

RESUMEN DE RESULTADOS

Han transcurrido más de diez años desde que la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación (CCECD), encabezada por Gilberto Rincón Gallardo, elaboró el primer informe integral en la materia. Desde entonces, las transformaciones culturales, legales e institucionales relacionadas con la igualdad de trato han sido de gran calado. Sin embargo, los planteamientos hechos en aquel entonces muestran ya síntomas de agotamiento. Para que la lucha contra la discriminación continúe siendo pieza central en la construcción de una sociedad y un Estado más democráticos, llegó el momento de trazar la siguiente agenda de desafíos y demandas en el combate contra el cierre social mexicano. La lucha contra la discriminación debe fincarse sobre la fabricación de las mejores condiciones materiales para que la igualdad de trato y de oportunidades sea una realidad para todas las personas que se encuentran en territorio mexicano.

A este respecto también se requiere mantener unidas a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la defensa de los derechos humanos, a las personas que representan a los grupos más vulnerados, a las y los estudiosos del tema, a las voces activistas que no renuncian a su convicción igualitaria, a las y los funcionarios y representantes populares que cotidianamente pueden hacer la diferencia entre un acto discriminatorio y otro que no lo es. Sólo una agenda común, como la que se construyó a principios de la década pasada, sería capaz de continuar aglutinando, de manera renovada, a todas las partes interesadas en fracturar la estructura que sistemáticamente desiguala en el país. Con estos argumentos en mente, la presidencia del Conapred, encabezada por Ricardo Bucio Mújica, encargó en julio de 2011 al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) la elaboración de este

reporte sobre la discriminación en México a partir de tres objetivos: 1) valorar críticamente los avances y retrocesos que las piezas legislativas, los programas, las acciones de gobierno y las políticas han aportado en los últimos 10 años con respecto al tema de la no discriminación; 2) detectar y describir las situaciones, circunstancias y contextos que producen mayor discriminación en México, y 3) formular una serie de consideraciones, criterios y recomendaciones para la próxima década de lucha mexicana contra la discriminación.

A diferencia del informe celebrado por la CCECD en 2001, en esta ocasión se decidió colocar como principal foco de atención a los procesos sistemáticos, injustos y asimétricos que producen y reproducen desigualdad de trato en la sociedad mexicana. Esto quiere decir que no se observó directamente el fenómeno sufrido por cada grupo en circunstancia de vulnerabilidad, sino las mecánicas que con mayor énfasis afectan a las personas pertenecientes a tales grupos. Estos procesos suelen estar radicados en campos específicos de la estructura social, los cuales, por lo general, son atendidos o enfrentados a partir de uno o varios derechos otorgados a la persona. Para los propósitos de este reporte, los campos seleccionados fueron aquellos relativos a la justicia penal y civil, la salud, la alimentación, el mundo del trabajo, los derechos políticos, el acceso a la información, la libertad de conciencia, la libertad de expresión, el acceso al crédito⁵ y la educación. El objetivo de este reporte es observar, a partir de tales campos, la manera como los derechos más importantes de la persona son disminuidos al punto de la discriminación.

El presente reporte considera como acto discriminatorio a todo proceso, mecánica, contexto, institución, discurso o norma dispuestos injusta, asimétrica y sistemáticamente para excluir, limitar o despojar a las personas de su dignidad, su autonomía, sus derechos o los bienes obtenidos por el esfuerzo común, por motivos relacionados con uno o varios estigmas o marcadores sociales. Sería imposible en un reporte de esta naturaleza abarcar todos los procesos discriminatorios que tie-

⁵ Si bien el acceso al crédito no tiene como correlato un derecho específico, de su consecución pueden depender muchos otros derechos tales como la obtención de una vivienda digna, la calidad en el consumo o la posibilidad de crear empleo.

nen impacto sobre las distintas poblaciones vulnerables. Sin embargo, se lograron analizar algunos de los más importantes –que están vinculados con el incumplimiento de los principales derechos de las personas–, sea porque su ejercicio es precario, sea porque el cierre social logra excluir de su goce a determinados sectores de la sociedad.

