Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

La instrumentación de políticas públicas de la no discriminación

Dadas las condiciones sociales, económicas y culturales relacionadas con la discriminación en Iberoamérica, parece no ser suficiente el avance normativo y la modernización del marco institucional del derecho a la no discriminación que se ha experimentado en muchos países. Ciertamente, la exigibilidad de este derecho requiere del desarrollo y la práctica de políticas que ayuden a prevenir y eliminar tanto las vulnerabilidades como las prácticas de discriminación que las personas enfrentan día a día.

El combate a la discriminación demanda, efectivamente, políticas públicas que reviertan las condiciones generales de este fenómeno, como aquellas que en lo particular afectan a un grupo vulnerable y que requieren protección específica. En esta tarea –que debe ser emprendida primordialmente por ámbito del Estado pero también del conjunto de la sociedad–, factores de cambio como la educación, los medios de comunicación, los recursos presupuestales y la consecución de acciones afirmativas y/o medidas compensatorias juegan un papel de primer orden para prestarle la atención debida al fenómeno discriminatorio.

Como se ha observado, la conciencia adquirida por las sociedades iberoamericanas sobre los efectos y costos sociales de las prácticas discriminatorias es relativamente reciente. Desde hace algunos años, los gobiernos de la región han comenzado a tratar de revertir las causas y secuelas de tales prácticas. Como muestra de ello, algunos se han dado a la tarea de construir indicadores o al menos realizar investigaciones y/o estudios que reflejen los diferentes rostros de la discriminación. De acuerdo con la información presentada por los países integrantes de la RIOOD, han sido elaborados algunos diagnósticos que arrojan datos sobre la discriminación de grupos vulnerables, como las mujeres, las personas con discapacidad, los adolescentes y jóvenes, primordialmente, y se ha analizado el impacto y costo social del racismo y la relación entre discriminación y acceso al trabajo, como se verá en el siguiente apartado.

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

El diagnóstico de la discriminación

Países como Bolivia, Brasil, Portugal, Ecuador y Panamá han llevado a cabo investigaciones sobre la discriminación basada en género, condición etárea, racismo y discapacidad.

En Bolivia, diferentes instancias del Estado han realizado estudios de opinión y encuestas sobre manifestaciones discriminatorias. En relación con la discriminación de género, el antes llamado Viceministerio de la Mujer, ahora Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, llevó a cabo un estudio denominado *Análisis de equidad de género en Bolivia 1992-2002*. Posteriormente, la misma instancia, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística (INE), elaboró un documento publicado en 2005 y denominado *Mujeres y hombres en cifras, brechas de género,* el cual basado en una serie de encuestas devela el problema de la discriminación por motivos de género que experimenta el país. Otra iniciativa reciente fue la confección del *Diagnóstico nacional sobre la situación económica y laboral de adolescentes y jóvenes,* publicado en 2006. Este estudio fue realizado por el Ministerio de Justicia y la agencia de cooperación alemana GTZ, y se centró en la discriminación por razones etáreas. Asimismo, el Defensor del Pueblo cuenta con diferentes estudios y encuestas de opinión donde se toca el tema de la discriminación; una de sus publicaciones fue *Coloquio Discriminación y Derechos Humanos,* de 2003, donde se hace referencia a la discriminación desde diferentes puntos de vista.

De la misma manera, en Brasil se han promovido investigaciones socioeconómicas mediante las cuales se ha comprobado estadísticamente la gravedad del problema de la discriminación que afecta a grandes sectores de la población nacional, en particular a los afrodescendientes, los indígenas y las mujeres. La problemática del sector racial ha sido ampliamente desarrollada en los estudios del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA, por sus siglas en portugués), institución gubernamental encargada de la realización de estudios e investigaciones sobre la realidad económica del país. Recientemente, en 2005, en asociación con el Fondo para el Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), este organismo elaboró un estudio denominado *Retrato de las Desigualdades – Género y Raza,* que revela el impacto del racismo y del machismo en el país, actitudes que se manifiestan en forma mucho más acentuada cuando se refieren a la mujer negra. Por otra parte, vinculado al Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) –responsable de la realización periódica de los censos demográficos y demás estudios sobre la dinámica poblacional del país–, también ha incorporado paulatinamente el desglose de los datos para determinar la naturaleza étnico-racial y de género en los índices de desarrollo humano.[7]

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

La misma perspectiva racial se ha tomado en Portugal. El ACIDI cuenta con un Observatorio de Migración y con numerosas investigaciones sobre los distintos rostros del fenómeno migratorio, como la participación cívica y política de la mujer africana en Portugal, la migración de personas adultas mayores, el acceso a la salud de los inmigrantes, la diversidad lingüística y la biculturalidad, migración, etnicidad y diversidad religiosa, entre otros.

En el caso de Ecuador, una encuesta aplicada en diciembre de 2004 por el Consejo Nacional de Discapacidades y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) en 20,000 hogares a nivel nacional, entrevistando a un total de 83,043 personas y en la que se preguntó sobre la discriminación por discapacidad arrojó los siguientes resultados. El 41% de los encuestados mencionó que existe discriminación hacia este sector, siendo más notoria esta situación en la ciudad y más cuando se trata de mujeres con discapacidad. Un 30% refirió que fue discriminado en las elecciones de 2004, mientras que el 20% de la población con limitación grave declaró sentirse marginado socialmente, en el trabajo y el transporte, así como excluido de espacios y lugares; asimismo, considera que no recibe el mismo trato que el resto de la población. Finalmente, un 6% señaló que es objeto de discriminación familiar y un 89% dijo que las personas con discapacidad no tienen las mismas oportunidades. Asimismo, existen encuestas sobre discriminación realizadas por otros organismos, como el INEC, los Consejos de Mujeres y de Niños, y las ONG.

En la misma tónica, Panamá llevó a cabo en 2006 la *I Encuesta Nacional de Discapacidad* (Pendis), con el objetivo de determinar el porcentaje real de la población con algún tipo de discapacidad. Con anterioridad, en el *Censo de Población y Vivienda de 2000* se estimó que este porcentaje era del 1.8%. Sin embargo, la Encuesta citada arrojó un resultado diferente, toda vez que comprobó que alrededor de 370,053 personas presentaban algún tipo de discapacidad, es decir, un 11.3% de la población. Este estudio resultó de gran importancia porque permitió detectar que en el caso de las personas con discapacidad, la discriminación no se refleja de manera directa, a través de la negación del ejercicio de un derecho ampliamente reconocido, sino porque no pueden acceder a los servicios básicos ni al disfrute de las políticas sociales, al no darse las condiciones para que participen de sus beneficios.

Desde una perspectiva más exhaustiva, Colombia, Costa Rica, Perú, Argentina y México han analizado un mayor abanico de discriminaciones y de indicadores sociales.

---

[7] El IBGE considera, a fin de establecer la composición racial de la población brasileña, las siguientes categorías: “blanco”, “negro”, “mulato”, “amarillo” e “indígena”.

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

En Colombia se han realizado algunos informes sobre la discriminación por razones de género, etnia, discapacidad y preferencia sexual. No obstante, falta mayor información que permita evaluar el verdadero impacto de la discriminación en los individuos y/o grupos poblacionales tradicionalmente discriminados, la afectación en la sociedad y la manera como opera en los diferentes ámbitos, principalmente en los que se produce y reproduce la discriminación, como son el educativo, familiar, el acceso a la justicia y el medio laboral. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), como entidad que tiene bajo su responsabilidad la regulación de la información estadística, viene desarrollando una estrategia dirigida a entregar información precisa, actualizada y permanente sobre discapacidad. Este registro de localización y caracterización de la población con algún tipo de discapacidad se realiza por municipios y departamentos, a fin de que el gobierno nacional pueda adoptar las medidas necesarias para la prevención, atención y rehabilitación de esta población. De igual manera, el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), titulado *Las Mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, señala que la discriminación y la violencia contra las mujeres en el contexto del conflicto armado colombiano y las circunstancias que históricamente han expuesto a aquéllas a ser discriminadas, sujetas de estereotipos sociales y a recibir un trato inferior, así como las consecuencias civiles, políticas, económicas y sociales de esta situación de desventaja, han sido explotadas y manipuladas por los actores del conflicto armado. Además, el Observatorio de Asuntos de Género de la Consejería Presidencial de Equidad de la Mujer ha publicado ocho boletines que contienen artículos de investigación sobre temas específicos de discriminación a este grupo, como la trata de personas, el empleo y la participación política femenina, con base en los cuales se han hecho recomendaciones de política pública. En este tema, Colombia ha desarrollado indicadores de discriminación por género, tal y como se observa en el recuadro 13.

En Costa Rica, el Instituto de Estudios Sociales en Población (Idespo) de la Universidad Nacional realiza semestralmente encuestas sobre la perspectiva ciudadana de la democracia, la legitimidad institucional, la situación socioeconómica y política, la participación ciudadana, la pobreza, la desigualdad, la educación y la migración. Entre los proyectos y programas que está ejecutando ese Instituto en la actualidad, se hallan los de salud sexual y reproductiva; horizontes ambientales; integración de los inmigrantes en la sociedad costarricense; y calidad de vida de la población adulta mayor. Particularmente en el tema de la integración de la población inmigrante ha realizado varias encuestas de percepción.[8]

[8] Los resultados pueden verse en www.una.ac.cr/idespo/

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

Recuadro 13

Observatorio de la discriminación contra la mujer en Colombia

La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) cuenta con el Observatorio de Asuntos de Género (OAG), que es un mecanismo de seguimiento a indicadores sociales, cumplimiento de normas, cualificación de las intervenciones e impacto de los programas dirigidos a reducir la brecha provocada por la inequidad de género en la calidad de vida de las mujeres. Tiene los siguientes objetivos: a) generar información actualizada y de calidad sobre la situación de las mujeres y sobre las actividades de las instituciones gubernamentales en relación con la equidad de género; b) promover el conocimiento de las normas existentes a favor de las mujeres y propiciar el avance legislativo en los aspectos que se requieran tanto como su cumplimiento; c) medir los resultados y el impacto de proyectos institucionales con respecto a la equidad de género; d) ofrecer a la población el conocimiento de los avances y resultados de las actividades del Observatorio.

