es el caso del 53.1% de los hombres mayores y del 91.6% de las mujeres mayores.¹¹⁵

Mayores dificultades encuentran las mujeres para acceder a una pensión laboral; además, sus salarios, que frecuentemente son menores en relación con los de los hombres, y el menor número de cotizaciones en algunos casos resultan en pensiones menos cuantiosas en relación con las otorgadas a los hombres. Hasta 2004, se registraba que 63.8% de las mujeres pensionadas recibían una pensión mensual de no más de dos salarios mínimos, mientras que 23.8% de ellas recibían una pensión mayor a dos salarios mínimos.¹¹⁶

Se debe señalar que el Estado mexicano no ha logrado completar la construcción y el fortalecimiento de la capacidad nacional en torno a las metas y objetivos del Plan de Madrid y la Estrategia Regional para América Latina,¹¹⁷ por lo siguiente:

- el Inapam no cuenta con recursos públicos suficientes para llevar a cabo todas sus responsabilidades y porque el perfil institucional adquirido se ha orientado más bien a la asistencia y la integración social;
- se carece de un instrumento nacional programático sobre envejecimiento, el cual se integre con base en la perspectiva del envejecimiento y esté orientado al enfoque de derechos, y
- se adolece de cuadros especializados en geriatría y gerontología.

Si se considera lo anterior, es de resaltar que este sector de la población es el que más está creciendo en nuestra sociedad; por lo tanto, el quehacer del Estado es adecuar las políticas y los programas con el crecimiento poblacional de las personas adultas mayores.

En cuanto a la educación, es fundamental que las autoridades federales impulsen la aplicación de programas educativos que apoyen a las personas adultas mayores para concluir los estudios de educación básica y media superior, con la finalidad de propiciar sociedades más incluyentes. En este sentido, hay que aclarar que la vulnerabilidad de este sector no proviene de su condición en sí, sino más bien de las estructuras sociales e institucionales que no les permiten desarrollar sus capacidades en condiciones de igualdad, equidad e inclusión. Los ámbitos en que se agudiza la discriminación a que están sometidas las personas adultas mayores son: el trabajo, la enseñanza, la vivienda, la salud, la alimentación y el transporte, entre otras.

¹¹² INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, op. cit.

¹¹³ *Estudio nacional sobre salud y envejecimiento en México (ENASEM)*, conocido también por su nombre en inglés: *Mexican Health and Aging Study (MHAS)*.

¹¹⁴ Rebeca Wong, Mónica Espinoza y Alberto Palloni, “Adultos mayores mexicanos en contexto socioeconómico amplio: salud y envejecimiento”, *Salud Pública de México*, vol. 49, núm. 4, 2007, pp.436-447.

¹¹⁵ INEGI Y STPS, op. cit.

¹¹⁶ INEGI E IMSS, *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2004*, México, INEGI/IMSS, 2005.

¹¹⁷ El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (PAIME), fue adoptado en 2002 en la Segunda Asamblea Mundial para el Envejecimiento. Es fundamental en materia de políticas globales relacionadas con las consecuencias del envejecimiento de la población, el bienestar y la participación activa de las personas adultas mayores en todos los niveles. Compromete a más de 160 gobiernos para que incluyan el envejecimiento en sus políticas sociales y de desarrollo económico, y para que se reduzca a la mitad la pobreza de este sector para el 2015, de acuerdo con las Metas de Desarrollo del Milenio. Tiene amplio alcance y aborda gran cantidad de temas; además hace 239 recomendaciones adicionales. Se puede consultar en <<http://www.eclac.org/celade/noticias/noticias/3/9803/Plandeaccion2002.pdf>>.

4. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PNPED

La desigualdad social repercute en cualquier proyecto orientado hacia el desarrollo sustentable, porque dificulta alcanzar un mayor ritmo general de crecimiento, pero sobre todo, porque impide que los logros sean recibidos por los grupos con mayores desventajas socioeconómicas, mencionados en el capítulo anterior. Además, resulta inadmisibles cualquier idea de progreso que no lleve consigo la garantía del respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos.

Por lo anterior, se requiere de una política especial y transversal con el mayor alcance posible para abatir la discriminación. Tal política debe insertarse en el Sistema Nacional de Planeación del Gobierno Federal mediante cuatro de los cinco ejes que conforman el PND;¹¹⁸ además, debe colocarse en la ruta para cumplir los propósitos internacionales que expresan los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹¹⁹

4.1 Vinculación del PNPED con el PND y con el Programa Sectorial

La normatividad relativa al proceso de planeación democrática determina la necesaria vinculación de los programas de la APF con el PND (artículos 22 y 24 de la LP para la Elaboración de los Programas del PND¹²⁰). A continuación se presenta de manera sintética la alineación que guarda el PNPED.

El principio de la no discriminación debe ser transversal a toda acción pública, por ello, el PNPED trasciende los cinco ejes del PND, aunque en sus directrices mantiene una vinculación más específica con cuatro de sus ejes:

1. Estado de derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

Eje 1. Estado de derecho y seguridad. El PNPED contribuye en este ámbito promoviendo el derecho a la no discriminación dentro de la APF, de manera que se comprenda y se incorpore a la acción pública en forma progresiva. Concretamente se plantean estrategias no discriminatorias en la aplicación de leyes para promover el derecho a la igualdad, en la revisión de procedimientos y normatividad interna en materia de justicia, en el dictamen y aplicación de sentencias y fallos judiciales brindando seguridad y certeza jurídica a los grupos más vulnerados en sus derechos humanos, en la adecuación de la normatividad y leyes nacionales con los estándares internacionales en materia de no discriminación, en la promoción de una mayor especialización en defensoría de oficio, entre otras. Tales acciones conllevan a una mayor credibilidad y fortalecimiento de las instituciones públicas ante la ciudadanía en general.

Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos. El PNPED contribuye con este eje a través de estrategias vinculadas a la formulación de acciones y medidas para revertir la situación de discriminación en el ámbito laboral, concretamente en incentivar la paridad entre trabajadoras y trabajadores, en promover las contrataciones no discriminatorias, en ofrecer acceso al mercado laboral a grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, en impulsar las reformas de ley y normatividades orientadas a garantizar prestaciones sociales, en establecer mecanismos de verificación de las condiciones laborales, en atender de manera prioritaria los programas de capacitación para el trabajo, en plantear estrategias de financiamiento para el autoempleo y en facilitar el acceso a créditos para la promoción de proyectos productivos a la población tradicionalmente excluida. Contribuyen también con este eje las acciones vinculadas con el fomento de la equidad y la inclusión laboral en el ámbito privado, principios que se sustentan en el derecho a la no discriminación y la creación de condiciones de trabajo digno para todas las personas.

Eje 3. Igualdad de oportunidades. Las políticas y programas públicos de combate a la pobreza deben estar transversalizados por el derecho a la no discriminación, de modo que las personas derechohabientes puedan adquirir capacidades, generando oportunidades de trabajo. También es necesario generar información certera sobre la población derechohabiente de estos programas, ya que el conocimiento de la diversidad de esta población enriquecerá los enfoques, el diseño y la implementación de la política; con ello se contribuirá a

118 De acuerdo con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 9º, 14, 23, 27, 29 y 31 de la LP, 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 62 del Reglamento Interior de la SHCP, se estipula el vínculo entre el PND y el PNPED.

119 En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, 189 países miembro, entre ellos México, acordaron una serie de metas y objetivos medibles y con plazos para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer. Este pacto internacional se conoce como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sus metas son erradicar la pobreza y el hambre, mejorar la educación, la equidad de género y la sostenibilidad ambiental, incrementar la salud y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

120 SHCP-Subsecretaría de Egresos-Unidad de Política y Control Presupuestario, Lineamientos para la Elaboración de los Programas del PND, México, 17 de julio de 2007, disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/lineamientos/2008/documentos/lineamientos_sectoriales_final.pdf>.

hacer visibles a los sectores de la población con mayor discriminación en el país. De ahí la necesidad de fortalecer este eje a través del PNPED con estrategias vinculadas a la generación de información, estadísticas, diagnósticos e investigaciones en torno a grupos poblacionales discriminados con el fin de promover igualdad de oportunidades entre: las mujeres, la población indígena, la población callejera, las personas adultas mayores, las personas que viven con VIH/sida, la población lesbiana, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual, las personas con discapacidad, los niños y las niñas, las y los jóvenes, las personas migrantes y refugiadas y las personas afrodescendientes. Además se incluye la revisión de la normatividad y las reglas de operación de los programas dentro de la APF, con el fin de eliminar los criterios discriminatorios en el acceso de la población a dichos programas, y la promoción de medidas positivas para conseguir la igualdad en el acceso a los servicios de salud, seguridad social, educación, vivienda, sistema de justicia y ámbito laboral.

Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable. El PNPED contribuye con este eje por medio de estrategias de sensibilización y capacitación a los servidores públicos en materia de no discriminación y sobre los estándares de protección del derecho a la no discriminación; en la incorporación de este principio en la elaboración de políticas y lineamientos dentro de la APF; en la promoción de una cultura de denuncia por prácticas discriminatorias, en impulsar la participación de la ciudadanía en la formulación de propuestas y en fomentar la exigibilidad de los derechos humanos frente al Estado. Además se incluye la promoción y difusión de valores, derechos y prácticas por la diversidad en los diferentes sectores de la sociedad y el debate ciudadano en torno al derecho de la no discriminación. Todo con el fin de fortalecer los niveles de democracia y lograr una mayor participación de los ciudadanos en el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública.

En relación con el Programa Sectorial de Gobernación, el PNPED se alinea en el objetivo número 5:

5. Consolidar una cultura de respeto a los derechos y libertades de los integrantes de nuestra sociedad.

La estrategia 5.6 del programa sectorial establece: "Promover la prevención y erradicación de la discriminación", a través del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, mediante el cual pretendería, entre otros objetivos:

- promover la creación de leyes estatales para prevenir y eliminar la discriminación;
- divulgar los compromisos asumidos por el Estado mexicano en los instrumentos internacionales que contengan disposiciones en la materia, así como promover su armonización y cumplimiento en los diferentes ámbitos de gobierno;
- integrar y difundir periódicamente informes sobre los avances y resultados de las políticas, programas y acciones en materia de prevención y erradicación de la discriminación, y
- colocar los temas de la cohesión social y la no discriminación en la agenda de prioridades de los gobiernos de la región y de los organismos multilaterales.