El método utilizado para la elaboración de este reporte siguió cinco pasos. Primero se revisaron los estudios más relevantes que, durante la última década, se han producido para diagnosticar la discriminación en México. No sobra aclarar que en su mayoría estos trabajos, sobre todo de corte académico, hacen referencia a los distintos grupos discriminados ya que buena parte del enfoque se ha basado en tal observación y no en las mecánicas o procesos que despertaron interés para este ejercicio. Particular importancia para esta primera exploración tuvieron las encuestas nacionales sobre discriminación en México celebradas en 2005 y 2010, la primera a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y la segunda a por parte del Conapred (Enadis 2005, Enadis 2010). En este mismo contexto se hizo una revisión sobre las normas nacionales e internacionales relativas a la materia investigada. En un siguiente momento se procedió a realizar una serie de entrevistas a profundidad, practicadas a funcionarias y funcionarios públicos, especialistas, académicos, activistas y otras personalidades que han destacado por su cercanía con la lucha contra la discriminación y la defensa de los derechos humanos.⁶ En un tercer momento el CIDE solicitó un conjunto de ponencias a distintos expertos, alrededor de cada campo seleccionado, para que sus autoras y autores determinaran cuáles procesos debían ser observados y dieran también cuenta de las

⁶ Es necesario aquí agradecer a Ana Amuchástegui Herrera, Emilio Álvarez Icaza Longoria, Salvador Beltrán del Río Madrid, Ernesto Rodríguez, Ricardo A. Bucio Mújica, Roberto Blancarte, David Calderón, Sergio Chedraui (+), Salomón Chertorivski Woldenberg, Patricia Colchero Aragónés, Enrique de la Madrid Cordero, Diego Ernesto Díaz Iturbe, Janitzio Enrique Durán Ortegón, Mario Luis Fuentes Alcalá, Daniel Gershenson, Luis Emilio Giménez Cacho, Juan Luis González Alcántara, Fernando Sosa Pastrana, Gonzalo Hernández Licona, Clara Jusidman Rapoport, Andrés Lajous, Ernesto López Portillo, Anuar Luna, Mauricio Merino Huerta, Mara Sofía Mondragón, Lina Ornelas Núñez, Enrique Ortiz, Juan Pardinas, Juan Martín Pérez García, Nashiely Ramírez, Francisco Javier Rangel, Jesús Rodríguez Zepeda, Carlos Ríos Espinosa, Carlos Sánchez, Miguel Székely, Regina Tamés Noriega, Rodolfo Tuirán Gutiérrez, Estefanía Vela Barba y Rosalinda Vélez Juárez.

mecánicas que producen discriminación.⁷ En un cuarto momento, las y los autores de tales ponencias asistieron a una serie de 10 mesas que organizó el Conapred para cada uno de los grupos en situación de vulnerabilidad, con el propósito de que ahí se expusieran y debatieran los principales argumentos y hallazgos relativos a los distintos campos y procesos estudiados. El material obtenido por el método aquí descrito (estudios, piezas legislativas, ponencias, versiones estenográficas de las entrevistas y las mesas de trabajo) permitió proceder a la redacción de los 11 apartados que, además de este texto introductorio, componen el presente reporte.

La coordinación de los trabajos descritos estuvo a cargo de un grupo de investigadores e investigadoras bajo la responsabilidad del CIDE. Durante poco más de un año este equipo de personas dedicó tiempo y concentración para aproximarse, con la mirada antidiscriminatoria, a los campos seleccionados, dentro de los cuales ocurre preponderantemente la desigualdad de trato en nuestro país. Gracias a ello fue posible determinar algunos de los procesos y mecánicas que deben ser enfrentados en el futuro, si lo que se quiere es robustecer la democracia, los derechos y el desarrollo humano. Este ejercicio permitió, como era objetivo del reporte, fijar algunas de las prioridades de la futura agenda por la igualdad de trato y oportunidades que México se merece. Una vez explicado el trayecto seguido para la celebración del presente documento, se procede ahora a exponer algunos de los resultados más notables de la investigación.