En la propuesta de diseño y puesta en marcha de la *Estrategia de Información del Observatorio de Asuntos de Género* se plantea dar seguimiento a la situación de equidad entre mujeres y hombres a la luz de cinco ejes temáticos definidos en la política Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo: 1) empleo y desarrollo empresarial, 2) educación y cultura, 3) salud sexual y reproductiva, 4) participación política, y 5) violencia contra la mujer. Además, se definieron y seleccionaron indicadores apropiados para el seguimiento de cada uno de los núcleos problemáticos dentro de los ejes temáticos sensibles al género definidos por el Observatorio. La estrategia de información para el OAG incluyó la formulación inicial de 112 indicadores organizados en tres tipos: poblacionales, de seguimiento a las acciones del Estado colombiano (herramientas de equidad) y de seguimiento a las acciones de la CPEM. No obstante, una vez puesta en marcha la estrategia, a partir de enero de 2005 encontró obstáculos importantes para la recopilación de información, que tenían que ver principalmente con que la información no estaba desagregada por sexo, lo que impedía que el OAG pudiera darle seguimiento. Por tanto, se redujo a 80 el número de indicadores a los cuales el OAG hace seguimiento periódicamente.

Por su parte, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica no reporta indicadores para medir el fenómeno de la discriminación en general. Sin embargo, consigna algunos estudios en los cuales se ha medido la discriminación en ese país con base en indicadores específicos para sectores particulares de la población. En este sentido, en septiembre pasado, la oficina de enlace del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), conjuntamente con la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, presentó el estudio titulado *El nivel de integración local de refugiados en Costa Rica, 2001-2002*, en el que se utilizan indicadores tales como el acceso al empleo, a la vivienda, la educación y los cuidados médicos. También se

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

analizó en este estudio el grado de aceptación que tienen los refugiados, la discriminación y la xenofobia en Costa Rica.[9] Por su parte, el *Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, en su decimosegundo informe, correspondiente a 2006, determinó que solamente dos de 18 indicadores sobre las brechas de género –la esperanza de vida y la tasa neta de participación en el empleo– habían disminuido a favor de la mujer, mientras que la pobreza, la educación regular y el empleo se mantenían o habían aumentado.

Perú informa acerca de que el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) realizó en 2007 dos informes trimestrales estadísticos sobre género, los cuales detallaron la situación de la discriminación de la mujer. Se cuenta con un *Compendio Estadístico Nacional* (Sistema Nacional de Estadística e Informática), con estimaciones y proyecciones de la población a nivel nacional –área urbana y rural–, por departamentos, sexo y edades, para el periodo 2005-2020, que refleja las brechas de género existentes en población, salud, educación, trabajo y producción, entre otros rubros. Por su parte, la *Encuesta Nacional de Hogares* (Enaho) tiene como objetivo la generación de indicadores relacionados al empleo e ingreso, el conocimiento de la evolución de la pobreza en el país y el bienestar de los hogares, la medición del alcance de los programas sociales en las mejoras de las condiciones de vida de la población. La *Encuesta Permanente de Empleo* (EPE) busca generar indicadores sobre empleo e ingreso, a fin de dar seguimiento y analizar el mercado laboral. Hasta 2006, esta Encuesta se ejecutó únicamente en el área de Lima Metropolitana. A partir de agosto de 2006, el cuestionario se insertó en la *Encuesta Nacional Continua* (Enco), lo que ha permitido recabar información de empleo a nivel departamental y suministrar información demográfica, social y económica de manera continua y oportuna a niveles administrativos menores, necesarios para la toma de decisiones. Asimismo, suministra información sobre el comportamiento del mercado laboral. En estas encuestas son visibles las brechas existentes en el país, en el ámbito poblacional, de salud, educación, empleo, ingresos y mercado laboral.

Respecto a la creación de indicadores, el *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010* del Mimdes, determina los avances anuales previstos hasta 2010. Asimismo, se está elaborando el Sistema de Seguimiento y Monitoreo de dicho *Plan*, que contará con metas, acciones estratégicas e indicadores de género.

[9] Los resultados pueden consultarse en www.acnur.org/biblioteca/pdf/3512.pdf y en www.estadonacion.or.cr/Info2006/Ponencias/equidad/Goldenberg_2006.pdf

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

Iniciativas más elaboradas de investigación sobre la discriminación y sus efectos sociales las encontramos en Argentina y México, pues en ambos países se han desarrollado análisis sobre las prácticas discriminatorias a través de encuestas nacionales y han sido elaborados estudios sobre problemáticas específicas.

En Argentina, por ejemplo, el Inadi ha realizado un estudio para construir el mapa de la discriminación como una herramienta dirigida a la definición de políticas públicas, de focalización de campañas y de elaboración de instrumentos para el diálogo con las autoridades de las provincias y ciudades del país. Hasta el momento, se ha concluido la tarea en la ciudad y en la provincia de Buenos Aires, mismos que han arrojado datos alarmantes sobre la percepción de las prácticas discriminatorias en Argentina, pues casi el 40% de la población entrevistada reportó haber padecido algún acto discriminatorio, mientras que más de la mitad lo presenció en alguna ocasión.

En México, al igual que en Argentina, se efectuó el mapeo de la discriminación a través de la *I Encuesta sobre Discriminación*, en 2005, a cargo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). Con la misma intención de realizar un diagnóstico que sirva de instrumento para el desarrollo ulterior de políticas públicas, en 2006 fue publicado el *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, que aborda la particularidad discriminatoria de los grupos vulnerables en ese país.

En 2004, con el inicio de las actividades del Conapred, comenzó un proceso de reflexión sobre las líneas de desarrollo de investigaciones y estudios a elaborar en el corto, mediano y largo plazos, presentándose un amplio abanico de posibilidades, producto de una baja visibilidad del tema y de la poca importancia que en México habían recibido el análisis, el debate y el conocimiento de los mecanismos que producen y perpetúan la discriminación.[10]

En tal sentido, han sido elaborados diversos estudios que hablan de las dimensiones involucradas en el fenómeno discriminatorio, como la elaboración de información estadística; tendencias nacionales y globales sobre discriminación y exclusión;

[10] En un contexto limitado de recursos, el primer año de vida del Conapred apoyó el desarrollo de dos estudios desde la perspectiva del derecho internacional: el primero sobre la Unión Europea (*Estudio comparativo de las nuevas legislaciones nacionales y regionales en materia de lucha contra la discriminación, casos de la Unión Europea*), que resultó relevante porque este espacio regional ofrece un campo privilegiado de investigación para el análisis de medidas de protección de derechos humanos y lucha antidiscriminación. El segundo permitió contar con elementos sobre las orientaciones de la onu en el tema de la discriminación y la posición mexicana respecto de las mismas (*Análisis de la orientación de la política de la ONU en materia de lucha contra la discriminación y de la posición de los Estados Unidos Mexicanos*).

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

discriminación en los ámbitos laboral, educativo, militar, religioso y de salud; discriminación y diversidad sexual; discriminación racial y étnica; discriminación y discapacidad; discriminación y estigmatización relacionadas con el VIH-sida. Del mismo modo, ha sido tema recurrente de conocimiento el estudio de las políticas públicas de atención a personas con discapacidad o adultos mayores, así como la discriminación ejercida por parte de las empresas aseguradoras en México hacia las personas con discapacidad, adultos mayores o con VIH-sida.

En cuanto a la vulnerabilidad por género, existen estudios sobre la mujer indígena migrante y una estrategia de prevención y sanción a la discriminación de género. La lamentable problemática de los niños y niñas en situación de calle y el limitado acceso a la educación, la salud y la justicia han sido también objeto de estas investigaciones. Al mismo tiempo, se han identificado los rezagos en materia legal y de política pública en relación con los inmigrantes en México.

Por otro lado, un tema de relevancia para el combate a las prácticas discriminatorias tiene que ver con el análisis de la normativa local en la materia, la operación del servicio profesional y las normas antidiscriminación, la identificación de herramientas de planeación con criterios de no discriminación en el sector público, así como la participación de grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de acciones afirmativas y el diseño de políticas públicas.

Uno de los saldos pendientes del *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación 2006* es la creación de una batería de indicadores de gestión, de resultados y de impacto que permitan conocer la forma en que las líneas de acción de dicho documento se concretan en la realidad. El ejercicio de evaluación de los resultados del *Programa* permitirá afinar sus contenidos con vistas a elaborar el documento rector de la política de Estado en materia de no discriminación para el periodo 2007-2012. Sin embargo, el ejercicio enfrenta una doble dificultad. Por una parte, a diferencia del género y el desarrollo humano, no existe un indicador internacional de medición que permita obtener una evaluación generalizada y cuantitativa del grado de cumplimiento del derecho a la no discriminación México, a fin de compararlo con otras realidades nacionales; en este sentido, incluso en el ámbito internacional la construcción de indicadores para medir la no discriminación es un tema que todavía está formulándose de manera teórica. Por otra parte, se ha presentado la necesidad de construir indicadores que se empaten, o al menos sean mensurables, con los empleados por las dependencias de la Administración Pública Federal mexicana para medir sus resultados, pues el Conapred está planteado como un sujeto coordinador de acciones contra la discriminación más que como un ejecutor de las mismas. Al entender la dificultad de construir indicadores adecuados y generalizables, el Consejo

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

decidió iniciar, a principios de 2007, pláticas con el Sistema de Naciones Unidas en México para solicitar asesoría técnica y la experiencia de éste en la medición del desarrollo humano y la calidad de vida en distintas áreas temáticas relacionadas con los derechos fundamentales. Hasta el momento, el Conapred ha asistido a las reuniones preparatorias del 1 Marco de Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF), que se elabora para el caso mexicano.

De manera general, Chile, Uruguay, Guatemala, El Salvador y Paraguay han desarrollado encuestas a fin de medir la percepción de la población sobre el fenómeno discriminatorio.

