

El CONAPRED y la lucha contra la discriminación en México

José Luis Gutiérrez Espíndola*

Hasta hace relativamente pocos años, oficialmente no se reconocía la existencia de la discriminación en México. Una combinación de intereses creados, visiones estrechas y cinismo político derivó en un discurso gubernamental incapaz de reconocer y asumir políticamente que varias de las desigualdades sociales que nos marcan como nación eran el resultado directo de la exclusión sistemática de ciertos grupos sociales.

En la historia, cada conquista de derechos y cada progreso en la igualdad y en las garantías de la persona se ha producido siempre como consecuencia de la revelación de una discriminación o de una opresión de sujetos débiles o diferentes, reputada en cierto punto (como) intolerable.

Luigi Ferrajoli

La emergencia del tema

Hasta hace relativamente pocos años, oficialmente no se reconocía la existencia de la discriminación en México. Una combinación de intereses creados, visiones estrechas y cinismo político derivó en un discurso gubernamental incapaz de reconocer y asumir políticamente que varias de las desigualdades sociales que nos marcan como nación eran el resultado directo de la exclusión sistemática de ciertos grupos sociales.

* Director General Adjunto de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

La interesada miopía de distintos gobiernos en esta materia ha empezado a cambiar, así sea lentamente. El punto de inflexión lo fue, sin duda, la reforma de los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución, que se produjo en el marco de los debates sobre la llamada Ley Indígena. Esta reforma constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001 y añadía un tercer párrafo al artículo 1º de la Constitución, estableciendo la expresa prohibición de cualquier forma de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas¹.

¹ El tercer párrafo de dicho artículo dice textualmente así: "Queda prohibida toda dis-

criminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, 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".

criminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, 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 comprometan al Estado a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas².

El logro de la reforma al artículo primero constitucional fue resultado de la propuesta y la presión de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. Dicha Comisión, instancia plural de deliberación creada a principios de ese mismo 2001 bajo la conducción de un antiguo luchador de izquierda, Gilberto Rincón Gallardo, se había trazado dos grandes metas: formular un proyecto legal que prohibiera toda forma de discriminación y, en ese marco, elaborar una propuesta para conformar un órgano de Estado con atribuciones para promover y vigilar el cumplimiento de la ley que se llegase a promulgar en la materia.

Para tener mayor solidez, el proyecto legal requería contar con un explícito sustento constitucional. El referido proceso de reforma en materia indígena ofreció la coyuntura idónea para introducir en nuestra Carta Magna la cláusula antidiscriminatoria. Una vez incorporada la futura ley emergería como reglamentaria de la primera de nuestras garantías individuales: el derecho a la no discriminación³.

Los trabajos de la Comisión Ciudadana, que incluían un sugerente diagnóstico sobre la discriminación en nuestro país, estuvieron concluidos a finales de 2001 y fueron presentados al Ejecutivo Federal, al poder legislativo y a la opinión

² Constituciones como las de Alemania, Bélgica, Holanda, Finlandia, España e Italia tienen este tipo de cláusulas de igualdad sustancial. A título de ejemplo, véase lo que dispone la Constitución italiana en su artículo tercero: "Todos los ciudadanos tienen la misma dignidad social y son iguales ante la ley sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas, de condiciones personales y sociales. Corresponde a la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país". Tomado de Pérez Portilla, Karla, *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, UNAM-CONAPRED, México, 2005, p. 149.

³ Antes de 2001, este derecho ya formaba parte de nuestro ordenamiento jurídico si consideramos que, como lo dispone el artículo 133 de nuestra Carta Magna, "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión". Previo a ese año, México había firmado numerosos tratados y convenciones internacionales sobre no discriminación, relacionados con ámbitos o grupos específicos, por ejemplo el Convenio III relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, mismo que fue ratificado por nuestro país en 1961; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, ratificado en 1975; más tarde, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificado en 1981, así como la Convención de derechos del niño, ratificada en 1990 o la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad,

pública. En su informe final, la Comisión establecía que "Las nuevas formas de convivencia democrática a las que debemos aspirar como país sólo podrán existir si se asegura la eliminación de las barreras que impiden el ejercicio cabal de los derechos fundamentales y de las libertades básicas de las personas, así como su acceso a la igualdad real de oportunidades (...) Los actos de discriminación son violaciones directas de los derechos humanos fundamentales". Y añadía consideraciones que ponían bien en claro su visión en torno a lo que debería ser la lucha contra la discriminación:

- En la lucha contra la discriminación, la acción legal del Estado mexicano debe tener capacidad para incidir también y de manera directa en los espacios privados. Lo anterior en razón de que las prácticas discriminatorias no sólo son numerosas, sino que ocurren en muy diversos espacios y circunstancias, lo mismo en la esfera política que en la económica, en la social que en la cultural.
- La lucha contra la discriminación, lejos de reducirse a instaurar políticas asistenciales para los distintos grupos vulnerabilizados, debe hacerse cargo de que encara un problema de carácter estructural.
- Por su dimensión, por sus objetivos y por sus instrumentos, la lucha contra la discriminación debe entenderse como una política de Estado, esto es, como un esfuerzo de largo plazo basado en una visión compartida de los actores centrales de la política mexicana acerca de los requisitos imprescindibles para mejorar la calidad de la vida democrática del país⁴.

La ley antidiscriminatoria: virtudes y limitaciones

Para darle cuerpo y proyección a esa política de Estado, la Comisión buscaba construir un asidero legal como vía para introducir cambios en las prácticas sociales, en los com-

ratificada en enero de 2001, apenas unos meses antes de la reforma constitucional. Es un hecho, sin embargo, que la explícita incorporación del derecho a la no discriminación en la Constitución le da a éste una dimensión y un peso mucho mayores y tiene consecuencias jurídicas del mayor relieve. Entre otras, la cláusula antidiscriminatoria obliga al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales a una revisión de las leyes federales y de las constituciones locales para realizar las adecuaciones necesarias que permitan adaptar todas las normas al nuevo texto constitucional. Y por otro lado, esa misma cláusula permite a las personas, a través del juicio de amparo, acudir ante el Poder Judicial Federal para exigir la protección jurisdiccional frente a cualquier ley o acto de autoridad que se considere discriminatorio. Véase Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*, México, noviembre de 2001, pp. 194-195.