⁷ A este respecto cabe hacer aquí el agradecimiento a Rosío Arroyo, Carlos Acevedo, León Bendesky, Graciela Bensunsán, Lorenzo Córdova Vianello, David Gómez Álvarez, Mónica González Contró, Aníbal Gutiérrez, Sandra Lorenzano, Ciro Murayama, Lina Ornelas Núñez, Catalina Pérez Correa, Jacqueline Peschard, Antonio Purón, Jesús Rodríguez Zepeda, Mario Ramón Silva y Paula Sofía Vázquez por su disposición, conocimiento y entrega para la celebración de estas ponencias.

DISCRIMINACIÓN EN LA JUSTICIA PENAL MEXICANA

Uno de los campos en los que con mayor persistencia se excluye y discrimina en México es el que se refiere a la justicia penal. Los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales no han dado todavía pruebas de eficacia para derribar el cierre social que hoy permite a unos cuantos beneficiarse de los derechos y las garantías procesales, y al resto de las personas ser víctimas de una maquinaria lastrada por los prejuicios, los estereotipos, el abuso de autoridad, la lentitud y la corrupción. No hay Estado de Derecho que pueda ser considerado como democrático cuando se brindan privilegios en función de la posición social, la riqueza, el color de la piel, el sexo y los demás marcadores que, en este campo como en tantos otros, juegan contra la mayoría de las personas. El volumen de este reporte, referido a la discriminación en la justicia penal mexicana, está dedicado a revisar aquellas mecánicas y procesos que mantienen intocado dicho cierre social. Se comienza revisando la percepción que la población mexicana sostiene a propósito de la procuración y la administración de la justicia, así como los valores que imperan a propósito del ejercicio de los derechos. También se ponderan las actitudes generales que el miedo hacia la inseguridad ha impuesto sobre el tejido social mexicano.

Prácticamente todos los estudios de opinión analizados demuestran que, entre las y los mexicanos se desconfía de la justicia penal porque se asume que el nivel de ingreso de la persona es clave para obtener satisfacción. También se insiste en la inefficiencia y corrupción que laceran el proceso penal, desde el tramo que corresponde a los aparatos policiales hasta el que tiene que ver con el sistema de readaptación social, pasando por el rol jugado por los ministerios públicos y por los juzgados responsables de esta materia. La policía es percibida como una instancia que suele abusar de su autoridad, ya que por razones de corrupción o por mapas culturales y prejuicios sociales, termina aprehendiendo a quienes son más vulnerables y no a los verdaderos delincuentes. En revancha, este cuerpo del Estado da elementos para corroborar la hipótesis: el bajísimo lugar que ocupan las y los policías mexicanos en la escala de aprecio de la sociedad y el alto riesgo que, a la vez, representa su actividad, hacen que la policía tenga en su código de actuación poca sensibilidad para respetar los derechos de las víctimas y también de las personas investigadas por la comisión de delitos.

El caso del Ministerio Público (MP) no es distinto. Esta institución tiende a responder casi siempre a partir de criterios políticos en lugar de convertirse en el instrumento ciudadano para la obtención de justicia en el ámbito penal. Nuevamente aquí los prejuicios y estigmas juegan un papel predominante en la conducción de las responsabilidades ministeriales. Tales vicios hacen poco factible que el MP funcione como mecanismo de control sobre los abusos de autoridad cometidos por la policía. Destaca igualmente como problemática la cuota de averiguaciones previas que las procuradurías suelen imponer sobre esta instancia a la hora de premiar o castigar a sus funcionarios. Así las cosas, el valor de un buen ministerio público no está en la calidad de su trabajo sino en el número de personas que conduce ante el juzgador.