Así, en Chile destaca la encuesta telefónica *Tolerancia y Discriminación*, elaborada en noviembre de 2005 en la capital del país por la anterior área Tolerancia y no Discriminación, perteneciente a la División de Organizaciones Sociales del Ministerio de la Secretaría General.

Por su parte, y aunque Uruguay no ha realizado encuestas específicas sobre la discriminación, existen estudios generales acerca del tema. En este país la discriminación es muy sutil, pues sus habitantes declaran no discriminar, pero en los hechos, amparándose en supuestas deficiencias de formación o en conductas antisociales, discriminan en sus conductas.

Guatemala realizó en agosto de 2005, por primera vez en su historia, una encuesta a través de uno de los diarios de mayor circulación, *Prensa Libre*. Los resultados mostraron que el 94.3% de la población consideraba que en el país existía discriminación, especialmente hacia los grupos indígenas.

En El Salvador no se conoce iniciativa estatal –o proveniente oficialmente de alguno de los órganos del Estado– encaminada a la realización de estudios de opinión o encuestas dirigidas al conocimiento o visibilización del fenómeno de la discriminación en cualquiera de sus modalidades. Sin embargo, y pese a que no existe documentación de la naturaleza referida, pueden mencionarse algunos estudios divulgados bajo responsabilidad de alguna cartera de Estado o, especialmente, llevados a cabo por universidades e incluso por entidades pertenecientes a la sociedad civil o a programas vinculados a agencias de cooperación internacional.

Además de la escasez de estudios, la mayoría de aquellos con los que se cuenta no ha tenido como objetivo específico el abordaje del fenómeno de la discriminación como tal, sino que se alude a alguna de sus causas o consecuencias a fin de de presentar el estado situacional sobre diversas temáticas o grupos poblacionales concretos.

En Paraguay, según informaciones proporcionadas por la Secretaría Técnica de Planificación, organismo gubernamental encargado de los estudios nacionales de encuestas y censos, no se evidencian trabajos realizados en el área de discriminación

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

en ninguna de sus modalidades. Es importante destacar, por el contrario, que las asociaciones civiles presionan para el levantamiento de datos, algo que sucede, por ejemplo, con la problemática de los afrodescendientes. De esta manera, la Defensoría del Pueblo, junto con la Asociación Afroparaguaya Kamba Cuá, ha solicitado que se inserte en el censo nacional la captación de datos relativos a la afrodescendencia.

Planes o programas nacionales

Si bien la construcción de una política antidiscriminatoria debe sustentarse en un marco legal que garantice justicia e igualdad para todas las personas, también es menester que se apoye en criterios y directrices que definan claramente los objetivos para prevenir y eliminar las prácticas nocivas de la discriminación. Este es el papel que juegan los programas o planes nacionales, específicamente los que desde una perspectiva de trasversalización del enfoque antidiscriminatorio tratan de orientar prácticas y acciones institucionales en la materia. De hecho, el fundamento político de este tipo de acuerdos programáticos radica, precisamente, en el deber legal que tienen los Estados con sus sociedades de generar mejores reglas de convivencia y de adquisición de derechos.

En la región, puede hablarse de dos modelos de orientación programática para la sustentación de políticas públicas que ayuden a aminorar las asimetrías sociales que fundamentan, en muchas ocasiones, los actos discriminatorios. En el primero de ellos ubicamos a países como Argentina, México o Guatemala, que han elaborado planes nacionales contra la discriminación, así como a Chile, que se halla en el proceso de elaboración de uno. La importancia de estos planes radica en la integración de una directriz de antidiscriminación a nivel nacional, donde se identifican los ámbitos de discriminación y los ejes de ejecución de políticas.

Por su parte, el segundo modelo desarrolla planes que introducen enfoques trasversales en políticas dirigidas a grupos vulnerables que necesitan atención específica. En este grupo de países destacan Bolivia, Brasil, Perú y Colombia, como naciones que abarcan un abanico amplio de grupos, mientras que Ecuador, Costa Rica, Panamá y El Salvador cuentan con programas encaminados a un específico tipo de discriminación. Uruguay, Paraguay, Portugal y Puerto Rico no reportaron información al respecto.

Así pues, Argentina cuenta con un *Plan Nacional contra la Discriminación*. Como producto de los compromisos adquiridos en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia, realizada en Durban, Sudáfrica en 2001, Argentina aprobó por decreto, en 2005, un plan nacional que contiene diagnósticos sobre distintos grupos discriminados, al

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

igual que propuestas políticas y legislativas para revertir tal situación. Del mismo modo, se encuentra desarrollando un proyecto a fin de construir indicadores que permitan el monitoreo de ciudades libres de discriminación. Cabe señalar que el plan abarca un número considerable de grupos vulnerables y condiciones susceptibles de discriminación que a continuación se enuncian:

1) Discriminación etárea: niños y adolescentes, adultos mayores.
2) Discriminación por origen étnico o nacional: pueblos originarios, afrodescendientes, antisemitismo, arabofobia e islamofobia, comunidades gitanas y pueblos romanís, colectividades latinoamericanas y asiáticas.
3) Discriminación por género.
4) Discriminación por identidad sexual.
5) Discriminación hacia los migrantes y refugiados.
6) Discriminación por ideas políticas.
7) Discriminación religiosa: religión y espiritualidad indígenas, antisemitismo, arabofobia e islamofobia, protestantismo, y testigos de Jehová.
8) Discriminación por situaciones particulares: personas privadas de libertad, liberadas, veteranos de la guerra de las Malvinas y vecinos de poblaciones aisladas.

Derivado de este diagnóstico, el *Plan* contiene diversos ámbitos de acción como administración de justicia, legislación, administración pública, educación, fuerzas de seguridad, medios de comunicación y salud.

En México, por su parte, desde 2006 existe el *Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (PNPED), y al igual que sucedió con Argentina, es resultado de los compromisos internacionales adquiridos en la Conferencia de Durban. El PNPED da cuenta de la estrategia que ha diseñado el CONAPRED a fin de coordinar, orientar y evaluar los resultados de la política del Estado mexicano en materia de no discriminación. El objetivo central de este *Programa* es la construcción estratégica trasversal de políticas públicas diseñadas e implementadas con el propósito de defender la no discriminación. Asimismo, el PNPED ofrece la orientación necesaria para la construcción de una política de Estado en materia de no discriminación y propone constituirse en promotor del Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, como espacio de convergencia y encuentro de instituciones públicas y organizaciones sociales y civiles, a efecto de que se hagan cargo, de manera compartida, de las obligaciones legales y de las políticas públicas en materia de no discriminación formuladas en el *Programa*.

El PNPED está integrado por siete secciones sustantivas: la primera se refiere al marco normativo; la segunda describe el proceso de planeación del programa y ofre-

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

ce una explicación del papel del Conapred como institución coordinadora de la política antidiscriminatoria en México; la tercera ofrece un diagnóstico acerca de la situación que viven los principales grupos sujetos a discriminación en México, y se expone un amplísimo catálogo de políticas públicas en materia de salud, trabajo y acceso a la justicia para todos los grupos vulnerabilizados; la cuarta muestra la visión y misión de este *Programa*; la quinta, la manera como los propósitos del pnped habrán de aplicarse, particularmente en los ámbitos estructurales de la vida social, como son el trabajo, la salud, la educación y la justicia; la sexta tiene que ver con el Acuerdo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, y la séptima habla sobre la evaluación y el seguimiento de las actividades y tareas programadas.

En Guatemala, con la aprobación presidencial en 2006 de la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial, se reconoció públicamente la existencia del racismo y la discriminación en ese país. A fin de apoyar la implementación de las diferentes acciones contenidas en tal política, se ha involucrado a la mayoría de las instituciones gubernamentales. La Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Copredeh) ha trabajado en un programa permanente sobre pluriculturalidad que ha culminado en el desarrollo y la creación de una oficina administrativa conocida como Unidad de Pluriculturalidad.

Respecto a Chile, en la actualidad se halla en elaboración el *Plan contra el Racismo y la Discriminación.* Existen, además, programas y proyectos que tienden a la inclusión social y a la prevención de diversas formas de discriminación. En términos generales, la mayoría de los servicios públicos cuentan con programas cuyo objetivo es combatir esta plaga. Entre los antecedentes programáticos del combate a la discriminación pueden citarse los siguientes: a) *Programa de Gobierno para Gobernar con la Gente 2006-2010,* en especial los capítulos Chile somos todos y Nuevo trato ciudadano; b) *Instructivo Presidencial de Buenas Prácticas Laborales para el Sector Público,* que promueve la igualdad de oportunidades y trato en el empleo entre mujeres y hombres; c) Proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación; d) *Ley 19,880* de procedimiento administrativo y derechos de las personas; e) *Plan por la Igualdad y no Discriminación 2004-2006*; f) *Proyecto de Asociatividad para Disminuir la Discriminación a las Personas que Viven con vih-sida en los Ámbitos escolar y Laboral*; g) Comisión Nacional e Intersectorial del Maltrato Infantil; h) *Plan Conjunto del Adulto Mayor,* e i) *Programa de Mejoramiento de la Gestión con Enfoque de Género.*

En la perspectiva de trasversalización sectorial, Bolivia desarrolla una política antidiscriminatoria basada en planes enfocados a la igualación de oportunidades para determinados grupos vulnerables. Los programas nacionales en temas de educación,

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

salud, justicia y empleo, en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo Bolivia, Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien 2006-2010*, toman en cuenta la equidad como uno de sus ejes trasversales, lo cual de cierta manera ha generado que los planes y proyectos emanados hasta la fecha involucren trasversalmente políticas de tipo integral a fin de erradicar cualquier forma de discriminación. Uno de los ejes primarios de este mismo Plan señala a Bolivia como "digna", buscando erradicar la pobreza, la exclusión, la marginación y la explotación.