⁴ *Ibid.*, pp. 21-23.

portamientos de la autoridad y en los desempeños institucionales de carácter discriminatorio: “En la lucha contra la discriminación no puede soslayarse el poder de la ley y la necesidad de las instituciones. La ley –dice el citado informe final de la Comisión– proporciona certidumbre, genera seguridad, reduce la arbitrariedad y nivela a las personas en el único ámbito en el que es alcanzable un acuerdo democrático sobre la igualdad: el de los derechos, las libertades y las oportunidades. Por su parte, las instituciones ofrecen el espacio para procesar cotidianamente la aplicación de la ley”⁵.

El Presidente de la República hizo suya la propuesta de ley formulada por la Comisión Ciudadana y la sometió a discusión en el seno de su administración, en un proceso que duró cerca de un año. El 26 de noviembre de 2002 el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED). El 10 de abril de 2003 se aprobó el dictamen de la misma y más tarde fue aprobada por unanimidad en el pleno; el 29 de abril la Cámara de Senadores hizo lo propio, por lo que el 11 de junio de 2003 finalmente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.

La aprobación unánime de la LFPED puede dejar la falsa impresión de que se trató de un proceso terso y sin mayores complicaciones. No fue así. Ni en el seno del gobierno federal ni en el Congreso había acuerdo sobre algunos aspectos cruciales del proyecto de ley, por ejemplo, el tipo de conductas que deberían ser consideradas discriminatorias, el estatuto del órgano de Estado que vigilaría el cumplimiento de la ley, la índole de las protecciones que tendrían que establecerse contra cualquier acto discriminatorio y, sobre todo, el alcance de las políticas de compensación y promoción que el Estado habría de garantizar a quienes pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad y, por ello mismo, están mayormente propensos a padecer diversas formas de discriminación. De ahí que el proyecto original de la Comisión resintiera severos ajustes⁶.

Con todo, la ley aprobada es una norma de avanzada. Para el doctor Miguel Carbonell, la ley “es muy interesante no solamente por su objeto de regulación, que entronca con uno de los valores básicos que busca proteger el Estado constitucional (la igualdad), sino también porque su contenido incorpora diversas cuestiones que son muy novedosas dentro del ordenamiento jurídico mexicano; no

⁵ *Ibid.*, p. 25.

⁶ Consideraciones políticas y presupuestales, por citar un caso, impidieron darle un mayor grado de autonomía al nuevo órgano de Estado y redujeron el catálogo originalmente previsto de las medidas de acción afirmativa. Pero los ajustes que sufrió el proyecto tanto en el Ejecutivo

se trata de una ley más, sino que estamos frente a un instrumento renovador desde el punto de vista de la técnica y de la política legislativas”⁷. Los siguientes aspectos son, a mi parecer, los que más resaltan en la ley:

- *Concordancia con instrumentos internacionales.* La legislación está construida sobre la base de las exigencias contenidas en los instrumentos internacionales en materia de lucha contra la discriminación. Y la primera y más contundente evidencia de ello es la definición que ofrece la LFPED sobre discriminación, la cual está formulada, al igual que la de las convenciones internacionales en la materia, en el lenguaje de los derechos fundamentales, en donde lo distintivo de la discriminación es el hecho de que el prejuicio negativo o el estigma sobre determinadas personas y grupos tiene el efecto de limitar, coartar o suspender derechos y libertades fundamentales de las personas, así como oportunidades de desarrollo en condiciones de equidad. En un sentido más amplio, y como señala el Dr. Rodríguez Zepeda, “La línea de continuidad que se mantiene desde las leyes internacionales (...) hasta la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, pasando por la cláusula constitucional, es la afirmación de la no discriminación como un derecho fundamental de toda persona y, por ello, merecedor de protección indeclinable por parte del poder político”⁸.
- *Universalidad de la norma.* Dado que la discriminación, tal y como se define en la LFPED, puede afectar a cualquier persona, la no discriminación es un derecho universal. En consecuencia, la ley que protege tal derecho está concebida y formulada como una norma de carácter general. En efecto, la

como en el Congreso obedecieron también al conservadurismo prevaliente en algunos de los actores políticos involucrados e incluso al afán de lograr una mayor claridad y una mejor organización del articulado. Así por ejemplo, al final se compactó en un solo artículo la enunciación de las conductas discriminatorias cuando el proyecto de la Comisión Ciudadana las desagregaba por tipo de grupo discriminado. Ciertamente se ganó en claridad y se evitaron algunas repeticiones innecesarias, pero también se perdieron las referencias a conductas discriminatorias específicas. Adicionalmente, las medidas compensatorias para distintos grupos fueron depuradas y sólo se mantuvieron algunas de las que deben ser llevadas a cabo por los órganos públicos y las autoridades federales, eliminándose todas las que pueden ser realizadas por particulares. Para una comparación más detallada, puede consultarse el Anteproyecto de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el disco compacto anexo al ya citado Informe general de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación: *La discriminación en México. Por una nueva cultura de la igualdad*, op. cit.

⁷ Véase Carbonell, Miguel, “Notas sobre el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación”, multicopiado, s/f. (de próxima publicación por el CONAPRED).

⁸ Cfr. Rodríguez Zepeda, Jesús, *¿Qué es la discriminación y cómo combatirla?*, Cuadernos de la igualdad, núm. 2, CONAPRED, México, 2004, en especial el apartado denominado “La definición técnica de discriminación”.

LFPED prohíbe todo tipo de discriminación y por eso mismo se convierte en una herramienta de defensa de los derechos fundamentales de *todas las personas*, cuya vigencia interesa a la sociedad en su conjunto y no sólo a minorías específicas.

- *Inclusión de medidas compensatorias.* Al mismo tiempo, sin embargo, la ley se hace cargo del hecho, empíricamente comprobable, de que hay grupos sociales sistemáticamente discriminados que requieren medidas especiales que compensen su situación de desventaja y les permitan alcanzar la igualdad de oportunidades. Tales medidas, conocidas como medidas de acción afirmativa, positivas o compensatorias⁹, están diseñadas para incorporar a estos grupos al circuito de los derechos y las oportunidades, y por lo tanto a la convivencia general en condiciones de equidad. En suma, la ley está concebida como “un mecanismo de cohesión social, y no como una forma de extremar diferencias sociales, de perpetuar minorías o de alienar guetos desconectados de la vida social regular”¹⁰.
- *Expansión de la lucha antidiscriminatoria.* La legislación prohíbe toda conducta discriminatoria, cualquiera que ésta sea y cualquiera que sea el ámbito en el que se produzca. La lucha legal e institucional contra la discriminación se extiende no sólo al terreno público sino al privado en razón de que muchas de las actitudes y prácticas de desprecio y exclusión social ocurren entre particulares, un terreno que por cierto le está vedado por definición a las instituciones defensoras de los derechos humanos¹¹.