4.1.1 Visión y Misión del PNPED

Visión

México será una nación más democrática, con mejor calidad de vida, que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos igualdad en las oportunidades de desarrollo integral, participación y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos.

Misión

Fomentar y promover la aplicación de criterios y medidas para prevenir y eliminar la discriminación en las acciones, las políticas, los programas, los servicios y la 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.

4.2 OBJETIVOS

4.2.1 Objetivo general

Posicionar el principio de la no discriminación y sus contenidos en las acciones programáticas y en las prácticas de la APF, así como en las expresiones y actitudes de la sociedad en general, promoviendo con ello la cultura de la no discriminación y del respeto igualitario a los derechos humanos en México.

4.2.2 Objetivos específicos

OBJETIVO ESPECÍFICO 1. Generar información, estadísticas, investigación, difusión y capacitación para crear y fortalecer la cultura de la no discriminación.

Contribuye al fortalecimiento de una cultura de la no discriminación a través de la generación y difusión de información estadística para visibilizar y tener perfiles más precisos sobre los grupos que están en situación de discriminación. Contempla además el desarrollo de investigaciones que orienten a la generación de políticas públicas coherentes con el derecho a la no discriminación y campañas de divulgación en los ámbitos público y privado de manera que la sociedad en general se sensibilice en la materia, con ello se conseguirá una disminución en los actos discriminatorios.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2. Incorporar progresivamente el principio y los estándares de protección del derecho a la no discriminación dentro del servicio público de la APF y contribuir a su adopción en los estados.

Busca crear las condiciones para que todos los servidores públicos cuenten con los conocimientos necesarios sobre el derecho a la no discriminación y sus alcances, con el propósito de que en todo el quehacer público se promueva la igualdad y el respeto a los derechos de grupos en situación de discriminación. De igual manera promueve la armonización legislativa en torno al derecho de la no discriminación, y la incorporación de este principio en la normatividad, lineamientos y políticas al interior de la APF.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3. Promover la participación conjunta con la sociedad para construir una cultura de la igualdad y la no discriminación.

Comprende las acciones que promueven la denuncia ciudadana por prácticas discriminatorias, entre ellas, las que se orientan a la promoción de la participación y al trabajo conjunto con la sociedad civil (medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, entre otras) en la construcción de nuevas prácticas y actitudes que modifiquen patrones sociales, culturales y tradicionales que reproducen la discriminación al interior de la sociedad.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4. Realizar acciones a favor de la no discriminación y tomar medidas que contribuyan a la igualdad de oportunidades.

Contribuye con acciones no discriminatorias y medidas para la igualdad en los ámbitos de salud, educación, trabajo y población privada de la libertad; acciones encaminadas principalmente a grupos históricamente discriminados y para los cuales se tiene que garantizar el derecho a la igualdad.

Cada uno de los objetivos contiene sus respectivas estrategias y líneas de acción orientadoras de la acción pública.

Para la implementación de las líneas de acción del PNPED, el CONAPRED propiciará -mediante los mecanismos conducentes-, la sinergia con las entidades y dependencias que en su quehacer institucional están relacionadas con dichas acciones.

4.3 ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

OBJETIVO ESPECÍFICO 1. Generar información, estadísticas, investigación, difusión y capacitación para crear y fortalecer la cultura de la no discriminación.

Estrategia 1.1 Generación y difusión de información estadística.

Líneas de acción:

- 1.1.1 Divulgación de los resultados de la ENADIS.
- 1.1.2 Elaboración de lineamientos de desagregación, procesamiento y difusión de información relativa a los grupos de población a los que se orientan las acciones, servicios y programas de la APF, para obtener perfiles más precisos de estos grupos, especialmente de aquellos que están en situación de discriminación.
- 1.1.3 Revisión de los principales instrumentos de registro administrativo, censos y encuestas oficiales para, en lo posible, adecuar su desglose en función del derecho a la no discriminación.
- 1.1.4. Promover la participación permanente de especialistas pertenecientes a la academia e instituciones educativas en la recopilación y actualización de información sobre grupos en situación de discriminación mediante el desarrollo de foros, programas, diplomados, la investigación y la conformación de una red nacional de investigadores en línea.

Estrategia 1.2 Desarrollo de investigaciones e impulso al estudio en diversos campos, acerca de la discriminación y los grupos discriminados.

Líneas de acción:

- 1.2.1 Desarrollo de proyectos de investigación y estudios especializados sobre la discriminación en México, que orienten la generación de políticas públicas y reformas legales coherentes con el derecho a la no discriminación.
- 1.2.2 Promoción de la investigación social (con organizaciones civiles) en materia de igualdad y no discriminación y sobre grupos históricamente discriminados.
- 1.2.3 Promoción activa para que los gobiernos de los estados realicen diagnósticos estatales sobre la discriminación a través de asesoría y colaboración en los procesos de su elaboración.
- 1.2.4 Elaboración de un informe sobre la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la no discriminación en México.
- 1.2.5 Publicación de una sistematización de jurisprudencia en el ámbito de la igualdad y la no discriminación.
- 1.2.6 Promover la documentación de la situación de discriminación que enfrentan las trabajadoras del hogar, con el fin de hacer públicas las conductas discriminatorias en la sociedad y prevenirlas.
- 1.2.7 Realización de investigaciones sobre las formas de discriminación que enfrenta la población LGTBTTI.
- 1.2.8 Fomento al análisis de la legislación a nivel estatal que sea discriminatoria para la mujer en el acceso a la justicia, prioritariamente las leyes sobre familia y las que impiden el acceso a la justicia.
- 1.2.9 Promoción de encuentros académicos y sociales sobre la discriminación en México.
- 1.2.10 Impulso a la elaboración de diagnósticos e informes que generen estadísticas por cada grupo discriminado, prioritariamente aquellos que están más invisibilizados, así como programas correctivos que atiendan las causas estructurales de la discriminación.
- 1.2.11 Desarrollo de investigaciones sobre grupos en situación de discriminación y las condiciones de acceso y ejercicio de sus derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales.
- 1.2.12 Fortalecimiento de un acervo documental especializado y una red interbibliotecaria en materia de igualdad y no discriminación.