Asimismo, en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo* se ha generado un plan de salud intercultural que permite generar espacios de atención a personas de diferentes culturas. Por su parte, el Ministerio de Justicia ha elaborado una propuesta de ley de justicia comunitaria que posibilita incluir el acceso a este tipo de justicia. El Comité Nacional de la Persona con Discapacidad, por su parte, cuyo objetivo principal es el sensibilizar a la sociedad sobre los derechos de las personas con discapacidad promoviendo medidas a favor de la igualdad de oportunidades, estableció como una de sus líneas de acción el logro de la equiparación de oportunidades para gente con discapacidad. Además, han sido creados nueve Comités Departamentales de las Personas con Discapacidad (Codepedis), como entidades operativas y circunscritas a su ámbito territorial. Esta política de carácter integral ha contando, adicionalmente, con un *Plan Nacional de Igualdad y Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad*, que junto con el Defensor del Pueblo logró el establecimiento de la política integral más completa, la cual previene la posible discriminación de personas con discapacidad. Tomando en cuenta que la discriminación es atendida por diferentes instancias estatales, las acciones y proyectos que se realizan dependen de las diferentes ramas de donde emanen.

En el mismo sentido, Brasil ha adoptado una serie de medidas y planes cuyo propósito es enfrentar, en forma consistente y coordinada, las diversas formas de discriminación. En diversas áreas se han elaborado planes nacionales en pro de la equidad. En años recientes se ha avanzado extraordinariamente en el proceso de planeación y articulación de estas acciones, en particular por medio de la adopción de planes específicos, entre los cuales merecen mención el *Plan Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial* (PNPIR), el *Plan Nacional de Políticas para las Mujeres* (PNPM), el *Plan Brasil sin Homofobia*, el *Plan Nacional para la Lucha contra la Violencia y el Maltrato a los Adultos Mayores*, así como la *Política Nacional para la Integración de las Personas Minusválidas*.

Estos planes, programas y políticas se derivan de un amplio proceso de diálogo entre los órganos de gobierno y los representantes de la sociedad civil, tratando de incorporar las demandas de los grupos sociales directamente afectados por la discri-

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

minación. Así, por ejemplo, el *Plan Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial*, incorpora políticas propuestas y demandas presentadas durante la I Conferencia Nacional para la Promoción de la Igualdad Racial (I-CONAPIR), celebrada en 2005. De modo semejante, el PNPM contó para su elaboración con una importante participación de la sociedad civil organizada por medio de la Conferencia Nacional sobre Políticas para las Mujeres, celebrada también en 2005. La implementación de este *Plan* fue respaldado recientemente por medio de la II Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres, celebrada del 18 al 20 de agosto de 2007, cuya sistematización estará en breve a disposición de la sociedad. El *Programa Brasil sin Homofobia*, por su parte, fue lanzado en 2004 después de una serie de discusiones entre el gobierno federal y la sociedad civil, con el propósito de promover la ciudadanía de gays, lesbianas, travestis, transgéneros y bisexuales a partir de la equiparación de derechos y del combate a la violencia y la discriminación homofóbicas. Asimismo, el *Plan Nacional de Combate a la Violencia y el Maltrato contra Adultos Mayores* emana de la I Conferencia Nacional de los Derechos del Adulto Mayor, celebrada del 23 al 26 de mayo de 2006. Por último, la *Política Nacional de Integración de la Persona con Deficiencias* también fue debatida, avalada y validada con la realización de la I Conferencia Nacional por los Derechos de la Persona con Deficiencias, que tuvo lugar del 12 al 15 de mayo de 2006. Esta Conferencia rescató el compromiso y la justicia social con nuevos principios democráticos, así como su impacto en la gestión social. Todos estos planes han repercutido tanto en la adopción de medidas específicas como en la inclusión de una perspectiva transversal en los diversos órganos del gobierno federal.

En Colombia, el Estado aborda la lucha contra la discriminación a partir de la identificación de grupos vulnerables y la instrumentación de políticas enfocadas a superar la desigualdad. Respecto a la política de género, dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado Comunitario, Desarrollo para Todos*, se busca la equidad de género a través del impulso de acciones que compensen o moderen las discriminaciones que afectan a las mujeres. En tal sentido, el Plan ha considerado necesario introducir de manera trasversal el enfoque de género como categoría de análisis social y método de identificación y corrección de desigualdades en las políticas públicas de equidad en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la Administración Pública. Asimismo, se hace necesario establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del poder público a fin de desarrollar una agenda de país en materia de equidad de género, acorde con los mandatos constitucionales, legales y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano. Tomando en cuenta el *Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres*, que expresa el compromiso de las entidades del gobierno nacio-

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

nal, la rama judicial, y el Poder Legislativo, de incorporar la dimensión de género en sus programas, proyectos y presupuestos, el gobierno se ha comprometido a:

1) A través del Observatorio de Asuntos de Género (OAG), adscrito a la Consejería para la Equidad de la Mujer (CPEM), dar seguimiento a las acciones que se lleven a cabo en el desarrollo de la política de género y formular recomendaciones para adoptar medidas correctivas.
2) Adelantar la política afirmativa "Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo", mediante el desarrollo de planes estratégicos y programas específicos a favor de las mujeres, a fin de contribuir a la superación de las inequidades que afectan a este grupo de población, particularmente a las mujeres cabeza de familia, emprendedoras, maltratadas y en situación de pobreza o vulnerabilidad social y económica.
3) Impulsar estrategias que conduzcan a incorporar el enfoque de género de manera trasversal en las políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y demás iniciativas que desarrollen las entidades del sector público. Las políticas para lograr la equidad de género están estrechamente relacionadas con el desarrollo de la política social en general.

Por otra parte, el Ministerio de Educación Nacional cuenta con el *Programa de Etnoeducación*, cuyo objetivo fundamental es defender la condición humana y el respeto por la diversidad multicultural, étnica, de género y opción personal de vida como recreación de la identidad nacional.

Este Ministerio, en colaboración con la Comisión Pedagógica Nacional de las Comunidades Negras y el Ministerio del Interior, han adoptado medidas destinadas a respetar la autonomía e identidad cultural dentro de la política de etnoeducación. Asimismo, en el marco de la conmemoración de los 150 años de la abolición legal de la esclavitud en Colombia, se expidieron los lineamientos curriculares de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.

En el ámbito de los niños y los adolescentes, la Procuraduría General de la Nación (organismo de control del Estado), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (primera autoridad en infancia del país) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), vienen impulsando la "Estrategia municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia, hechos y derechos", que busca mejorar las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia en Colombia, así como llevar los derechos de este grupo poblacional a la práctica.

Por su parte, el *Plan Nacional de intervención en discapacidad. Plan de Acción 2005-2007,* del cual el organismo asesor es el Comité Consultivo Nacional de las Personas

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

con Limitación, tiene como componentes estratégicos la promoción, rehabilitación, equiparación de oportunidades y habilitación y rehabilitación integral.

En cuanto al rubro de los derechos humanos, de conformidad con los lineamientos establecidos en el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* y atendiendo al compromiso asumido por el Estado colombiano al suscribir la *Declaración* y el *Plan de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos* celebrada en Viena en 1993, el gobierno ha venido impulsando la elaboración del *Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos* y *Derecho Internacional Humanitario,* que debe cumplir cuatro puntos: 1) carácter estatal, 2) integralidad de los derechos humanos, 3) enfoque de género, y 4) amplia concertación con la sociedad civil.

En el *Plan* se establecerán áreas prioritarias de atención que orienten las acciones del Estado en derechos humanos y derecho internacional humanitario en el corto, mediano y largo plazos. La propuesta para la concertación del *Plan* contempla el abordaje de los siguientes ejes temáticos: cultura y ciudadanía en derechos humanos; derechos a la vida y a la integridad personal; lucha contra la discriminación y la promoción del respeto a la identidad de grupos poblacionales –indígenas, afrocolombianos, raizales y romanís–; niñez y adolescencia, jóvenes, adultos mayores; mujeres; LGBT; y personas con discapacidad. Al mismo tiempo, se centra en la promoción del enfoque de derechos en las políticas públicas en materia de educación, salud, vivienda y trabajo, acceso a la justicia y lucha contra la impunidad. El *Plan Nacional de Acción* que se está concertando es un instrumento indicativo, estratégico y operativo de planeación y gestión del Estado colombiano, que tiene como fin promover y proteger los derechos humanos y mejorar las condiciones para su ejercicio, así como propugnar por la aplicación del derecho internacional humanitario.

Por su parte, Perú cuenta con varios planes nacionales que buscan la equiparación de oportunidades e introducen criterios antidiscriminatorios. Por ejemplo, en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres existe el *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010*, integrado a los sectores e instituciones del Estado a través de la Comisión Multisectorial de Seguimiento de dicho *Plan*. El documento posee cinco enfoques: 1) de derechos humanos, 2) de equidad de género, 3) de interculturalidad, 4) intergeneracional y, 5) de territorialidad. Asimismo, consta de cinco lineamientos de políticas a fin de garantizar los derechos económicos, sociales y políticos de las mujeres e institucionalizar la equidad de género en las políticas, programas y proyectos de Estado: a) institucionalizar y trasversalizar la perspectiva de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en las políticas públicas, planes nacionales y prácticas del Estado; b) promover en la sociedad la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos entre

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

mujeres y varones para garantizar el derecho a la no discriminación hacia las mujeres; c) garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y culturales para las mujeres; d) garantizar el ejercicio pleno de los derechos económicos de las mujeres, y e) garantizar el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos de las mujeres y el acceso equitativo a instancias de poder y toma de decisiones.