⁹ La acción afirmativa es un término general aplicado a cualquiera de entre una enorme variedad de estrategias cuyo propósito último es promover y lograr la igualdad de oportunidades. García Añón señala que las medidas de acción afirmativa son “un tipo de normas característicos del Estado social de derecho (...que) suponen la creación de mecanismos o la utilización de políticas de carácter diferenciado para favorecer a personas o colectivos que están o han estado discriminados, o que se encuentran en una situación de desventaja”. Véase García Añón, José, “El principio de igualdad y las políticas de acción afirmativa. Algunos problemas de la dogmática jurídica y el derecho europeo”, en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, núm. 2, 1999, www.uv.es/CEFD/2/garcia.html.

¹⁰ Véase Rincón Gallardo, Gilberto, “Discriminación y democracia en México”, conferencia impartida en el marco de la firma del convenio entre el CONAPRED y el Instituto Michoacano de la Juventud, Morelia, Mich., 21 de junio de 2005. La ley mexicana dispone medidas de esta naturaleza para mujeres, niñas y niños, personas con discapacidad, adultos mayores e indígenas.

¹¹ El artículo 102 constitucional, en su inciso B, dispone que los organismos de protección de los derechos humanos conocerán de quejas “en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”. Así las cosas, el CONAPRED, el órgano creado por la LFPED para vigilar su cumplimiento, es desde este punto de vista *la única vía no jurisdiccional* que la presunta víctima de un acto discriminatorio cometido por particulares tiene para ver resarcido el daño que le haya sido infligido.

- *Accesibilidad y rapidez de los procedimientos.* La legislación establece procedimientos muy sencillos y expeditos para presentar y tramitar denuncias por presuntos actos discriminatorios cometidos bien sea por funcionarios públicos federales en ejercicio de sus funciones, o bien por particulares. Esos procedimientos son, respectivamente, los de reclamación y queja, y no requieren de mayores formalidades salvo las de identificación del denunciante.¹² Adicionalmente, la LFPED establece la vía de la conciliación como un medio a través del cual el CONAPRED busca avenir a las partes, proponiendo soluciones que resuelvan el caso y resarzan el daño ocasionado al presunto agraviado por el acto discriminatorio¹³.
- *Sanciones no represivas.* En un sentido semejante, la LFPED no incluye las típicas sanciones para quienes demostradamente hayan incurrido en un acto discriminatorio, sino que, en su lugar, prevé medidas administrativas no represivas, al tiempo que establece medidas promocionales para aquellos que se hacen acreedores a un reconocimiento público en razón de que cumplen de una manera destacada con los preceptos y el espíritu de la ley¹⁴. En el caso de las medidas administrativas,

¹² Los procedimientos más formales, complejos y onerosos característicos de las vías jurisdiccionales suelen inhibir e incluso intimidar al potencial denunciante, favoreciendo de ese modo la impunidad. La sencillez de los procedimientos establecidos por la LFPED busca invertir esa tendencia.

¹³ La conciliación es un método no jurisdiccional que constituye una oportunidad para resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que en la justicia formal. Como bien se sabe, en la conciliación, un tercero ajeno a la controversia (en este caso, el CONAPRED) no sólo actúa de mediador, sino que juega un papel más activo, proponiendo opciones concretas para que las partes resuelvan de común acuerdo sus diferencias. En su formulación actual en la LFPED, la vía de la conciliación es obligatoria para los funcionarios públicos federales que presuntamente hayan incurrido en un acto discriminatorio, pero sólo es opcional para los particulares, de suerte que el presunto discriminador puede rechazarla sin enfrentar alguna consecuencia, dejando en la indefensión a la víctima y en la parálisis al CONAPRED. En efecto, en estas circunstancias el Consejo carece de facultades tanto para desplegar acciones de apremio sobre el particular renuente como para continuar con la investigación del caso y emitir la resolución respectiva.

¹⁴ El Dr. Miguel Carbonell, quien en su momento formó parte de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, ha sugerido que diseñar medidas de represión puede contribuir a la reproducción de situaciones en las que los que siempre salen perjudicados son, precisamente, los grupos en situación de vulnerabilidad. El jurista precisa que en la Comisión Ciudadana algunos miembros, entre los que él se contaba, argumentaron que no tenía caso incorporar sanciones porque varias de ellas ya estaban previstas en otros ordenamientos: “Así por ejemplo, varias de las conductas descritas en el artículo 9 (de la LFPED) pueden caer en los supuestos de la legislación laboral o incluso de la penal. Por tanto era inútil intentar reproducir los esquemas sancionadores que ya existen en otras leyes. Por otra parte, en el ánimo de la Comisión siempre se quiso (...) ofrecer algunos esquemas imaginativos que (...) hicieran interesante o benéfico para los particulares y las autoridades el cumpli-

se incluyen acciones de carácter pedagógico (la impartición de cursos o seminarios que promuevan la igualdad de oportunidades), sanciones de carácter moral (la difusión de una síntesis de la resolución por disposición en los medios impresos o electrónicos de comunicación), y medidas correctivas directamente supervisadas por el Consejo (la presencia del personal del CONAPRED para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación en cualquier establecimiento de quienes sean objeto de una resolución por disposición, por el tiempo que disponga el organismo). En el caso de las medidas promocionales, el artículo 85 de la LFPED prevé el otorgamiento, por parte del Consejo, de un reconocimiento “a las instituciones públicas o privadas, así como a los particulares que se distinguen por llevar a cabo programas y medidas para prevenir la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos”, esto a solicitud de parte.

- *Creación de un organismo híbrido.* En consonancia con su propia naturaleza, la LFPED crea un organismo encargado del combate a la discriminación (el CONAPRED), que busca proteger los derechos fundamentales de la persona (y en particular protegerlos contra actos precisos de discriminación), a la vez que reducir la exclusión y la fragmentación social por la vía de la promoción de un desarrollo con equidad. El resultado es una estructura institucional que combina las funciones de un *ombudsman*, y de un órgano promotor y coordinador de políticas públicas orientadas a remover progresivamente la discriminación, particularmente la de carácter estructural.