Con respecto al ámbito jurisdiccional se observa insuficiente voluntad de las y los juzgadores para interpretar los expedientes bajo su responsabilidad a partir de los principios constitucionales y los derechos que los instrumentos internacionales otorgan a las personas. Una marcada preferencia por la interpretación “legalista”, de estándares mínimos, tiende a anular los derechos y garantías. Certo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha convertido en un verdadero tribunal constitucional que, caso por caso, va resolviendo a partir de una perspectiva de derechos, pero lejos se halla todavía el conjunto del sistema –los juzgados federales y locales– de compartir la misma visión. Los casos que sirven para ilustrar esta afirmación abundan: Campo Algodonero, en Ciudad Juárez; San Salvador Atenco, en el Estado de México, Teresa, Jacinta y Alberta, en Querétaro; las desapariciones forzadas producto del combate al crimen organizado; los secuestros irresueltos, en fin, tanto las víctimas como las personas sujetas a proceso penal, todas terminan siendo tratadas con discriminación por las distintas autoridades responsables del proceso. A lo anterior se suma la enorme debilidad de la defensoría de oficio que, por carencia de recursos económicos y humanos, no está jugando un papel igualador sino lo contrario. Y, para cerrar el círculo de la exclusión, están las cárceles que, por su sobre población y también por el control que algunos grupos criminales ostentan sobre su gerencia, terminan siendo máquinas pedagógicas para que quienes ingresan a ellas no puedan nunca más escaparse de la marginación y la ilegalidad.

En este volumen del reporte, particular interés se prestó a la situación que enfrentan las mujeres y los jóvenes que, sea del lado de la

víctima o de la persona procesada, son en exceso vulnerables frente al sistema. Resulta alarmante que los juzgados suelan imponer penas 25 por ciento más graves para las mujeres, cuando se compara con las sentencias que afectan a los varones. También es necesario llamar la atención sobre la manera como las policías, los ministerios públicos y los juzgados revictimizan a las mujeres que sufren violación, estupro, secuestro u homicidio. Nuevamente aquí los prejuicios se imponen para justificar la negligencia de la autoridad cuando a la mujer y a su familia se les culpabiliza por la tragedia sufrida.

En el tema de los jóvenes varones llama la atención que las cárceles estén pobladas por personas de escasos recursos, cuya edad oscila entre los 18 y los 35 años, y que padecen bajos niveles de educación. Más allá de la percepción social que sobre ellos se tenga, es claro que se trata de un segmento poblacional particularmente vulnerable frente al abuso de autoridad. Cuando la policía debe cumplir su cuota de consignaciones, al parecer son los jóvenes quienes mejor se prestan para que los agentes del orden demuestren eficacia antes sus superiores. A este respecto, el cierre social mexicano está funcionando para marginar a los que, perteneciendo a las generaciones más jóvenes, no cuentan con derechos ni instrumentos eficaces para su defensa. Mientras tanto, muchos criminales gozan de privilegio y libertad.

Por la evidencia recabada es posible afirmar que otra población vulnerable, sobre todo ante la policía y el MP, son los homosexuales, las lesbianas y, particularmente, quienes ostentan una identidad transsexual, travesti o transgénero. Las historias de maltrato, vejación e indignidad que estas y estos mexicanos sufren frente al aparato de justicia penal son alarmantes. Ocurre así cuando se les detiene en las calles, cuando se les toma testimonio ante el MP o cuando son condenados a cumplir una sentencia dentro de las prisiones. Las víctimas del delito que comparten iguales características no están exentas de esta actitud desplorable por parte de la autoridad. Aun siendo sujeto afectado, estas personas son tratadas con sospecha o, peor aún, como culpables del delito que en su contra se cometió. Otra población que, en los centros de readaptación social, no cuenta con condiciones mínimas para su existencia son las personas con discapacidad. La información referida en este volumen advierte sobre la negligencia con que la autoridad ha actuado a la hora de equipar las cárceles mexicanas.

El texto termina con una serie de reflexiones a propósito del paradigma por venir en materia de justicia penal, expectativa que se finca en las reformas que, en los temas de derechos humanos y amparo, ha celebrado recientemente la Legislatura Federal, y también, como ya se mencionó, la transformación de la SCJN que en los últimos años viene apostando por una visión garantista de los derechos consagrados por la Constitución mexicana.

DISCRIMINACIÓN EN EL DERECHO CIVIL MEXICANO

Un volumen de este reporte es dedicado a observar las mecánicas o procesos discriminatorios que concurren en el campo del derecho civil mexicano. Los temas aquí abordados se refieren al derecho al nombre, la capacidad jurídica, los derechos de la familia y el matrimonio, el divorcio, la violencia intrafamiliar, la patria potestad, la guarda y custodia de las y los menores de edad y la adopción. También se realizó una breve observación acerca del funcionamiento de la justicia civil. Lamentablemente, por la extensión del tema, no fue posible ofrecer un diagnóstico adecuado a propósito de temas relativos a los contratos, las sucesiones y los juicios de carácter mercantil. Queda para futuras investigaciones el tratamiento de tales coordenadas que, sin duda, implican también barreras importantes para la igualdad de trato en México.