Del mismo modo, el Estado peruano cuenta con otros planes que abordan la superación de las diversas formas de discriminación, como el *Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010*, que contiene lineamientos estratégicos para institucionalizar las políticas públicas y los enfoques de los derechos humanos y su difusión en las instituciones públicas y privadas. Con este *Plan* se busca asegurar la vigencia de los derechos humanos e implementar políticas afirmativas a favor de los ciudadanos más vulnerables, en condiciones de igualdad de trato y de no discriminación. A fin de combatir la discriminación contra mujeres, indígenas y campesinos, las autoridades deben revisar periódicamente sus leyes para garantizar que no favorecen la discriminación por motivo de raza, orientación sexual y etnia, así como para mejorar su eficacia en la eliminación de dicha discriminación. El *Plan* también establece que deben tomarse medidas con vistas a promover y garantizar el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho al más alto nivel de salud, al trabajo libremente escogido o aceptado, a la educación y a tener un nivel de vida adecuado en términos de alimentación, vestido y vivienda. Por su parte, el Mimdes asumió el encargo de formular el *Plan Nacional de Población 2003-2010*, entre cuyos objetivos figuran: establecer una relación adecuada entre la población y el desarrollo del país; garantizar la decisión libre y consciente sobre el número de hijos; disminuir la morbimortalidad materno infantil y elevar la calidad de vida; mejorar la distribución espacial de la población en el territorio, en función al desarrollo regional y a la seguridad nacional. Al igual que los planes antes mencionados, está directamente vinculado a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

En otro terreno, el *Plan Nacional de Apoyo a la Familia 2004-2011* (PNAF), aprobado por *Decreto Supremo 011-2004-Mimdes*, contiene componentes de no discriminación en materia de: a) atención prioritaria en los programas sociales a favor de familias con madres gestantes, niños menores de cinco años, personas con discapacidad y adultos mayores (acción estratégica 05 de la meta del lineamiento de política 01); b) promoción de la paternidad y maternidad responsables (acción estratégica 7 del lineamiento de política 01); c) conciliación entre la vida familiar y las actividades laborales, tanto en el ámbito público como privado (lineamiento 3 del PNAF); d) reconocimiento y difusión del valor de la relación entre abuelos y nietos (acción estraté-

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

gica 6 del lineamiento; y, e) destacar el protagonismo y responsabilidad compartida de los padres en la conducción de la familia (lineamiento 9 del PNAF).

El Estado peruano cuenta, además, con planes dirigidos por direcciones del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, enfocados a la atención de la eliminación de un determinado tipo de discriminación, los cuales contribuyen al bienestar de esta población vulnerable. Por ejemplo, la Dirección General de la Mujer del Mimdes se encarga de la implementación del *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Varones 2006-2010,* que ha promovido la Ley 28,983 (*Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*), y que viene luchando por la aprobación de la *Ley de Alternancia en las Elecciones*. También se encuentra implementando los *Observatorios de la Mujer en Ayacucho, Apurímac y Puno*, así como el proyecto de documentación de las mujeres indocumentadas, en su mayoría residentes en zonas altoandinas y amazónicas. La Dirección General de Familia y Comunidad del Mimdes cuenta con la Dirección de Personas Adultas Mayores, órgano encargado de promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en el campo de las personas adultas mayores, en especial en aquellas poblaciones que sufren discriminación y exclusión social y se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema. Esta Dirección se encarga de la ejecución del *Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2006-2010*.

Por su parte, la Dirección General de la Persona con Discapacidad, que ejecutó el *Plan Nacional para las Personas con Discapacidad 2003-2007,* es un órgano del Despacho Viceministerial de la Mujer, responsable de formular, proponer, coordinar, supervisar y evaluar las políticas nacionales, normas, planes, programas, estrategias y proyectos para el desarrollo e integración social, económica y cultural de la persona con discapacidad en un marco de igualdad de oportunidades, sin distinción de edad, sexo, raza, religión o nivel socioeconómico, garantizando el ejercicio pleno de sus derechos y promoviendo la participación ciudadana.

En cuanto a afrodescendientes y pueblos originarios, la Dirección General de Pueblos Originarios y Afroperuanos es el órgano responsable de formular, proponer, articular, supervisar y evaluar las políticas, normas, planes, estrategias y programas nacionales para la promoción, defensa, investigación, afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano.

Cambiando de nación, en Costa Rica, al igual que en los países portadores del modelo de la trasversalización sectorial, la Defensoría de los Habitantes señala no constarle la existencia de un programa integral contra toda forma de discriminación. Sin embargo, para el caso de la discriminación contra adolescentes, apunta que el gobierno costarricense está ejecutando un programa denominado *Avancemos,* el cual

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

tiene como objetivo general: "promover el mantenimiento y aprovechamiento de adolescentes en condición de pobreza en el sistema educativo, para que tengan oportunidad de superar a futuro la situación en que viven, es decir, propiciar la ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza". El programa es interinstitucional y de "carácter selectivo, consistente en una transferencia monetaria que se entrega –de manera condicionada– a familias en situación de pobreza, vulnerabilidad, riesgo y exclusión social, con el fin de promover que sus adolescentes se mantengan y concluyan la educación secundaria". Los componentes del *Avancemos* son tres: a) transferencia monetaria condicionada, b) mejoramiento de la oferta educativa para los adolescentes en condición de pobreza y c) estímulo al ahorro en el caso de los estudiantes más avanzados. En los años 2006 y 2007 se ejecutó el componente de transferencia monetaria; los restantes componentes se encuentran en etapa de diseño y su implementación iniciará a partir de 2008. El gobierno de la República también lleva a cabo un *Programa de Erradicación de Precarios* mediante el cual ha brindado soluciones individuales, mientras que la erradicación de algunos asentamientos en precario se encuentra en proceso.

En Ecuador aún no existe un programa integral de lucha contra la discriminación, pero en varias áreas ya se están reformulando programas para hacerlos más inclusivos, como el *Plan Nacional de Educación Inclusiva*, el *Plan Nacional de Discapacidades* y el *Plan Nacional de Empleo.* En el mismo sentido, ya se dictó una *Política de Estado en Materia de Discapacidades*.

En Panamá, como resultado del trabajo consensuado del Conadis y con el apoyo de organismos internacionales como la OIT y la OMS, se elaboró el *Plan Estratégico Nacional 2005-2009* (PEN) para el tema de las discapacidades, el cual contiene cuatro lineamientos estratégicos: 1) concienciación y sensibilización, 2) adecuación y aplicación de la normativa jurídica, 3) equiparación de oportunidades, y 4) promoción de la investigación. Su ejecución operativa considera los principios de integralidad del concepto de discapacidad, la sinergia y la trasversalidad, a fin de evitar acciones sectoriales aisladas. El PEN es revisado y actualizado por todos los miembros del Conadis y con la asistencia técnica de la Senadis, en forma regular una vez al año, con la debida anterioridad al ejercicio presupuestal del gobierno. Esto permitirá una adecuada vinculación entre necesidades de recursos de las dependencias y requerimientos que imponga la ejecución del pen, para lo cual se han reestructurado o creado oficinas de enlaces en las distintas dependencias del Estado, incluyendo algunas que históricamente no consideraban como propia la atención del tema.

Por su parte, El Salvador no ha implementado programa integral alguno de lucha contra la discriminación, aunque pueden citarse algunos casos en los cuales se han

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

observado esfuerzos por atender algunas problemáticas específicas. Respecto de las personas que viven con VIH-sida, se han dado algunos pasos por denunciar el estigma social que padecen. De igual modo, la ley que obliga a las instituciones públicas y privadas a contratar a una persona con alguna discapacidad por cada 25 empleadas. Sin embargo, no se ha dado ningún seguimiento a su aplicación.

Medidas compensatorias

Una vez propuestas las líneas de acción en los programas nacionales contra la discriminación, algunos países han seguido la política de promover medidas especiales orientadas a la equiparación de oportunidades, dadas las asimetrías sociales observables entre distintos grupos sociales.

Las medidas positivas y compensatorias están basadas en el concepto de acción afirmativa, el cual se aplica generalmente como sinónimo de estrategia, con el propósito de promover y en último término lograr la igualdad de oportunidades y el pleno disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales para las personas que se encuentran en situaciones de desventaja social. Estas medidas se aplican primordialmente en las esferas social, económica y cultural para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos sociales.

En Iberoamérica, los sectores históricamente marginados son los que han recibido mayor atención por parte de los gobiernos. Así, las mujeres, las personas discapacitadas, los pueblos indígenas y los afrodescendientes son los grupos a los cuales se dirigen tales medidas de compensación, predominantemente en el ámbito laboral.

En Argentina, las acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad están contenidas en el artículo 8 de la *Ley Nacional 22,431* sobre protección integral a las personas con discapacidad, donde se establece que las entidades que integran el Estado nacional –entre ellas las empresas privadas concesionarias de servicios públicos– "están obligadas a ocupar personas con discapacidad que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo en una proporción no inferior al 4% de la totalidad de su personal y a establecer reservas de puestos de trabajo a ser exclusivamente ocupados por ellas".

Respecto a la igualdad de las mujeres, la *Ley Nacional 24,012* sobre cupo femenino asienta que el registro de candidaturas a puestos de elección popular por parte de los partidos políticos deberán cumplir con el requisito de que "las listas que presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. Asimismo, "no será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos."

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

En Bolivia, el *Decreto Supremo 27,477*, del 6 de mayo de 2004, promueve, reglamenta y protege la incorporación, el ascenso y la estabilidad de personas con discapacidad en el mercado laboral, estableciendo que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de contratar un promedio mínimo de un 4% de personas discapacitadas y señalando que las instituciones privadas deberán realizar contrataciones similares de carácter preferencial.