Naturaleza, estructura y competencia del Consejo

La autonomía

La LFPED dedica su capítulo IV a definir la naturaleza jurídica, integración y funciones del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. El artículo 16 dice que el Consejo

miento de la ley”. Carbonell, “Notas...”, *op. cit.*, p. 11. Siendo todo esto cierto, y sin pretender modificar el actual espíritu de la LFPED, parecería oportuno afinar el catálogo de medidas administrativas de suerte tal que el Consejo tenga mayores garantías de que se están efectivamente desalentando las conductas discriminatorias. Por lo demás, también resulta limitativo el hecho de que hoy estas medidas sólo se puedan imponer a los particulares que se hayan sometido al convenio de conciliación correspondiente. Dado que ahora los particulares que presuntamente discriminaron pueden sustraerse a la conciliación sin mayores consecuencias, la aplicación de medidas administrativas a ellos resulta punto menos que imposible, lo que obliga a pensar en alguna modificación a la Ley que dote de más herramientas al Consejo para actuar en estos casos.

“es un organismo *descentralizado* sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. *Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión; de igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en los procedimientos de reclamación o queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia*”¹⁵.

Vale la pena detenerse en esta definición y no por razones puramente semánticas, sino políticas. Conviene destacar, en esa perspectiva, el carácter de organismo descentralizado del CONAPRED. Doctrinariamente, la descentralización administrativa “consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una *relación diversa de la de jerarquía*, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder”¹⁶. En esos términos, la sectorización del CONAPRED a la Secretaría de Gobernación no implica relación jerárquica o de dependencia ni tiene otro objeto que el general de establecer la necesaria coordinación entre el Ejecutivo Federal y las distintas entidades de la administración pública paraestatal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, sin que esto limite la esfera de autonomía del Consejo, otorgada por la LFPED.

Autonomía técnica y de gestión, recordémoslo. La autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a los servicios centralizados del Estado. La autonomía de gestión o administrativa, por su lado, significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro por ley.

Ese es el tipo de autonomía que le confiere el artículo 16 al Consejo *para el desarrollo de sus atribuciones*, esto es, para el desarrollo de todas las que aparecen enunciadas en el artículo 20 de la propia ley, que a la letra dice:

“Artículo 20

Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo tendrá las atribuciones siguientes:

- I. Diseñar estrategias e instrumentos, así como promover programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación;

¹⁵ *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED)*, CONAPRED, México, 2004, p. 51. El subrayado es mío (JLGE).

¹⁶ Véase Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 1996, p. 198. Citado por López Villegas, José, “Comentarios sobre la naturaleza jurídica del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación”, documento de discusión, CONAPRED, s/f.

- II. Proponer y evaluar la ejecución del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación conforme a la legislación aplicable.
- III. Verificar la adopción de medidas y programas para prevenir y eliminar la discriminación en las instituciones y organizaciones públicas y privadas, así como expedir los reconocimientos respectivos;
- IV. Desarrollar, fomentar y difundir estudios sobre las prácticas discriminatorias en los ámbitos político, económico, social y cultural;
- V. Realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes en la materia, y proponer, en su caso, de conformidad con las disposiciones aplicables las modificaciones que correspondan;
- VI. Emitir opinión en relación con los proyectos de reformas en la materia que envíe el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, así como sobre los proyectos de reglamentos que elaboren las instituciones públicas;
- VII. Divulgar los compromisos asumidos por el Estado mexicano en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones en la materia, así como promover su cumplimiento en los diferentes ámbitos de gobierno;
- VIII. Difundir y promover contenidos para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias en los medios de comunicación;
- IX. Investigar presuntos actos y prácticas discriminatorias en el ámbito de su competencia.
- X. Tutelar los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación mediante asesoría y orientación, en los términos de este ordenamiento;
- XI. Promover la presentación de denuncias por actos que puedan dar lugar a responsabilidades previstas en ésta u otras disposiciones legales;
- XII. Conocer y resolver los procedimientos de queja y reclamación señalados en esta Ley;
- XIII. Establecer relaciones de coordinación con instituciones públicas federales, locales y municipales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas. Asimismo, podrá coordinarse con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y demás órganos públicos, con el propósito de que en los programas de gobierno se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o grupo;
- XIV. Solicitar a las instituciones públicas o a particulares la información para verificar el cumplimiento de este ordenamiento, en el ámbito de su competencia, con las excepciones previstas por la legislación;
- XV. Aplicar las medidas administrativas establecidas en esta Ley;
- XVI. Asistir a las reuniones internacionales en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

XVII. Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales o internacionales en el ámbito de su competencia.

XVIII. Diseñar y aplicar el servicio de carrera como un sistema de administración de personal basado en el mérito y la igualdad de oportunidades que comprende los procesos de reclutamiento, selección, ingreso, sistema de compensación, capacitación, evaluación del desempeño, promoción y separación de los servidores públicos, y

XIX. Las demás establecidas en esta Ley, en el Estatuto Orgánico y las demás disposiciones aplicables¹⁷.

Por otra parte, la plena independencia de sus decisiones se extiende naturalmente a las resoluciones que adopte en relación con los procedimientos de reclamación o queja. Si no fuera así, y el Consejo apareciera como una instancia subordinada sin más al Ejecutivo, estaría condenado a carecer de toda credibilidad en la tramitación de las denuncias recibidas por motivos de discriminación, particularmente de aquellas que involucrasen a servidores públicos de la Federación. En resumidas cuentas, por la naturaleza de sus funciones, el Consejo sólo puede cumplirlas cabalmente en un contexto de autonomía que, por otra parte, será preciso ir expandiendo y afianzando progresivamente en un proceso similar al que siguieron instituciones que hoy gozan del estatuto de autonomía constitucional¹⁸.

Los órganos de gobierno

Para la Comisión Ciudadana, la autonomía del nuevo órgano se tendría que expresar en el diseño institucional y, particularmente, en la naturaleza de sus órganos de gobierno. No por otra cosa, se propuso incorporar órganos colegiados en su dirección. Conforme al anteproyecto elaborado por la Comisión Ciudadana, la Junta de Gobierno sería el órgano colegiado de dirección “en cuya designación concurrirían los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como representantes de la sociedad nombrados a través de la Asamblea Consultiva del propio Consejo”¹⁹.