Estrategia 1.3 Desarrollo de campañas y acciones de divulgación sobre la no discriminación y temas conexos.

Líneas de acción:

- 1.3.1 Promoción del Decreto por el que se declara el 19 de octubre como Día Nacional Contra la Discriminación.
- 1.3.2 Fomento a la cultura antidiscriminatoria en instituciones públicas, privadas y sociales, a través de acciones de capacitación, asesorías y adopción de los estándares laborales no discriminatorios.
- 1.3.3 Desarrollo de una campaña de comunicación, dirigida a la sociedad en general, que fortalezca el respeto a la diversidad, a los derechos humanos y fomente el combate a la xenofobia y racismo, a partir de los derechos de los grupos en situación de discriminación.
- 1.3.4 Impulso de campañas contra la discriminación, hacia las personas que viven con VIH/sida u otra infección de transmisión sexual.
- 1.3.5 Promoción y difusión de las fechas nacionales e internacionales relacionados con la no discriminación.
- 1.3.6 Apoyo a las acciones y campañas para promover los derechos de las personas con discapacidad y las acciones de solidaridad con este grupo poblacional.
- 1.3.7 Elaboración de materiales de divulgación didácticos y pedagógicos en materia de igualdad y contra la discriminación en la sociedad.
- 1.3.8 Impulso y promoción de concursos, foros, talleres y actividades similares en materia de igualdad y no discriminación.
- 1.3.9 Promoción del aprendizaje del lenguaje braille o la lengua de señas mexicana, la escritura alternativa, otros formatos de comunicación y habilidades de movilidad, dirigido a padres y madres de niños con discapacidad, docentes, servidores públicos, público interesado y empresas.

- 1.3.10 Promoción del reconocimiento y respeto de la cultura afrodescendiente y de las aportaciones al patrimonio cultural del país, contribuyendo a su visibilización.
- 1.3.11 Promoción en las escuelas públicas y privadas de la diversidad, la multiculturalidad, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes en México.
- 1.3.12 Generar procesos de sensibilización en las instancias relevantes en materia de comunicación (Consejo de la Comunicación, Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, y Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad) para que incorporen progresivamente autorregulaciones que eliminen imágenes estereotipadas y discriminatorias.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2. Incorporar progresivamente el principio y los estándares de protección del derecho a la no discriminación dentro del servicio público de la APF y contribuir a su adopción en los estados.

Estrategia 2.1 Sensibilización y capacitación a servidores públicos de la APF.

Líneas de acción:

- 2.1.1 Capacitación a los profesores de las escuelas de educación básica, media superior y superior, para sensibilizarlos con relación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y un trato no discriminatorio, así como la discriminación por razones de género, sexo, preferencia u orientación sexual e identidad o apariencia de género.
- 2.1.2 Desarrollo de un programa preventivo sobre diversidad religiosa, tolerancia y no discriminación, para servidores públicos de diversos ámbitos de gobierno, con especial énfasis en los municipios con diversidad étnica.
- 2.1.3 Elaboración y difusión de materiales formativos sobre los contenidos del derecho a la no discriminación, sus alcances, obligaciones para los servidores públicos y los estándares de protección, que deben observarse en el quehacer público.
- 2.1.4 Desarrollo de programas y acciones de sensibilización, formación, capacitación y actualización, adecuadas a sus funciones y responsabilidades, a los y las servidores públicos en materia del derecho a la igualdad y no discriminación, así como de los derechos específicos de grupos en situación de discriminación.

ESTRATEGIA 2.2. Incorporación del principio de no discriminación en programas, acciones y lineamientos de la APF.

Líneas de acción:

- 2.2.1 Identificación y sistematización del presupuesto público en materia del derecho a la no discriminación, asignado a las dependencias y entidades de la APF.
- 2.2.2 Elaboración de un manual de criterios específicos, para incorporar los enfoques de igualdad y no discriminación en el lenguaje de todas las comunicaciones oficiales de los entes públicos de la APF.
- 2.2.3 Promoción de la acreditación de conocimientos básicos sobre el derecho a la no discriminación, en el servicio profesional de carrera.
- 2.2.4 Revisión de los lineamientos y reglas de operación de los programas de la APF para eliminar criterios discriminatorios en el acceso de la población a los programas, servicios y trámites que se ofrecen.
- 2.2.5 Revisión de la normatividad que rige el funcionamiento interno de las dependencias y organismos de la APF, tales como los lineamientos generales para la contratación y administración de los asuntos del personal, con la finalidad de modificar todo criterio, lenguaje o disposición discriminatorio en apego a los estándares de protección al derecho a la no discriminación.
- 2.2.6 Promoción de facilidades para que la información pública se proporcione en sistema braille y audio, a través de la tecnología apropiada.
- 2.2.7 Modificación progresiva de la infraestructura que dificulta o impide el acceso físico de las personas con discapacidad a los inmuebles de la APF.
- 2.2.8 Promoción del establecimiento de cuotas de género en la designación de los cargos de toma de decisiones dentro de la APF.