Por su parte, Brasil aplica programas de acción afirmativa orientados particularmente hacia las mujeres, afrodescendientes y afectados de necesidades especiales. Los programas de acción afirmativa se dedican a la eliminación de obstáculos para el acceso a los servicios públicos de salud, trabajo/empleo, seguridad, alimentación/nutrición y posesión de tierras. Muy particularmente para el caso de quienes tienen necesidades especiales, además de las garantías constitucionales destinadas a los minusválidos, la *Ley 8,213* de 1991 –que trata de los planes de beneficios de la asistencia social– establece (artículos 89 a 93) que desde el momento en que la persona inicia el proceso de habilitación y rehabilitación profesional se aplica un sistema de cuotas relativo a la contratación obligatoria de: 1) los trabajadores a quienes se les hubiera cancelado su contrato con motivo de la eventual incapacidad laboral, y 2) las personas discapacitadas pero habilitadas para el cumplimiento satisfactorio de las exigencias del contrato de trabajo, aunque hasta ese momento hubieran sido ajenas al empleador. El sentido del artículo 93 determina que una empresa con 100 o más empleados está obligada a reservar del 2 al 5% de sus puestos para beneficiarios (asegurados) rehabilitados o personas discapacitadas de acuerdo con la siguiente proporción:

De 100 a 200 empleados	2%
De 201 a 500 empleados	3%
De 501 a 1,000 empleados	4%
De 1,001 empleados en adelante	5%

Por su parte, el inciso 1 del artículo 93 prevé que el despido de dichos empleados sólo podrá llevarse a cabo después de haber sido contratado un sustituto en condiciones similares. Lo mismo estipula el inciso 1 del artículo 36 del *Decreto 3,298* de 1999, que reglamente la Ley 7,853, referente a la política nacional para la integración de personas con discapacidad.

Colombia orienta sus medidas compensatorias hacia las mujeres y los afrodescendientes. La Consejería de Equidad para la Mujer impulsa acciones para compensar o

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

moderar las discriminaciones que afectan a las primeras. A esos efectos, coadyuva tratando de introducir en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la Administración Pública el enfoque de género como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades. Asimismo, considera necesario establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del poder público a fin de desarrollar una agenda nacional en materia de equidad de género. Por tal motivo, viene adelantando la política afirmativa *Mujeres constructoras de paz y desarrollo*, mediante la ejecución de planes estratégicos y programas específicos. Esta política pone énfasis en el respeto por las diferencias de género en programas como la *Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema*, los programas de empleo y desarrollo empresarial, de salud sexual y reproductiva, de violencia intrafamiliar, y de participación política. Adicionalmente, el Estado colombiano cuenta con legislación que busca garantizar la igualdad de género, como la *Ley 581* de 2000 (*Ley de Cuotas*), por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.

También existen medidas de acción afirmativa a favor de la población de afrocolombianos, como la reglamentada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (*Conpes 3,310*) en 2004, cuyo objetivo radica en identificar, incrementar y focalizar el acceso de la población negra o afrocolombiana a los programas sociales del Estado, de tal manera que se generen mayores oportunidades a fin de alcanzar los beneficios del desarrollo y mejorar las condiciones de vida de esta población a través de la implementación de acciones afirmativas. Las estrategias previstas son: 1) promover la equidad a través de las siete herramientas del *Plan de Reactivación Social*; 2) implementar acciones afirmativas a corto plazo; 3) dotarse de un sistema de información que permita la identificación, caracterización, cuantificación y registro; 4) formular el plan integral de largo plazo y hacer seguimiento a las políticas y estrategias enmarcadas en el *Plan Nacional de Desarrollo*.

En Ecuador, por su parte, en 2006 fue reformado el *Código Laboral*, que incorporó la obligatoriedad de contratar a personas con discapacidad con un tope del 4% del total de los trabajadores hasta 2010, siendo ése el porcentaje fijo que se aplicará en los años sucesivos, tanto en el sector público como en el privado. El empleador que incumpla con lo dispuesto será sancionado con una multa mensual equivalente a diez remuneraciones básicas mínimas unificadas del trabajador en general (1,700 dólares estadounidenses). En el caso de las empresas y entidades del Estado, la respectiva autoridad nominadora será sancionada administrativa y pecuniariamente con un sueldo básico, multa y sanción.

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

En el mismo sentido, Panamá cuenta con la *Ley 42*, del 27 de agosto de 1999, que en su artículo 36 contempla incentivos fiscales para las empresas que promuevan la igualdad de oportunidades en cuanto a la adaptación y/o importación de vehículos nuevos para posibilitar el uso del transporte público, colectivo y selectivo, con objeto de ser utilizado por las personas con discapacidad y así facilitar su desplazamiento y seguridad. Por su parte, el artículo 14 de la *Ley 1*, del 28 de agosto de 1992, protege a las personas con discapacidades auditivas y manifiesta que "el órgano ejecutivo, por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, reconocerá al empleador que contrate discapacitados, el doble del salario devengado por el discapacitado, hasta por un máximo de seis meses en cada periodo fiscal, como gasto deducible para la determinación de la renta gravable". Mediante estos incentivos fiscales, Panamá busca que el sector privado brinde ofertas de empleo a fin de garantizar a las personas con discapacidad un soporte económico para su independencia.

En México, entre las atribuciones del Conapred se encuentra la de coordinarse con instituciones públicas federales, locales y municipales, así como con personas y organizaciones sociales y privadas a fin de promover que en los programas de gobierno se prevean medidas positivas y compensatorias para cualquier persona o grupo. El esfuerzo antidiscriminatorio no debe apuntar a tratar a todas las personas de la misma manera, sino a todas las personas como iguales en dignidad, derechos y acceso a las oportunidades. De ahí que la ley en la materia establezca medidas que deben ser adoptadas por las autoridades para generar una efectiva igualdad de oportunidades en diversos ámbitos de la vida social, tales como la educación, el empleo, la salud, la cultura, etcétera, medidas que tienen por objeto compensar a los grupos en situación de vulnerabilidad por la falta de oportunidades de que disponen para el ejercicio pleno de sus derechos. La *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* enumera en su capítulo III, en los artículos 10 a 14, algunas de las medidas positivas y compensatorias que deben adoptarse a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres, los niños y las niñas, los adultos mayores, las personas con discapacidad y los indígenas.

Paraguay, siguiendo esta línea, establece en el artículo 46 de su *Constitución Nacional* que "las protecciones sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios", lo que conlleva la sustentación a nivel constitucional de las acciones afirmativas que realice el Estado en su combate contra la discriminación.

En El Salvador no existen incentivos o estímulos legales a favor de las empresas e instituciones que promuevan medidas antidiscriminatorias. Sin embargo, en los últimos años se ha abierto alguna discusión referente a la necesidad de impulsar no so-

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

lamente los mecanismos sancionatorios contra acciones que vulneran la igualdad y la no discriminación, sino también de promover ciertos incentivos para empresas, instituciones y personas que se destaquen en la lucha por la igualdad, la no discriminación y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, dicha discusión todavía no ha desembocado en las reformas legales respectivas. Además, algunas instituciones, públicas o privadas, establecen premios o distinciones para aquellas actividades que se realicen a favor de sectores vulnerables de la sociedad.

El presupuesto del combate a la discriminación

A pesar de la importancia legal e institucional otorgada a la lucha contra la discriminación en la región, la política antidiscriminatoria no representa una prioridad política para los países de Iberoamérica, una muestra de lo cual es el insuficiente o prácticamente inexistente presupuesto asignado a los programas sociales y compensatorios dedicados a superar las desventajas de los grupos más vulnerables y vulnerabilizados. Así, de acuerdo con la información reportada, sólo Argentina, México y Guatemala cuentan con un presupuesto dedicado específicamente al fenómeno discriminatorio. Por su parte, Perú, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay, Ecuador y El Salvador han desarrollado un enfoque sectorial y/o de trasversalización del criterio antidiscriminatorio que asigna presupuesto de manera individual a distintas instancias involucradas en la materia. Respecto del combate a la discriminación asociado con la reducción de la pobreza, sólo Brasil y Colombia contemplan presupuestos contra la pobreza que contengan una perspectiva antidiscriminatoria.

En el caso de Argentina, para 2007, la partida presupuestaria del Inadi ascendió a 4,800,000 pesos argentinos, un aproximado de 1,500,000 dólares. En Guatemala, el presupuesto asignado a la Codisra para el mismo año fue de 10 millones de quetzales, lo que equivalió 0.08% del presupuesto nacional. En México, el Conapred también contó con una asignación bajo. En su primer año de vida (2004) el presupuesto determinado fue de 60 millones de pesos, para 2005 se duplicó a 129 millones, en 2006 fue de 104, mientras que para 2007 y 2008 resultó de 99 millones y 118 millones de pesos, respectivamente. Lo anterior, por supuesto, tiene consecuencias directas en el trabajo de estas instituciones, pues dificulta abarcar a un amplio sector de la sociedad o instrumentar políticas y programas de mayor alcance.

Para combatir esta problemática, Perú cuenta con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a través de sus diferentes direcciones y programas. En 2007, este Ministerio contó con un presupuesto inicial de 985,329,288 de nuevos soles, lo que representó, aproximadamente, el 1.60% del presupuesto nacional.

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

Asimismo, en el presupuesto de Brasil están previstos recursos para el financiamiento de los programas sociales de los ministerios y secretarías de la Presidencia que, en conjunto o individualmente, costean las políticas públicas destinadas a la promoción de la igualdad racial en el país. Es conveniente señalar que el presupuesto destinado a enfrentar el racismo y otras formas de discriminación no debe ser confundido con el presupuesto de algún otro órgano específico, puesto que las acciones en este sentido han sido trasversalizadas.

A este respecto, destacan los progresos obtenidos por el *Programa Brasil Quilombola*[11], que formó parte del *Plan Plurianual 2004-2007* (PPA), cuya Coordinación General, encargada de supervisar su ejercicio, comanda la SEPPIR, si bien de forma colegiada con el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), el Instituto Nacional de la Reforma Agrario (INCRA), el Ministerio de la Cultura (MinC), la Fundación Cultural Palmares (FCP), el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y la Casa Civil de la Presidencia de la República. En lo que corresponde específicamente al *Programa Brasil Quilombola*, el presupuesto previsto constante del PPA para el periodo 2005-2007 fue de 130,026,977 reales. Estos recursos fueron distribuidos entre la SEPPIR (18,566,136 reales) y los órganos que participan en este programa: Ministerio de la Salud (943,000 reales), Ministerio de Educación (6,936,781 reales), Ministerio de Desarrollo Agrario, (6,261,818 reales) e INCRA (7,319,242 reales). Además de los presupuestos del ppa, varias empresas públicas y privadas destinan parte de sus recursos a proyectos especiales dirigidos a comunidades quilombolas; entre ellas destacan Petrobrás, Electrobrás, Fundación Banco de Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística (IBGE) e Instituto Multiplicar, cuyo monto es difícil de determinar, toda vez que muchos proyectos son negociados aisladamente y la cantidad suele ser variable.