¹⁷ LFPED, *op. cit.*, p. 53-55.

¹⁸ En ese sentido, y como un primer paso, convendría revisar la sectorización del Consejo en la Secretaría de Gobernación o en cualquier otra secretaría de Estado para volver a la idea originaria de la Comisión Ciudadana, que postulaba constituir un organismo descentralizado no sectorizado. Véase el multitudinado informe de la Comisión, *La discriminación...*, *op. cit.*, p. 215.

¹⁹ *Ibid.*

Aunque con ajustes de consideración, se conservó el espíritu del anteproyecto. De modo que el artículo 22 de la LFPEd establece que la administración del CONAPRED corresponde a la Junta de Gobierno y a la Presidencia del Consejo. La Junta es un órgano de la mayor relevancia porque entre sus atribuciones destacan las de establecer las políticas generales para la conducción del Consejo, aprobar su estatuto orgánico, así como nombrar y remover, a propuesta de la Presidencia del Consejo, a los servidores públicos de éste que ocupen cargos en las dos jerarquías administrativas inferiores a la del propio Presidente del CONAPRED.

La Junta es un órgano colegiado de carácter mixto porque está integrada por cinco miembros del Poder Ejecutivo Federal y por cinco integrantes designados por la Asamblea Consultiva que, en razón de ello, provendrán de los sectores social o privado, así como de la academia. El presidente del Consejo preside también la Junta de Gobierno²⁰. Acerca de la integración de la Junta, el Dr. Carbonell ha llamado la atención sobre el hecho de que no se hubiera contemplado la presencia de la Secretaría de Desarrollo Social, cuando de manera natural muchas políticas públicas contra la discriminación involucran temas que son competencia de dicha Secretaría²¹.

Por lo que toca al Presidente del Consejo, éste es nombrado directamente por el Presidente de la República, dura en su encargo tres años y puede ser ratificado por un periodo adicional. Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la LFPEd, el titular sólo podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad por las causas y mediante los procedimientos establecidos en el Título Cuarto de la Constitución (“De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”).

Entre sus atribuciones (artículo 30 de la LFPEd) destacan las siguientes:

- Organizar, dirigir y evaluar el funcionamiento del Consejo.
- Presentar a la Consideración de la Junta de Gobierno el proyecto del Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Ejecutar los acuerdos y demás disposiciones de la Junta de Gobierno, así como supervisar su cumplimiento por parte de las unidades administrativas competentes del Consejo.
- Ejercer la representación legal del Consejo.

²⁰ Estos once miembros son los que tienen derecho a voz y voto. Integran además la Junta, pero sólo con derecho a voz, representantes de varios organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo: INMUJERES, IMJ, INAPAM, CENSIDA, DIF y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

²¹ Carbonell, “Notas...”, *op. cit.*, p. 4.

- Celebrar acuerdos de colaboración con organismos nacionales e internacionales para el desarrollo de las atribuciones del Consejo.

Finalmente está la Asamblea Consultiva que, como su nombre lo indica, es un órgano de opinión y asesoría de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle el Consejo en materia de prevención y eliminación de la discriminación (artículo 31). La LFPEd dispone que sus miembros, entre 10 y 20, provengan de los sectores privado, social y de la comunidad académica, y tengan experiencia en materia de prevención y eliminación de la discriminación (artículo 32).

La asamblea está concebida no sólo como un órgano asesor convencional, sino como un espacio de diálogo con representantes de la sociedad civil y, más aún, como un canal de doble vía a través del cual el Consejo pueda captar las necesidades y demandas de la sociedad en materia de no discriminación a la vez que proyectar hacia ella sus mensajes y acciones. La esencia de la Asamblea reside en esta labor de articulación. Es ésta función de bisagra la que da pleno sentido a sus atribuciones: presentar opiniones ante la Junta de Gobierno sobre el desarrollo de los programas y actividades que realice el Consejo; asesorar a la Junta de Gobierno y al presidente del Consejo en cuestiones relacionadas con la prevención y eliminación de todos los actos discriminatorios; atender las consultas y formular las opiniones que le sean solicitadas por la Junta de Gobierno o por el presidente del Consejo, y contribuir en el impulso de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos en materia de prevención y eliminación de la discriminación, entre otras (artículo 34 de la LFPEd).

La estructura

El Consejo fue concebido esencialmente como un órgano de coordinación y promoción, más que como directo ejecutor de las políticas antidiscriminatorias. Por lo tanto, siempre se pensó en un organismo de proporciones modestas. Sin embargo, la raquítica asignación presupuestal que recibió el CONAPRED en 2004 para iniciar operaciones no sólo evidenció el escaso relieve que parte de nuestra clase política le asigna a la lucha contra la discriminación, sino que obligó a reducir a su mínima expresión lo que de por sí era una estructura pequeña.

De suerte que hoy, para la operación cotidiana, el Consejo cuenta con tres Direcciones Generales Adjuntas, que son las de Estudios, Legislación y Políticas Públicas; Vinculación, Programas Educativos y Divulgación; y Quejas y Re-

clamaciones. Complementan la estructura una Dirección General Adjunta de Administración y Finanzas, una Dirección Jurídica, una Dirección de Coordinación Territorial, así como dos programas especiales: para la defensa de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad y de atención a las demandas ciudadanas y problemas de la diversidad sexual en materia de discriminación.