En lo que toca al derecho al nombre destaca el rígido formalismo persistente en las oficinas del Registro Civil que, entre otras consecuencias, hace que las personas difícilmente puedan portar nombres de procedencia indígena, padezcan complicaciones para corregir su acta de nacimiento o para modificar el nombre –salvaguardando los derechos relativos a la intimidad y la privacidad– por razones de cambio en la identidad sexo genérica. Aquí también se hace referencia a los costes que, para ciertos segmentos de la población, se hacen prohibitivos cuando las oficinas del Registro Civil se hallan lejos del lugar de residencia, o cuando las copias del acta de nacimiento implican una erogación injusta. De acuerdo con la investigación realizada, aún subsiste en el país un grupo de aproximadamente 7 millones de mexicanas y mexicanos que no cuentan con acta de nacimiento, lo cual redunda

en la imposibilidad material de acceder a muchos de los derechos que la Constitución y las leyes prevén. Particular vulnerabilidad a este respecto padecen las personas adultas mayores, así como las y los niños de las zonas rurales y las comunidades indígenas.

Otro tema central del ámbito civil es la capacidad jurídica; un atributo también de la personalidad que habilita para ejercer otros derechos. A este respecto el reporte invita a repensar los mecanismos que restringen esta prerrogativa. Cada persona tiene características propias y, por tanto, la interpretación de la norma impuesta por las y los juzgadores no debe obviar las diferencias. El Estado y la sociedad necesitan saber acompañar a cada quien según su propia realidad en vez de imponer sobre las personas medidas generales que pueden terminar siendo arbitrarias para cada caso particular. Sobre este aspecto tiene sentido asegurar los derechos de la persona vulnerable cuando se procede al juicio de interdicción.

Durante los tiempos recientes, la familia es una de las instituciones que mayor cambio ha experimentado. En el presente es inadecuado considerar la existencia de un sólo tipo de familia y también asumir que los roles dentro de ella son inamovibles. A este respecto el derecho civil ha tenido que reformarse con el objeto de proteger a las y los integrantes de los distintos tipos de familia, particularmente cuando se trata del interés superior del niño o la niña y también de las mujeres, personas que tradicionalmente han padecido asimetría y discriminación dentro y fuera del seno familiar. Los datos analizados en este reporte dan cuenta de la vasta diversidad que hoy predomina en México a propósito de los distintos tipos de familia. En consonancia, se confirma como hecho afortunado que ni la Constitución ni la mayoría de las leyes civiles del país intenten otorgar una definición rígida de familia. Con todo, resulta digno de subrayar que entidades como Baja California Sur confirmen visiones conservadoras cuando pretenden entender a la institución familiar como la unión de un hombre y una mujer y consideren como razón principal de ésta el ánimo de procrear.

Un argumento principal de este reporte advierte sobre el error de volver sinónimos al matrimonio y la institución familiar. El primero es la unión entre dos personas, la segunda puede implicar a más seres humanos. El matrimonio puede disolverse a través de un juicio de divorcio, la familia no. Cuando las autoridades o las leyes confun-

den tales hechos tienden a imponer soluciones que lastiman a todas las partes. También la institución matrimonial se ha transformado en México. Hoy las personas se están casando más tarde, también se ha incrementado la tasa de divorcio y, gracias a las reformas recientes en la materia –ocurridas en el Distrito Federal– el matrimonio no es más la unión entre un hombre y una mujer sino llanamente entre dos personas; dicho así, sin adjetivos. Particular preocupación despierta, sin embargo, que en el resto de la República Mexicana, a excepción del estado de Coahuila, las parejas formales integradas por dos personas del mismo sexo padeczan una disminución de sus derechos. Lo mismo ocurre cuando instituciones que proporcionan servicios, sobre todo de salud –tales como el IMSS o el ISSSTE– continúen negándose a garantizar derechos so pretexto de que la legislación que rige su actuación sólo prevé la existencia de matrimonios o concubinatos entre un hombre y una mujer. En este volumen se hace por tanto un llamado para que el Congreso de la Unión conjure la desigualdad de trato que todavía vive a este respecto la comunidad LGBTTI.