Asimismo, en cuanto a la temática específica de género, la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres dispuso en 2006 de un monto de 19,589,564 de reales, aplicados prioritariamente a la prevención y el combate a la violencia contra la mujer.

Respecto a la perspectiva antidiscriminatoria de presupuestos que combaten la pobreza, los datos de 2005 indican que la población total del país era de aproximadamente 180 millones, 38% de la cual gana hasta dos salarios mínimos, es decir, más o menos 400 dólares. Hacia ese sector de la población están orientadas las políticas públicas en materia social y de combate a la pobreza, es decir, alrededor de

[11] Los quilombolas son los descendientes de los esclavos negros cuyos antepasados, durante el periodo de la esclavitud, huyeron de los ingenios de caña de azúcar para formar agrupamientos de refugiados y de resistencia llamados "quilombos".

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

70 millones de personas. Con el gobierno actual, a partir de 2003 –particularmente con la creación de la SEPPIR– las autoridades de Brasil comenzaron a privilegiar la implementación de programas del área social donde los sectores de raza y género son especialmente incorporados de manera más sistemática y explícita.

Bolivia no cuenta con una asignación presupuestaria específica, ya que como el tema de la discriminación es considerado un problema trasversal que es atendido por diferentes instancias públicas, el presupuesto utilizado se limita a las asignaciones con las que cuenta cada instancia, como las otorgadas al Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, al Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, al Viceministerio de Trabajo, Desarrollo Laboral y Cooperativas, y a la Defensoría del Pueblo.

De la misma manera, en Colombia no existe una asignación presupuestal orientada *ex profeso* a la lucha contra la discriminación, pero al abordar el tema de los diferentes grupos poblacionales históricamente discriminados, los recursos son destinados para desarrollar planes, proyectos y programas que son atendidos por las diferentes entidades públicas, como el Ministerio del Interior y su Dirección de Etnias, el Ministerio de Protección Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, entre otras.

Por otro lado, uno de los principales compromisos del gobierno de Colombia en el ámbito social es reducir significativamente los niveles de pobreza y pobreza extrema, además de mejorar las condiciones de vida de todos los colombianos, dando especial importancia a la población más vulnerable. Por este motivo, las entidades responsables de educación, salud, justicia y empleo desarrollan acciones para dar prioridad a la población más vulnerable y garantizar igualdad de oportunidades en el acceso y disfrute de los derechos. Es importante señalar que en el *Plan de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario*: *Desarrollo para Todos*, el 57% de los recursos del *Plan Plurianual de Inversión* (PPI) se distribuye a la estrategia de Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad, y el 30.4% a la de Crecimiento alto y sostenido. Por su parte, los sectores que concentran el 77.4% de los recursos del ppi son educación, protección social, minas y energía, transporte, ambiente, vivienda y desarrollo territorial, y defensa y seguridad. En los últimos años, según el *Informe del Presidente al Congreso 2007*, se redujo el coeficiente de Gini de 0,58 en 2002 a 0,54 en 2006, y se aumentó el ingreso promedio de los hogares un 18,8% en términos reales entre 2002 y 2006; además, se amplió la aplicación del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) en el 100% de los municipios, como instrumento de focalización de los programas sociales. Asimismo, en el *Informe* se señala que Colombia avanza en el cumplimiento de los objetivos del milenio para el 2015 y, en algunos casos, de manera anticipada a 2010. Tomando algunos

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

indicadores representativos de cada objetivo, sólo uno se encontrará en dicho año en un nivel de cumplimiento menor al 50%, en tanto que la mayor parte estará en un nivel de cumplimiento entre 50% y 80%, mientras que dos de ellos (pobreza extrema y cobertura bruta en educación básica) alcanzarán la meta en 2010. Los pobres crónicos representan el 16.6% de los hogares en Colombia, y los pobres transitorios –con un ingreso esperado mayor que la línea de pobreza–, el 31.3%. Para reducir los niveles de pobreza y mejorar la calidad de vida de la población colombiana, el gobierno ha puesto en marcha una agenda integral que busca fortalecer la seguridad social, garantizar el crecimiento sostenido y promocionar el bienestar. A tal fin, ha desarrollado programas que focalizan a la población en condiciones de mayor vulnerabilidad, como por ejemplo el *Programa Familias en Acción*. Asimismo, la *Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* persigue la construcción de lineamientos que garanticen la igualdad de oportunidades y el cambio de las prácticas discriminatorias.

En cuanto a Chile, para el combate específico a la discriminación sólo se da presupuesto al Departamento de Diversidad y no Discriminación, dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, y ello en una cantidad menor en relación con el presupuesto nacional. Dado que la mayoría de los servicios públicos cuenta con programas para combatir la discriminación, éstos otorgan en cada caso parte de su presupuesto a esta tarea. Ejemplo de ello es la Oficina de Diversidad del Ministerio de Educación.

En Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes es la institución sobre la cual recae, mayormente, la defensa de los derechos de las personas discriminadas, por lo que el presupuesto que recibe forma parte del presupuesto general de la República. Los programas de educación, salud, justicia y empleo son ejecutados por los Ministerios de Educación, Salud, Justicia y Trabajo, respectivamente. Cada uno cuenta con su propio presupuesto, aunque si bien esas instituciones son las responsables de ejecutarlo, la Contraloría General de la República vela por su correcta ejecución. De conformidad con las leyes que protegen particularmente la niñez y la adolescencia, las mujeres, las personas con discapacidad y los adultos mayores, cada una de esas instituciones debe desarrollar programas específicos, asignarles el presupuesto requerido y definir los responsables de la ejecución, a fin de garantizar la protección especial de esos grupos poblacionales.

Por lo que hace a Panamá, no existe de manera directa una asignación de presupuesto para combatir el tema de la discriminación a nivel nacional. No obstante, dentro de los programas de las diferentes instancias gubernamentales que manejan temas de discapacidad, género, etnia y población adulta mayor, existe un rubro dedicado al combate a la discriminación. En el tema de la discapacidad, figuran la Secre-

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

taría Nacional para la Integración Social de las Personas con Discapacidad, el Consejo Nacional Consultivo y para la Integración Social de las Personas con Discapacidad, y la Dirección Nacional de Personas con Discapacidad del Ministerio de Desarrollo Social. En otros ámbitos de la discriminación se encuentran la Oficina de Pueblos Indígenas, la Dirección Nacional de Adultos Mayores y la Dirección Nacional de la Mujer, las tres dentro del Ministerio de Desarrollo Social. La Comisión de Discriminación de la Defensoría del Pueblo y todas las instancias de gobierno que manejan las políticas sociales contemplan dentro de sus programas a aquéllos que pretenden la inclusión social de los grupos de atención vulnerable: mujer, niñez, adultos mayores, personas con discapacidad y pueblos indígenas, entre otros.

Uruguay, que cuenta con una institución *ad hoc* para el combate a la discriminación, no cuenta aún con presupuesto propio por ser muy reciente su instalación. Los gastos que insuma el trabajo de dicha institución deberán ser cubiertos por el Ministerio de Educación y Cultura. Por otro lado, existen comisiones específicas en los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social orientadas a la equidad en el empleo, mientras que el Instituto de las Mujeres del Uruguay maneja recursos para las mujeres en general y las afrodescendientes en particular. La Junta Nacional de Empleo cuenta con presupuesto autónomo y con programas dirigidos a adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad y jóvenes en primer empleo.

En el caso de Ecuador, que prioriza la discriminación por discapacidad, la responsabilidad recae en el Consejo Nacional de Discapacidades. En los demás casos de discriminación, en los consejos nacionales enfocados a mujeres, niños, adolescentes y pueblos indígenas, los presupuestos son mínimos.

Por su parte, El Salvador no tiene contemplada ninguna asignación presupuestaria específica para atender el problema de la discriminación. No obstante, cada una de las instituciones que trabajan por la igualdad y la no discriminación de sectores específicos de la sociedad salvadoreña contemplan en su presupuesto fondos para su funcionamiento general, aunque dichos éstos son bastante exiguos en relación con el presupuesto general.

Programas educativos para la inclusión social y la no discriminación

La educación es una de las herramientas más útiles y necesarias con vistas a prevenir prácticas y conductas discriminatorias, pues es en el espacio de la enseñanza donde es posible desactivar muchos de los dispositivos que inhiben las capacidades de las personas, que se ven afectadas en sus derechos cuando son consideradas inferiores o diferentes por su pertenencia a un grupo en específico. Ciertamente, una educación

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

para la no discriminación contribuye a la construcción de sujetos de derecho, desarticula las bases socioculturales y simbólicas de la discriminación, promueve identidades libremente elegidas, abiertas, plurales y no confrontadas, y ayuda a construir nuevos referentes para la interacción social (Gutiérrez, 2007: 65-140).

En Iberoamérica, aun cuando varios países reportaron información sobre contenidos educativos, los programas aludidos tienen que ver, sobre todo, con la educación que se imparte a grupos y sectores en situación de vulnerabilidad a fin de equiparar las condiciones de acceso a la educación para estos grupos, como sucede con indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad, mujeres y niñas. No obstante, existen programas específicos en materia de no discriminación que incluyen contenidos relacionados con valores como la tolerancia, la paz, el respeto a los derechos humanos y la inclusión social, y es posible observar la pronta inclusión de perspectivas antidiscriminatorias en los planes o programas educativos en muchos países.

En el caso de Bolivia, aunque no existe un contenido educativo explícito para contrarrestar la discriminación, se encuentra en elaboración una nueva currícula educativa, donde se plasmará como uno de los ejes centrales la no exclusión cultural y se promoverá la aceptación y no discriminación de los pueblos indígenas y originarios.