Me detengo por ahora en una breve descripción de las funciones a cargo de las tres Direcciones Generales Adjuntas:

- *Estudios, Legislación y Políticas Públicas*: se encarga, en lo fundamental, de elaborar, proponer y dar seguimiento al Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (pieza fundamental para trazar las líneas estratégicas de la lucha contra la discriminación), fomentar investigación en la materia, así como coordinar, realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos vigentes para proponer las modificaciones que correspondan, así como formular y evaluar las políticas públicas, estrategias e instrumentos para prevenir y eliminar la discriminación, así como para fomentar la igualdad de oportunidades
- *Vinculación, Programas Educativos y Divulgación*: es la responsable de promover programas y medidas antidiscriminatorias, así como la adopción de políticas públicas a favor de la no discriminación y la igualdad de oportunidades y de trato; otorgar reconocimientos a instituciones o particulares que se distinguen por sus acciones contra la discriminación; promover una cultura de la denuncia de conductas discriminatorias; establecer convenios de colaboración con distintas instituciones y organismos para fortalecer la lucha contra la discriminación; elaborar y difundir programas y materiales educativos, así como productos editoriales orientados a fortalecer una nueva cultura de la igualdad, y coordinar las políticas y acciones en materia de comunicación social.
- *Quejas y Reclamaciones*: es el área encargada de iniciar, a petición de parte o de oficio, la investigación de las denuncias por presuntos actos de discriminación; recibir, conocer y resolver los procedimientos de queja y reclamación que presenten los individuos o grupos que presuntamente hayan sido objeto de discriminación; tutelar sus derechos, ofreciendo la asesoría correspondiente; emitir las resoluciones por disposición y aplicar las medidas administrativas previstas por la LFPED.

Los desafíos inmediatos

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación comenzó a operar formalmente el 26 abril del 2004, en la fecha en que se publicó su Estatuto Orgánico en el *Diario*

Oficial de la Federación. Es, como se puede observar, una institución sumamente joven. No obstante su corto trayecto, el aprendizaje institucional ha sido muy intenso.

Una mirada a lo que ha sido su desempeño, a los aciertos que se ha anotado, pero también a los problemas que ha enfrentado en su operación cotidiana, permiten identificar algunos de los desafíos que actualmente enfrenta la institución. De la manera como éstos y otros más se resuelvan dependerá la posibilidad que tenga el CONAPRED de convertirse en un sólido referente en el combate a la exclusión, la desigualdad y la discriminación. El siguiente listado, sin embargo, no pretende ser exhaustivo. Lejos de eso, es el producto de una mirada personal desde dentro del Consejo y desde el día a día, con las ventajas y desventajas que esto pueda suponer. El listado, por otro lado, no se reduce a tareas que están a cargo de mi área, aunque naturalmente hace énfasis en ellas.

La actualización del diagnóstico y la construcción de indicadores

Se ha hecho mucho énfasis desde el CONAPRED en que la discriminación debe verse como sólo como un conjunto de actitudes y prácticas de desprecio hacia alguien por su pertenencia a un grupo al que le ha sido asignado un estigma social, sino como un mecanismo estructural de exclusión que propicia la desigualdad, la fragmentación social y el abuso de poder. La discriminación, por lo tanto, no se queda en el terreno subjetivo, sino que se traduce en restricción o pérdida de derechos y negación de oportunidades. Esto no sólo puede sino debe ser documentado con datos duros, en un sentido semejante a como lo hizo en su momento la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.

Es una obviedad decirlo, pero no está de más repetir que el diagnóstico es una materia prima insustituible; sin ella, el diseño de políticas públicas y, en general, todo el esfuerzo desplegado en la lucha contra la discriminación puede convertirse en un dar de palos a ciegas.

De manera concomitante, debe continuarse el esfuerzo de construir indicadores lo más precisos posible para dimensionar el problema de la discriminación, conocer el grado en que determinados sectores se ven afectados por ella y estar en condiciones de definir y comprometer metas cuyo cumplimiento, por parte del gobierno o los particulares, pueda ser medido y evaluado²². Sin tales herramientas es

²² Recientemente se han desarrollado esfuerzos interesantes en ese sentido en áreas que están vinculadas con las tareas y atribuciones de

imposible saber si se avanza, cuánto y en qué. E incluso se puede enfrentar la paradoja de desplegar un activismo febril pero poco productivo.

La reforma de la LFPED en materia de procedimientos

Una de las actividades más importantes del Consejo es la de recibir denuncias por motivos de discriminación. El CONAPRED ha recibido numerosas denuncias en el año y medio que tiene de operación: en 2004 se recibieron y radicaron un total de 189 expedientes, de los cuales 83 fueron quejas y 106 reclamaciones, mientras que en 2005, con corte al 19 de octubre, ingresaron un total de 379 asuntos, de los cuales 151 han sido quejas y 228 reclamaciones²³. Como se observa, el número de denuncias se ha duplicado de un año a otro y es probable que siga creciendo conforme se conozcan más la Ley y el propio Consejo. Aumentarán también en la medida en que las personas vean al CONAPRED como una instancia eficaz en la resolución de los casos que se le presentan.

Y en este punto, si bien el balance general es positivo, ha venido evidenciándose que algunos preceptos de la LFPED imponen de uno u otro modo limitaciones a la acción del Consejo. El caso más claro es el que tiene que ver con el procedimiento conciliatorio entre particulares. El artículo 81 de la LFPED establece que “si cualquiera de las partes o ambas no aceptan el procedimiento conciliatorio del Consejo, éste atenderá la queja correspondiente y brindará orientación al quejoso para que acuda ante las instancias judiciales o administrativas correspondientes”.

CONAPRED. Por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) México, con el apoyo de otras instancias, ha desarrollado un índice que mide el nivel de bienestar de niñas, niños y adolescentes, agrupados en distintos rangos de edad, y que permite conocer el grado de cumplimiento de sus derechos. UNICEF ha señalado que “El objetivo es que las instituciones, organismos e individuos de diversos sectores de la sociedad utilicen estos índices para la formulación y aplicación de políticas públicas (y programas) orientados al cumplimiento universal de los derechos de la niñez. Véase UNICEF, Consejo Consultivo de UNICEF y Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias, *Vigía de los derechos de la Niñez Mexicana*, núm. 1, año 1, abril de 2005 (la revista puede consultarse en el portal de Internet de UNICEF: www.unicef.org/mexico/UNICEFNoticias/vigia.pdf).

²³ En las causas de las quejas presentadas prevalecen las relativas a discriminación por embarazo, por discapacidad y por preferencia sexual y en menor medida por condiciones de salud y origen étnico, aunque también hay registro de quejas por motivos de sexo, edad, apariencia física, condición social y económica, religión, antisemitismo y xenofobia. En lo que toca a las reclamaciones, el mayor número se relaciona con embarazo, condiciones de salud y preferencia sexual, aunque también las ha habido por sexo, edad, condición económica o social, discapacidad, religión y origen étnico.