ESTRATEGIA 2.3 Promoción de la armonización legislativa.

Líneas de acción:

- 2.3.1 Promoción de la armonización legislativa de las constituciones estatales con el artículo 1º constitucional mediante foros con legisladores y el análisis de las iniciativas que se propongan.
- 2.3.2 Construcción de un anteproyecto de reforma a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación armonizado con los estándares de protección.
- 2.3.3 Impulso a los proyectos de leyes estatales contra la discriminación mediante la asesoría técnica jurídica.
- 2.3.4 Revisión de la legislación penal, para establecer si existen agravantes en caso de que sean hechos basados en algún tipo de discriminación.
- 2.3.5 Promoción del reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas transgénero y transexuales mediante propuestas de reforma legislativa a códigos civil y penal, revisión de reglamentación de procedimientos civiles a nivel estatal, y procesos de sensibilización y formación de funcionarios públicos.
- 2.3.6 Promoción de acciones que favorezcan procedimientos mediante los cuales los documentos de identidad que indican el género o el sexo de una persona –incluyendo actas de nacimiento, pasaportes, credencial electoral, CURP y otros documentos– reflejen la identidad de género que la persona define.
- 2.3.7 Impulso de las modificaciones legislativas necesarias para evitar el uso de estereotipos, estigmas y prejuicios de cualquier índole en el campo de los medios electrónicos y nuevas tecnologías de comunicación.
- 2.3.8 Promoción de la realización de un diagnóstico de la legislación federal y estatal para detectar las disposiciones discriminatorias y promover su armonización con el derecho a la no discriminación.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3. Promover la participación conjunta con la sociedad para construir una cultura de la igualdad y la no discriminación.

Estrategia 3.1 Promover la denuncia ciudadana por prácticas discriminatorias.

Líneas de acción:

- 3.1.1 Difusión de las herramientas para denunciar actos de discriminación en el ámbito federal.
- 3.1.2 Desarrollo de programas de capacitación para las y los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en el ejercicio y exigibilidad del derecho a la igualdad y a la no discriminación.
- 3.1.3 Difusión entre la opinión pública, de casos de discriminación presentados como queja o reclamación, para fortalecer la denuncia ciudadana.
- 3.1.4 Difusión de los mecanismos de denuncia a los que tienen derecho las personas migrantes y refugiadas y sus familias, por actos discriminatorios cometidos por autoridades y particulares.
- 3.1.5 Difusión de los mecanismos de denuncia dentro de los planteles educativos, para que los estudiantes, puedan denunciar actos de discriminación cometidos por otros estudiantes, maestros o autoridades educativas.
- 3.1.6 Diseño de mecanismos que faciliten que la denuncia ciudadana, por motivos de discriminación en cualquiera de las instancias de la APF, llegue al CONAPRED para su atención.

Estrategia 3.2 Impulsar acciones diversas con la sociedad.

Líneas de acción:

- 3.2.1 Promoción entre los medios de comunicación, líderes de información, periodistas, etc., a unirse en acciones que modifiquen las actitudes sociales, culturales y tradicionales que reproducen la discriminación.
- 3.2.2 Trabajar con la ciudadanía organizada en la formulación de propuestas para prevenir y erradicar la discriminación.
- 3.2.3 Promoción para la inclusión del principio de la no discriminación, dentro de los *Principios de la Responsabilidad Social Empresarial*, con la finalidad de que las empresas reafirmen su compromiso con el derecho a la no discriminación.

- 3.2.4 Fomento a las acciones cívicas, sociales y culturales, que permitan el encuentro, la cooperación y la participación de las diferentes denominaciones religiosas en proyectos comunitarios comunes.
- 3.2.5 Realización de campañas, en los medios de comunicación, a favor de la igualdad y contra la discriminación.
- 3.2.6 Fomento de una cultura de respeto, solidaridad, ayuda y protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad mediante estrategias de sensibilización y difusión de los derechos de las personas con discapacidad.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4. Realizar acciones a favor de la no discriminación y tomar medidas que contribuyan a la igualdad de oportunidades.

Estrategia 4.1 Promoción de acciones no discriminatorias en el ámbito de la salud.

Líneas de acción:

- 4.1.1 Sensibilización y capacitación al personal de salud respecto de los derechos de personas discriminadas por preferencia u orientación sexual, personas con VIH/sida y personas con discapacidad.
- 4.1.2 Difusión, en el ámbito de la salud, del derecho a la confidencialidad de las personas en todo lo relativo a su situación respecto del VIH, sin que se revele a terceros la información sobre su estado serológico sin su consentimiento, por el estigma y la discriminación que acarrearán la pérdida de intimidad.
- 4.1.3 Adecuación en los lineamientos y normas administrativas de los servicios que presta el sector salud, los principios del respeto, la confidencialidad y el trato digno en todos los servicios, principalmente a las personas que pertenecen a grupos discriminados, especialmente quienes viven con VIH/sida o alguna otra infección de transmisión sexual, trabajadores sexuales, personas migrantes y refugiadas, mujeres indígenas, personas con discapacidad y población lésbico, gay, bisexual, travesti, transexual, transgénero e intersexual y población callejera.
- 4.1.4 Contrarrestar la estigmatización de los jóvenes con adicciones, utilizando procesos de sensibilización, servicios de atención con personal especializado, formación de profesionales en la materia, establecimiento de coordinación interinstitucional, desarrollo de programas preventivos en el ámbito público y privado.