En materia de filiación se insiste sobre el interés superior de las y los menores de edad y éste se observa a propósito de la manera como los juzgados civiles están entregando la patria potestad, la guarda y la custodia –con posterioridad a la disolución del vínculo matrimonial. Aquí se argumenta que, con más frecuencia de lo que sería deseable, tales decisiones se toman a partir de prejuicios o estigmas sobre lo que se supone que la madre o el padre deben proveer para las y los menores de edad. Con equívoco se asume que el padre tiene sobre todo la función de proporcionar sustento económico y que a la madre le corresponde el sustento emocional. Una mejor igualación de las condiciones para el desarrollo de las y los menores de edad significaría en adelante que cada familia logre encontrar un equilibrio para que ambos, padre y madre, aporten para sus hijas e hijos en función de sus capacidades, talentos y disposición. Todo ello, desde luego, sin que las responsabilidades concomitantes a la maternidad o la paternidad sean exentadas.

Uno de los temas que merece atención urgente, de acuerdo con el apartado referido, es el de la adopción. La información con que se cuenta permite afirmar que la institucionalidad mexicana, tanto pública como privada, ha sido negligente a la hora de proteger a las y los menores de edad adoptados. Por principio se advierte la urgencia de in-

corporar la adopción plena como figura dominante, y dejar la adopción simple como tipo excepcional. Por otra parte se comina al Estado para que reforme las normas y los procedimientos que hoy dejan en situación de indefensión a miles de menores de edad adoptados que, por limitantes burocráticas o por indolencia, sufren de discriminación. También se advierte la necesidad de contar con mejores mecanismos de seguimiento, por parte de la autoridad, para que la integración de las y los menores de edad adoptados procure su mayor bienestar. En esta misma hebra de razonamientos se insta a eliminar aquellos requisitos injustos que discriminan a las personas cuyo deseo es adoptar, particularmente a quienes tienen una orientación distinta a la heterosexual, o a quienes no se encuentran casadas. La felicidad del niño o niña adoptada depende de otras variables –como la solvencia económica, la estabilidad emocional, la madurez de las y los adoptantes– que tanto las autoridades como los jueces deben priorizar. Los condicionamientos injustificados y los prejuicios infundados no deben pesar en el proceso de adopción.

DISCRIMINACIÓN Y DERECHO A LA SALUD

Otro apartado de este reporte está dedicado al campo de la discriminación frente al derecho a la salud. La premisa de partida advierte que no hay gasto que iguale en depredación económica al que se hace para curarse o para sanar a un pariente, ni catástrofe patrimonial más predecible que la provocada por la ausencia de un sistema público eficaz de seguridad social. Se reconoce que el Estado mexicano ha dado un paso importantísimo para extender los servicios de salud, sobre todo a partir de la creación del Seguro Popular. Sin embargo, se advierte todavía una fragmentación y una desarticulación entre los distintos sistemas que atienden la salud que, en los hechos, prolongan la desigualdad. Mientras la falta de coordinación prevalezca, de poco servirá el incremento en el gasto público sobre este rubro. De un lado se observan los sistemas que proporcionan servicios en el ámbito nacional (IMSS, ISSSTE, Issfam, Pemex, Seguro Popular) y del otro una amplia gama de instituciones del ámbito local. Nada tendría de grave esta circunstancia si no es porque las prestaciones que ofrecen las distintas instancias varían significativamente en cobertura y calidad y, por tanto, tal

fragmentación provoca un ejercicio diferenciado del derecho a la salud. Contra esta desarticulación se requeriría mayor coherencia y ésta sólo puede lograrse si se impone el objetivo de la igualdad de trato. Al mismo tiempo se sugiere impulsar una política focalizada de atención a los grupos tradicionalmente más discriminados, ya que, en dependencia de si se es mujer, se es joven, se es persona con discapacidad, si se es transexual o persona adulta mayor, y toda la gama de marcadores sociales antes mencionados, la salud es un bien que en México todavía se obtiene de manera asimétrica e injusta.