El Consejo ha celebrado con éxito varios convenios con particulares relacionados con procedimientos de queja, entre ellos algunos con importantes empresas privadas, pero lo cierto es que en este aspecto la ley es muy laxa porque la realización del procedimiento conciliatorio queda librado a la pura voluntad de las partes, y ya ha ocurrido que el particular al que se le imputa una presunta conducta discriminatoria no acepta la conciliación. Esto deja sin materia al Consejo, por lo que una vez que brinda orientación al quejoso para que acuda a otras instancias, prácticamente tiene que cerrar el caso. Es preciso promover reformas a la Ley que le den al Consejo posibilidades de continuar investigando en caso de que algún particular se niegue a conciliar. Para esos efectos convendría revisar el artículo 35, fracción VIII del anteproyecto de ley elaborado por la Comisión Ciudadana, el cual señalaba lo siguiente: “En caso de que el servidor público o el particular no acepte la conciliación o que en ésta las partes no lleguen a acuerdo alguno, el Consejo hará de su conocimiento que investigará los hechos motivo de la reclamación en los términos de esta Ley e impondrá, en su caso, las medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación previstas en la misma. Asimismo, el Consejo promoverá el fincamiento de las responsabilidades que resulten de la aplicación de otros ordenamientos”. Una reforma en este sentido ya no dejaría atado de manos al Consejo y le permitiría cumplir cabalmente con su tarea de tutelar eficazmente los derechos de los individuos o grupos objeto de discriminación y resolver adecuadamente los procedimientos de queja y reclamación.

La perspectiva de los derechos en el posicionamiento público del tema

La Encuesta Nacional sobre Discriminación²⁴, aplicada por la Sedesol, y en cuya difusión ha venido colaborando el CONAPRED, revela que casi siete de cada diez personas en el país asocian el término “discriminación” con el hecho de dar un trato diferente o negativo a determinadas personas. Ello quiere decir que una proporción significativa de la población (poco más de las dos terceras partes) percibe la carga de desprecio que es inherente a la acción de discriminar y captura adecuadamente lo que es una dimensión significativa de dicha acción.

Pero sólo una pequeña proporción de ese universo vincula la discriminación con situaciones de pérdida de derechos. Esto pudiera significar que a la población en gene-

²⁴ Véase <www.conapred.org.mx>.

ral no le queda suficientemente claro que el menosprecio y el maltrato asociados a la discriminación terminan traduciendo, indefectiblemente, no sólo en una exclusión simbólica, sino en restricción de derechos fundamentales y menores oportunidades de desarrollo.

Si esta lectura es correcta, la lucha contra la discriminación en México enfrenta serios problemas: mientras la gente no perciba el daño, a veces irreparable, que la discriminación produce en la vida de las personas, puede existir una propensión a trivializar el fenómeno, a considerarlo negativo pero no especialmente grave, a verlo en todo caso como la expresión de meras actitudes individuales políticamente incorrectas pero intrascendentes, y no como un problema que conduce a la exclusión social y que, por ello, amerita la intervención correctiva del Estado a fin de restituir derechos injustamente conculcados.

Lo anterior tiene varias implicaciones, pero una de ellas atañe directamente a los trabajos del CONAPRED en el ámbito de la educación, la divulgación y, más particularmente, la comunicación social. El Consejo tiene que apostar a campañas que creen empatía y que movilicen la sensibilidad y las emociones de la gente a partir de situaciones en las que nunca se deje de subrayar que lo que en último término está en juego en la discriminación son los derechos fundamentales de las personas y sus oportunidades de desarrollo en condiciones de equidad.

La educación para el reconocimiento del derecho a la diferencia

La Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación acertaba, sin duda, al afirmar que “La misión fundamental del Consejo consiste en impulsar una reforma vigorosa a la cultura de la sociedad, de tal manera que la lucha contra la discriminación no sólo se exprese en las instituciones y normas formales, sino que también sea capaz de transformar los referentes, las costumbres, las tradiciones, los mapas cognoscitivos y las actitudes cotidianas que provocan, en su conjunto, la permanencia de las asimetrías, productos de actos discriminatorios, entre las personas”²⁵.

Como ya se ha dicho, combatir la discriminación implica, paralelamente a la transformación de las condiciones estructurales, un compromiso con la modificación de las pautas culturales y sociales en las que se asientan los prejuicios, la intolerancia y la propensión estigmatizadora. De ahí que una estrategia integral de combate a la discriminación deba incluir en su campo de acción el ámbito educativo.

Los objetivos que deben guiar esa acción han de ser:

- Promover, sobre todo en las nuevas generaciones pero no sólo en ellas, tanto la comprensión como el compromiso con los principios de la igual dignidad de todos los seres humanos y de los derechos fundamentales de la persona.
- Reconstruir y desterrar prejuicios y estereotipos que están en la base de prácticas de exclusión y discriminación hacia grupos y personas socialmente estigmatizadas.
- Construir nuevos referentes para la interacción social.
- Favorecer el desarrollo de competencias sociales relacionadas con la empatía, el respeto a la diversidad, el diálogo, la convivencia en la pluralidad y la resolución pacífica de los conflictos.

El Consejo ha venido trabajando en el terreno de la educación formal, pero es necesario reforzar las atribuciones del Consejo en la materia²⁶, ampliar el universo de su acción y dotar de recursos suficientes al área para desplegar propuestas educativas innovadoras²⁷. Ahora bien, cuando se habla de educación no sólo estamos pensando en niñas, niños y jóvenes en el espacio escolar. Es de fundamental importancia sensibilizar, formar y capacitar a personal de instituciones públicas y privadas, así como de organismos sociales que trabajan con poblaciones en situación de vulnerabilidad. Tanto o más importante es capacitar a sectores estratégicos que, en virtud de su desempeño profesional, están en contacto con estas mismas poblaciones: médicos, maestros, abogados, agentes del ministerio público, jueces. Y verdaderamente crucial es hacerlo con los tomadores de decisiones en el ámbito gubernamental (incluyo aquí a funcionarios altos y medios de la administración pública, así como a legisladores)²⁸. Si no se llega

²⁶ Llama la atención el hecho de que, no obstante el énfasis que hacía la Comisión Ciudadana en los aspectos culturales y educativos, su anteproyecto de ley y la versión que finalmente se aprobó no incluya ninguna atribución explícita en este campo. En un eventual proceso de reforma a la LFPED convendría tener presente este hecho. Actualmente, el CONAPRED trabaja diversos proyectos con distintas áreas de la Secretaría de Educación Pública, y ha encontrado muy buena receptividad, pero una atribución de ley le daría mayor peso a la voz del Consejo en los procesos educativos y, sobre todo, aseguraría la continuidad de sus trabajos.