Estrategia 4.2 Promoción de acciones no discriminatorias en el ámbito de la educación.

Líneas de acción:

- 4.2.1 Desarrollo de campañas a favor de la no discriminación dentro de las escuelas de educación básica, especialmente por apariencia física, manera de vestir y orientación sexual.
- 4.2.2 Desarrollo de campañas y otras acciones, que sensibilicen e informen a la comunidad educativa de la educación básica, en materia de no discriminación y derechos humanos de niñas, niños y jóvenes, con énfasis en aquellos que pertenecen a grupos en situación de discriminación o exclusión.
- 4.2.3 Promoción de jornadas escolares contra la discriminación en las escuelas privadas.
- 4.2.4 Creación de estrategias educativas centradas en la tolerancia religiosa y en la libertad de culto, aplicables prioritariamente en las escuelas rurales e indígenas.
- 4.2.5 Promoción de campañas educativas sobre derechos sexuales y reproductivos basadas en una perspectiva no discriminatoria y en los principios de igualdad de derechos, dignidad, oportunidades y evidencia científica.

Estrategia 4.3 Promoción de acciones no discriminatorias en el ámbito del trabajo.

Líneas de acción:

- 4.3.1 Asesorías para empleadores interesados en la inserción laboral para personas con discapacidad.
- 4.3.2 Promoción de reformas a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a la Ley del Seguro Social, a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley General de Salud para que las parejas del mismo sexo puedan gozar de las mismas prestaciones y servicios que aquellas formadas por personas heterosexuales.
- 4.3.3 Promoción de reforma a la Ley Federal del Trabajo, para que prohíba la discriminación laboral por sexo, preferencia u orientación sexual, e identidad o apariencia de género.

- 4.3.4 Impulso a las reformas legislativas pertinentes para que se reconozcan y protejan, los derechos humanos laborales de las trabajadoras del hogar, mediante propuestas en materia de seguridad social.
- 4.3.5 Incluir el principio de no discriminación en los criterios para la verificación de las condiciones laborales mediante las inspecciones de trabajo.
- 4.3.6 Promoción de innovaciones tecnológicas que permitan la inclusión de las personas con discapacidad (software, equipamientos ergonómicos, manuales en lenguaje braille, entre otros).
- 4.3.7 Propuesta de acciones afirmativas, que favorezcan la incorporación y permanencia de la población discriminada por preferencia u orientación sexual a las fuentes de trabajo, así como su desarrollo profesional y posibilidades de ascenso laboral.
- 4.3.8 Promoción de la contratación no discriminatoria y prácticas que fortalezcan el acceso de las mujeres al mercado laboral, el establecimiento de incentivos sobre paridad entre trabajadoras y trabajadores, incluso en los niveles de decisión ejecutiva; especialmente en licencias por maternidad/paternidad y guarderías haciendo las adecuaciones pertinentes en la normatividad institucional.

Estrategia 4.4 Impulso de garantías de personas privadas de la libertad.

Líneas de acción:

- 4.4.1. Impulso al establecimiento de un protocolo para la actuación de los ministerios públicos, en casos donde se encuentra involucrada una persona en situación de discriminación.
- 4.4.2. Impulso al mejoramiento de las condiciones de detención, en las estaciones migratorias conforme a los estándares internacionales.
- 4.4.3. Promover ante el Consejo de la Judicatura Federal, la especialización de las y los defensores de oficio, en materia de discriminación.
- 4.4.4. Impulso a la capacitación de las y los servidores públicos, de los órganos jurisdiccionales a nivel federal y estatal, en materia de igualdad y no discriminación.

5. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO AL PNPED

Es relevante que los programas públicos sean monitoreados y evaluados para conocer la efectividad y la eficacia de las acciones públicas, corregirlas y mejorarlas. El PNPED contará con un sistema de monitoreo y evaluación de los objetivos específicos, a través del cumplimiento de las líneas de acción propuestas.

5.1. Objetivo del sistema de evaluación

Monitorear y evaluar la implementación del PNPED a través de un sistema que incorpore indicadores de seguimiento sobre las acciones del programa, así como valorar el cumplimiento de los objetivos del mismo.

Objetivos específicos

- Elaborar informes públicos sobre la implementación del programa.

Composición del sistema

- Indicadores de monitoreo y de evaluación del PNPED;
- Un informe anual de monitoreo de avances;
- Un informe final de evaluación.

5.2. Desarrollo del sistema

El Sistema de Monitoreo y Evaluación del PNPED contendrá los indicadores que midan el cumplimiento de los objetivos específicos.

El CONAPRED elaborará los informes de implementación y evaluación del PNPED.

Bibliografía

ACNUR, *Anuario Estadístico 2008*, Ginebra, ACNUR, 2008.