Del mismo modo, en Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes no reporta que en su país haya programas educativos que busquen contrarrestar la discriminación. Sin embargo, en la línea de la inclusión social, el gobierno ha elaborado un *Plan de Acción de Educación* para el periodo 2003-2015 que contempla la universalización y el mejoramiento de la educación preescolar, la incorporación de los grupos excluidos y un *Plan Nacional de Prevención* y *Atención de la Violencia* en y desde los centros educativos.

Por su parte, Ecuador también camina hacia un paradigma de atención que contempla cada vez en mayor medida la inclusión en los programas de educación, salud y trabajo. En la actualidad se está implementando el *Plan Decenal de la Educación*, aprobado en consulta popular, en el cual se propone una educación inclusiva, pluricultural y multiétnica. Cabe mencionar que en el ámbito de las discapacidades existen esfuerzos para disminuir la discriminación.

En Guatemala existen programas específicos sobre educación bilingüe desarrollados por el Ministerio de Educación y se han desarrollado campañas para la permanencia de las niñas en la escuela. Actualmente, bajo la tutela de la Copredeh y con la participación de la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem), la Defensoría de la Mujer Indígena (Demi), la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) y el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (Fodigua), se está llevando a cabo un programa de lucha contra las exclusiones que beneficia a mujeres

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

pobres rurales e indígenas y que fomenta la participación y la incidencia política, programa auspiciado por la Comunidad Europea.

Desde una perspectiva más focalizada de contenidos educativos a favor de la inclusión a través de la una ley, Brasil hizo obligatorio el estudio de la historia y la cultura afrobrasileña en la educación básica y media, a fin de eliminar prejuicios contra la población afrodescendiente y promover su autoestima. El contenido programático debe incluir el estudio de la historia de África y de los africanos, la lucha de los negros en Brasil, la cultura negra brasileña y del negro en la formación de la sociedad nacional, rescatando la contribución del pueblo de este color en las áreas social, económica y política a lo largo de la historia de Brasil. De la misma manera, fueron aprobadas directrices para los cursos de pedagogía, en las que se contempla la diversidad étnico-racial.

En Argentina se están realizando proyectos interinstitucionales que apuntan a la incorporación de alternativas para erradicar la discriminación. La política antidiscriminatoria desarrollada por el Inadi se dirige hacia ello y se encuentra en etapa de formulación, como resultado de las recomendaciones del *Plan Nacional contra la Discriminación*.

Por su parte, en Chile se organizan talleres dirigidos a menores de entre 12 y 17 años, orientados al respeto de la diversidad y la formación de ambientes de tolerancia. En el otoño de 2006 se llevó a cabo un programa piloto sobre temas de no discriminación e interculturalidad en el ámbito escolar, en el cual participaron niños de quinto a octavo grado de la Escuela Lo Vallerdor, perteneciente a la comuna de Pedro Aguirre Cerda.

Asimismo, Uruguay cuenta con programas parciales en la materia y se está incorporando al *Proyecto de Ley Nacional de Educación* a discutir en el Parlamento.

Colombia posee una legislación educativa que reconoce como uno de los fines de la educación "la formación en el respeto a la vida y demás derechos humanos [...] a los principios democráticos de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, y también al ejercicio de la tolerancia y la libertad". Estos lineamientos brindan un nuevo horizonte al proyecto educativo del país a partir del reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y social de las comunidades para construir sus propios proyectos educativos, de acuerdo con sus necesidades de desarrollo y con las potencialidades productivas, sociales, culturales y ambientales de cada región. De igual manera, la *Ley General de Educación* contempla la educación para grupos étnicos como un servicio público sustentado en un compromiso de elaboración colectiva, que se inscribe en los planes de ordenamiento territorial indígena o proyectos de vida de los diferentes pueblos. Además, el país cuenta con políticas y programas dirigidos

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

a poblaciones con necesidades educativas especiales y de atención escolar a la población desplazada y desvinculada. Dentro de la llamada "Revolución Educativa" del *Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006*, el Programa de Competencias Ciudadanas es el encargado del fortalecimiento de todas las habilidades que deben desarrollar los niños, niñas y jóvenes a fin de poder convivir pacíficamente en una democracia participativa, pluriétnica y multicultural.

Panamá, por su parte, ha modernizado el plan de estudios de la Escuela Normal Superior Juan Demóstenes Arosemena, encargada de la formación de docentes, a través de la trasversalización de contenidos de atención a la diversidad. En el caso específico de la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, la *Ley 42* de 1999 contempla el derecho a la educación, la formación profesional y ocupacional y a los servicios psicoeducativos en este sector. En la misma línea, se fomenta el respeto y los valores de los adultos mayores; la igualdad del hombre y la mujer a través de programas de género y de igualdad de oportunidades; la educación inclusiva para los niños y las niñas con necesidades educativas especiales –asociadas o no a la discapacidad–, entre quienes figuran los niños con problemas de aprendizaje (dislalia, discalculia, disgrafía, déficit de atención y lento aprendizaje), niños de extrema pobreza, niños indígenas, niños campesinos y niños con discapacidad.

Del mismo modo, Paraguay contempla en sus programas nacionales educativos, temas de educación en derechos humanos, derecho a la salud, etcétera. Complementariamente, se realizan conferencias o capacitaciones por parte de diversos sectores de la sociedad civil y de la misma Defensoría del Pueblo en instituciones educativas. De manera ilustrativa podemos citar al Pronasida, que depende del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el cual cuenta con un presupuesto especial para el desarrollo de sus funciones. En materia de atención educativa de las personas con discapacidad, la *Ley General de Educación* establece una normativa de integración.

En México, las principales políticas públicas para prevenir la discriminación y fomentar la igualdad de oportunidades desde el ámbito educativo cuentan con lineamientos que abarcan tanto la mejora de la oferta educacional para grupos sociales en desventaja como el desarrollo de contenidos antidiscriminatorios sobre género, edad, enfermedad o pertenencia étnica, tal y como se aprecia en el recuadro 14 sobre las directrices de la educación para la no discriminación.

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

Recuadro 14

Directrices para la educación de la no discriminación en México
I. Asegurar que el acceso, la permanencia, el trato y el egreso del sistema educativo se presten al margen de prejuicios, estereotipos o estigmas que den lugar a discriminaciones de cualquier tipo.
II. Procurar el progresivo incremento del financiamiento destinado a la educación básica y canalizar la inversión educativa en forma diferenciada, de tal modo que se favorezca a los individuos y grupos de población en situación de discriminación y desventaja social.
III. Alentar el desarrollo de programas y estrategias en las entidades federativas, orientados a ubicar a los niños y niñas en edad escolar que no reciben educación preescolar, primaria o secundaria; identificar la problemática por la cual no se encuentran en el sistema educativo, y diseñar programas focalizados para incorporarlos a estos servicios.
IV. Continuar y mejorar la oferta educativa orientada hacia los pueblos y comunidades indígenas, a partir de un modelo de educación intercultural y bilingüe, así como vigilar que los docentes hablen la lengua de la comunidad en la cual laboran.
V. Reforzar, en el contexto de los programas de formación cívica y ética, el respeto hacia la dignidad de la persona y el reconocimiento del derecho a la diferencia, al tiempo que favorezcan el desarrollo de competencias sociales, tales como el diálogo, la empatía y la tolerancia.
VI. Fortalecer los programas de becas para jóvenes indígenas que cursen la educación media y superior.
VII. Instrumentar programas orientados a abatir las desigualdades de género que se pudieran presentar en el acceso y permanencia de hombres y mujeres en la educación media, particularmente en los ámbitos rural e indígena.
VIII. Incorporar la equidad de género como un objetivo explícito de los programas del sistema de educación pública.
IX. Vigilar que la educación sexual sea desarrollada desde una perspectiva no sexista, y esté basada en el principio de igualdad en derechos, dignidad y oportunidades.
X. Evaluar los programas de educación de adultos, en los ámbitos federal y estatal, en lo que toca a su accesibilidad para las mujeres.
XI. Promover ante el Consejo de la Comunicación, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión y la Asociación Mexicana de Agencias de Publicidad, la incorporación de lineamientos y autorregulaciones que impulsen la eliminación de imágenes discriminatorias y reduccionistas de la mujer en la publicidad y, en general, en los diversos contenidos de los medios de comunicación masiva.

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/wo2ggf5

Recuadro 14 (continuación)

Directrices para la educación de la no discriminación en México	
xii.	Ampliar la cobertura de los servicios de educación especial a un mayor número de escuelas de educación inicial y básica, garantizando su mejor distribución entre regiones e incluyendo zonas urbano-marginales y rurales, así como entre los pueblos y comunidades indígenas.
xiii.	Generar un diagnóstico sobre la formación y las necesidades de actualización del personal docente que atiende a niñas y niños con necesidades educativas especiales.
xiv.	Establecer convenios interinstitucionales a fin de elaborar materiales de difusión dirigidos a familias, docentes y directivos de las diversas escuelas, así como a la población en general, para informar y sensibilizar sobre las necesidades específicas que pueden presentar las y los niños con discapacidad.
xv.	Desarrollar una estructura educativa adecuada a las características etáreas y étnicas de la población migrante, de refugiados y de desplazados internos.
xvi.	Desarrollar acciones pedagógicas especializadas para abatir el analfabetismo en las personas adultas mayores.
xvii.	Sensibilizar, informar y capacitar a docentes, directivos y, en general, al personal del sistema educativo en el tema de la no discriminación por motivos religiosos.
xviii.	Garantizar el acceso pleno a todos los servicios educativos, sin distinción alguna, a niñas y niños con vih-sida o afectados por la enfermedad.
xix.	Sensibilizar y capacitar al personal docente, directivo y administrativo, así como a las asociaciones de padres de familia, acerca de las formas de transmisión, el desarrollo de la enfermedad y el estigma asociado a la misma.
xx.	Promover la capacitación y actualización del personal docente y directivo en la educación en la sexualidad, basada en evidencias científicas y en el marco de los derechos y con perspectiva de género y de diversidad, a fin de eliminar los prejuicios y estigmas que rodean esta temática.

DR © 2008. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
www.conapred.org.mx