²⁷ Un ejemplo de ello tiene que ver con la capacitación. Cuando se habla de procesos a gran escala, no hay prácticamente recurso humano y presupuestal que alcance, de modo que los procesos de educación a distancia emergen como una muy buena opción. Así por ejemplo, una plataforma pedagógica consistente en línea, complementada con otros recursos didácticos, permite ampliar decisivamente la cobertura sin perder calidad en el proceso educativo.

²⁸ Una anécdota puede ilustrar la importancia de esta tarea. Gilberto Rincón Gallardo ha recordado en uno de sus textos (inédito), titulado “La discriminación en la agenda del desarrollo”, que, a finales de 2003, en la discusión de la Cámara de Diputados sobre el presupuesto federal para 2004, un legislador, haciendo referencia al proyecto de presupuesto

²⁵ Comisión Ciudadana, *La discriminación en México...*, op. cit., p. 210.

eficazmente a esos sectores, va a resultar muy difícil remover los obstáculos que enfrenta a cada paso la igualdad en derechos, trato y oportunidades.

La integralidad de la lucha contra la discriminación

Los datos de la ya citada Encuesta Nacional sobre Discriminación permiten inferir que en el imaginario social existen percepciones diferenciadas sobre la legitimidad de distintas prácticas excluyentes, así como sobre la consideración y el apoyo gubernamental a que tienen derecho los distintos grupos discriminados. Las respuestas a distintos reactivos en torno, por ejemplo, a cuáles son los grupos más desprotegidos, cuáles los que deberían recibir ayuda del gobierno, cuáles los grupos que pueden generar conflictos, etcétera, permiten pensar que, de manera preponderante, en ese imaginario social aparecen dos grandes grupos de discriminados:

- Por un lado están los discriminados que activan ciertos resortes emocionales y suscitan bien sea la conmiseración, bien la solidaridad, pero que en todo caso son objeto de una consideración social especial, al grado de que son vistos como merecedores de apoyo gubernamental. Entre éstos destacan claramente las personas adultas mayores y, en menor grado, las personas con discapacidad, los indígenas y las personas con VIH SIDA.
- Por otro lado figuran los discriminados que suscitan desconfianza y rechazo, a quienes se les ve como una potencial amenaza de perturbación del orden social o moral, y cuya discriminación, implícitamente, se ve como justificada. Entre ellos sobresalen los extranjeros, las personas pertenecientes a minorías religiosas y las personas con una preferencia sexual distinta a la heterosexual²⁹.

para el CONAPRED, comentaba que el proyecto de la no discriminación era propio de sociedades desarrolladas, como las europeas, pero que poco podía significar para un país con necesidades como las de México. En la opinión de este legislador, dar recursos suficientes a la lucha institucional del Estado mexicano contra la discriminación era una suerte de excentricidad que un país pobre como el nuestro no debería permitirse. Hasta aquí lo narrado por el presidente del Consejo. Que aquélla no era una opinión aislada lo demuestra el hecho de que el presupuesto que finalmente aprobó la Cámara de Diputados en esa ocasión fue de sólo el 33% del proyecto presupuestal, ya de suyo magro, propuesto por el Ejecutivo federal a la Cámara baja para su aprobación.

²⁹ Así por ejemplo, la mayoría de los entrevistados respondió que entre los grupos más desprotegidos en México se encuentran los ancianos, seguidos por los indígenas, las personas con discapacidad y las personas que viven con VIH. En el mismo sentido, entre 67 y 75% de los entrevistados respondieron que el gobierno debería apoyar a los adultos mayores, a las personas con discapacidad y a los indígenas en la búsqueda de trabajo. Pero estos porcentajes bajaron sensiblemente cuan-

Estas diferencias de percepción constituyen un potencial problema para la lucha contra la discriminación en México porque pudieran alentar en diversos ámbitos, empezando por los tomadores de decisiones, la tentación de sólo impulsar aquellas acciones que benefician a grupos discriminados que merecen consideración social, bloqueando aquellas dirigidas a reivindicar los derechos de grupos igualmente discriminados pero socialmente mal vistos, todo ello a costa de una política y de una estrategia integrales.

Lo anterior no es sólo una especulación académica. Es un riesgo real. Contrástese, por ejemplo, la relevancia que, en general, se le otorga hoy en día al tema de las personas con discapacidad con el resquemor que en algunos sectores ha provocado la primera campaña de difusión contra la homofobia que impulsaron hace unos meses la Secretaría de Salud, a través del Centro Nacional de Atención y Prevención del SIDA (CENSIDA) y el CONAPRED.

Por lo demás, la tentación de impulsar políticas antidiscriminatorias en forma selectiva no es privativa del gobierno; también está presente en el mundo de las empresas, incluidas las grandes transnacionales. Recientemente se dio a conocer a la opinión pública el caso de una compañía refresquera cuya filial en México promueve programas de inclusión laboral para personas con discapacidad, lo cual es ciertamente muy loable, pero que al mismo tiempo habría presuntamente permitido y/o legitimado la discriminación a personas con una preferencia sexual distinta a la heterosexual.

De modo que el desafío no es menor: la lucha antidiscriminatoria sólo puede concebirse como una lucha integral a favor de la restitución de derechos a quienes los han perdido de facto por poseer un estigma social. Y restituir derechos implica remover prejuicios, promover el respeto y la tolerancia, reformar leyes excluyentes y reorientar políticas públicas para compensar a los grupos en desventaja social.

Y en ello el Estado tiene un papel crucial e irrenunciable: su tarea, como lo proclama la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en su artículo segundo, consiste en “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas”. Su deber irrenunciable, el nuestro por lo tanto, es luchar contra la discriminación, es decir, a favor de la igualdad, a favor de que todas las personas disfruten de una vida con derechos, que es la única que merece llamarse una vida digna.

do se refirieron a los extranjeros (52.2% opinó que deben ser apoyados por el gobierno), los no católicos (45%) y las personas homosexuales (35.4%). Y a la pregunta de a quién jamás contrataría para un trabajo, casi una quinta parte de los entrevistados respondió que a un extranjero y a una persona con VIH (uno de cada diez dijo que nunca a un homosexual).