———, *Estudio sobre la integración local de las personas refugiadas en México*, México, ACNUR, 2009, pp. 8 y 12.

———, *Plan de acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados*, en <<http://www.acnur.org/t3/pam/informacion-general>>

ACNUR-Sección de Información de Terreno y Soporte a la Coordinación-División de Administración y Apoyo a Programas, *Niveles y tendencias de asilo en países industrializados 2009*, trad. de la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas, Ginebra, ACNUR, 23 de marzo del 2010.

Antón, John y Fabiana del Popolo, *Visibilidad estadística de la población afrodescendiente de América Latina: aspectos conceptuales y metodológicos*, Santiago, Chile, ONU-CEPAL-Celade/Unión Europea, 2008.

Asamblea General de Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género AG/RES. 2600 (XL-O/10), 8 de junio de 2010.

Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento 2002, Madrid, 12 de abril de 2002, disponible en <<http://www.eclac.org/celade/noticias/noticias/3/9803/Plandeaccion2002.pdf>>.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2003, última reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre de 2007.

———, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, última reforma *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 2009.

———, Ley General de Población, en *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 1974, última reforma, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 2009.

———, Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de mayo de 2000.

Campos, Roy, Carlos Penna y Consulta Mitofsky, *Mitos y preconcepciones sobre la homosexualidad. Encuesta nacional en viviendas*, México, Consulta Mitofsky, 2007.

CDHDF, *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2008.

CDHDF et al., *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México 2000-2004*, México, CDHDF, 2006.

CDI, *Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009-2012*, México, CDI, 2009.

CENSIDA, *El VIH/sida en México 2009*, México, Centro Nacional para la Prevención y Control del Sida, 2009.

CEPAL, *Las personas mayores en América Latina y el Caribe. Diagnóstico sobre la situación y las políticas. Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*, Santiago, Chile, CEPAL, 2003.

COMAR, *¿Quiénes somos?*, disponible en <<http://www.comar.gob.mx/?page=quienes-somos>>

Comité de Derechos Humanos, *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 40 del Pacto*. México, 98º periodo de sesiones, Nueva York, 8 a 26 de marzo de 2010.

Comunidad Iberoamericana de Naciones, Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, firmada el 11 de octubre de 2005 en Badajoz España.

Conadis y SNDIF, *Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012*, México, Conadis/SNDIF 2009.

CONAPO, *El envejecimiento de la población en México*, en <<http://conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf>>.

———, *Proyecciones de la población de México, 2005-2050*, base de datos, en <<http://www.conapo.gob.mx>>.

CONAPRED, *Análisis de la legislación nacional vigente a la luz de la Convención Internacional sobre Personas con Discapacidad*, México, CONAPRED, 2007.

———, *Documento informativo sobre personas refugiadas en México. Junio 2010*, en <<http://www.conapred.org.mx/depositobv/DocumentoInformativo-Refugiados.pdf>>

Courtis, Christian, "Legislación y las políticas antidiscriminatorias en México: el inicio de un largo camino", en Carlos de la Torre Martínez (coord.), *Derecho a la no discriminación*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas/CONAPRED/CNDH, 2006.

Declaración y Programa de Acción de Durban, Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban, Sudáfrica, 2001.

Flores Dávila, Julia Isabel, *Los afrodescendientes en México. Reconocimiento y propuestas para evitar la discriminación*, México, CONAPRED, 2006.

Hausmann, Ricardo, Laura D. Tyson y Saadia Zahidi, *The Global Gender Gap Report 2009*, Ginebra, Suiza, World Economic Forum, 2009, disponible en <<http://www.weforum.org/en/Communities/Women%20Leaders%20and%20Gender%20Parity/GenderGapNetwork/index.htm>>

IFE, *Consulta Infantil y Juvenil 2003. Presentación de resultados finales*, México, IFE, 2003.

- IMJUVE, *Encuesta Nacional de Juventud 2005. Resultados preliminares*, México, Imjuve, 2005.
- , *Programa Nacional de Juventud 2008-2012*, México, Imjuve/SEP, 2008.
- INEGI e IMSS, *Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2004*, México, INEGI/IMSS, 2005.
- INEGI y STPS, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, INEGI, 2005, en <<http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10819>>
- Infante, César *et al.*, "El estigma asociado al VIH/sida: el caso de los prestadores de servicios de salud en México", *Salud Pública de México*, vol. 48, núm. 2, 2006, pp. 141-150.
- INM, *Grupo beta de protección a migrantes*, disponible en <http://www.inami.gob.mx/index.php?page/Grupo_Beta_de_Proteccion_a_Migrantes>.
- , *Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizo*, disponible en <http://www.inami.gob.mx/index.php?page/Interinstitucional_de_atencion_a_menores_fronterizos>
- INM-Centro de Estudios Migratorios/Consejo Nacional de Población/El Colegio de la Frontera Norte/Secretaría de Gobernación/Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Encuesta sobre migración en la frontera norte de México*, México, 2007.
- INMUJERES, *Fechas conmemorativas: una visión de género*, México, Inmujeres, 2006.
- , *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012*, México, Inmujeres, 2008.
- Maccise Duahye, Mónica, *Niños y niñas en situación de calle y la discriminación en el acceso a la educación, salud y justicia*, México, CONAPRED, 2006.
- OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003.
- OEA, Resolución sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género en las Américas, Lima, Perú, 14 de junio de 2010.
- , *Respuestas al cuestionario Informe de País. Observaciones de la Autoridad Nacional Competente (ANC)*, Organización de los Estados Americanos, mecanismo de seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI), segunda conferencia de Estados parte, 9-10 de julio de 2008.
- OEA-Asamblea General, Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género, AG/RES. 2600 (XL-O/10), 8 de junio de 2010.
- OEA-CIDH, *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, 24 de septiembre de 1998.
- ONU, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006, en la 76ª sesión plenaria de la 61ª Asamblea General de las Naciones Unidas, bajo la Resolución 61/106, entrada en vigor, 3 de mayo de 2008, ratificada por México el 27 de septiembre de 2007.
- , Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Beijing, China, del 4 al 15 de septiembre de 1995.
- , *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. Adición. Informe sobre la misión cumplida en México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002.
- , *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, señor Rodolfo Stavenhagen. Adición. Misión a México*, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003.
- , *Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Copenhague, ONU, 1995.
- ONU-Asamblea General, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada y abierta a firma y ratificación en la resolución 2106 A (XX), 21 de diciembre de 1965.
- , Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, aprobada en la resolución 47/135, 18 de diciembre de 1992.
- , Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a firma y adhesión en la resolución 2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966.
- , *Programa de acción mundial para los jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes*, 50º periodo de sesiones, aprobada en la resolución a/50/728, 50/81, 13 de marzo de 1996.
- ONU-CEDAW, *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México*, 36º periodo de sesiones, 7 a 25 de agosto de 2006.

———, *Quinto informe periódico*. México, CEDAW/C/MEX/5, sesiones 569a y 570a, 6 de agosto de 2002.

ONU-CDESC, *Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México, E/C.12/MEX/CO/4, 9 de junio de 2006, 36º periodo de sesiones, 1º a 19 de mayo 2006.

———, Observación General núm. 19. El Derecho a la Seguridad Social (Artículo 9º), 39º periodo de sesiones, Ginebra, 5 a 23 de noviembre de 2007.

———, Observación General núm. 21, Derecho de Toda persona a Participar en la Vida Cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 43º periodo de sesiones, Ginebra, 2009.

ONU-CERD, *Examen de los informes por los Estados parte de conformidad con el artículo 9º de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, México, 68º periodo de sesiones, 20 de febrero al 10 de marzo de 2006.

ONU-CDH, *Grupos e individuos específicos: trabajadores migrantes. Informe presentado por la relatora especial, señora Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Visita a México*, E/CN.4/2003/85/Add.2, 30 de octubre de 2002.

———, *Informe de la relatora especial sobre la libertad de religión o de creencias, señora Asma Jahangir*, 13º periodo de sesiones, 21 de diciembre de 2009.

ONU-CRC, *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales*. México, 8 de junio de 2006, 42º periodo de sesiones, CRC/C/MEX/CO/3.

ONUSIDA/OACNUDH, *Directrices internacionales sobre el VIH/sida y los derechos humanos. Versión consolidada de 2006*, Ginebra, Onusida/OACNUDH, 2007.

Organización Iberoamericana de Juventud, *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*, Badajoz, España, 25 de octubre de 2005.

Peña, Martha y Pilar Begoña, *Análisis de los programas gubernamentales de atención a las personas adultas mayores vis à vis los instrumentos internacionales en la materia*, México, CONAPRED, 2006.

PNUD, *Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*. México, PNUD, 2007.

Rodríguez Zepeda, Jesús, *Un marco teórico para la discriminación*, México, CONAPRED, 2006.

SEGOB, "En México 50.9% de la población son mujeres", en *Sala de prensa del Gobierno Federal*, México, Secretaría de Gobernación, *Boletín* 034, en <<http://www.presidencia.gob.mx/prensa/segob/?contenido=42973>>.

SEP y UNICEF, *Informe nacional sobre violencia de género en la educación básica en México*, México, SEP, 2009.

Serna, Juan Manuel et al., *Exploración antropológica para la formulación de la pregunta sobre las personas afromexicanas en el Censo Nacional de Población y Vivienda y en encuestas relacionadas*, México, CONAPRED, 2009.

SHCP-Subsecretaría de Egresos-Unidad de Política y Control Presupuestario, *Lineamientos para la elaboración de los programas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 17 de julio de 2007.

UNESCO-Conferencia General, *Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza*, adoptada en la undécima reunión, celebrada en París, del 14 de noviembre al 15 de diciembre de 1960.

UNICEF, *Los derechos de la infancia y la adolescencia en México. Una agenda para el presente*, México, Unicef, 2010.

———, "México. Violencia y maltrato", en <<http://www.unicef.org/mexico/spanish/17045.htm>>

Vinson, Ben y Bobby Vaughn, *Afroméxico. El pulso de la población negra en México: una historia recordada, olvidada y vuelta a recordar*, trad. de Clara García Ayuardo, México, Centro de Investigación y Docencia Económica/Fondo de Cultura Económica, 2004.

Wong, Rebeca, Mónica Espinoza y Alberto Palloni, "Adultos mayores mexicanos en contexto socioeconómico amplio: salud y envejecimiento", *Salud Pública de México*, vol. 49, núm. 4, 2007, pp. 436-447.