El apartado respectivo toma en consideración las transiciones demográficas y epidemiológicas por las que está atravesando México. Ambos hechos tienen derivaciones que no han sido suficientemente consideradas para prevenir un futuro contexto discriminatorio. Por un lado, la transición demográfica anuncia un crecimiento de la población joven que, a la hora actual, por hallarse mayoritariamente sin la posesión de un empleo formal, se encuentra en circunstancias indeseables de vulnerabilidad en materia de salud. También se incorpora la preocupación que significará en las décadas por venir la desprotección de un número creciente de personas adultas mayores, quienes estarán arrojados a una circunstancia precaria si el sistema de salud pública no ofrece una amplia gama de protecciones, sobre todo en lo que toca a los riesgos que implican los gastos catastróficos.

Por otro lado, debe atenderse la transición epidemiológica ya que las enfermedades del futuro serán muy distintas a las del presente, y ello implica una adaptación acelerada de los servicios de salud. Cabe destacar que la política de prevención se convertirá en un instrumento tanto o más importante que la política de atención. La transición epidemiológica está dejando atrás a las enfermedades infectocontagiosas como la diarrea, la enteritis, la neumonía o la influenza, para colocar en su lugar a las enfermedades no transmisibles como la diabetes, las isquemias del corazón, los padecimientos cardiovasculares o la cirrosis. Esto requerirá una mayor especialización, cabe insistir, en la prevención dirigida a grupos poblacionales específicos; lo mismo derivará sobre el terreno de la atención y los tratamientos, que ciertamente pueden implicar mayores gastos. Sólo un sistema coherente y bien organizado –con capacidad de planear y adaptarse en el mediano y largo plazos– podrá asegurar un trato igualitario para las y los mexicanos.

En referencia a las mujeres se presenta como preocupación que las instituciones de seguridad social, a excepción del Seguro Popular, continúen brindando servicios a través de la participación formal, directa o indirecta, en el mercado laboral. Si la mujer no cuenta con un empleo del que derive, por ejemplo, la inscripción al Seguro Social o si no cuenta con un familiar que la incluya como derechohabiente, ella quedará marginada de los servicios de calidad que tales instituciones brindan. De este análisis surge una de las principales propuestas incluidas en este apartado: para asegurar el derecho a la salud, su ejercicio debe desvincularse del empleo. En el caso de las mujeres y los jóvenes el argumento merece mayor urgencia ya que ambos grupos poblacionales, en proporciones elevadas, se encuentran ocupados dentro del llamado sector informal. Dado que el Seguro Popular no ofrece la misma protección, en calidad y cobertura, no puede esperarse que ese otro sistema resuelva satisfactoriamente la necesidad aquí planteada.

Acerca también de las mujeres, se muestra durante la última década un avance importante en materia de salud reproductiva. Sin embargo, destaca el crecimiento de embarazos no deseados entre jóvenes adolescentes que no halla correlato con el avance referido. Un mayor esfuerzo habría de emprenderse para que las mujeres de entre 14 y 19 años aseguren condiciones de inclusión digna y satisfactoria gracias al desempeño que las políticas de salud reproductiva tengan en los años por venir. Otro tema cercano al fenómeno de la fragmentación en el sistema de salud se refiere a la legislación diferenciada que se expresa en el país a propósito de la interrupción voluntaria del embarazo. Mientras las mujeres que están en el Distrito Federal tienen garantizado su derecho a la salud reproductiva desde una dimensión amplia, en otras entidades se han endurecido las penas en contra de la autonomía de las mujeres para decidir con dignidad sobre su propio cuerpo. Ciento es que entre la población que habita fuera de la ciudad capital sobrevive un rechazo mayoritario hacia el aborto, pero también lo es que esa misma población se halla en desacuerdo con que se castigue con privación de la libertad a las mujeres que abortan.

Con respecto a la población indígena sobresale la exclusión impuesta por el servicio de salud cuando el acceso a los centros hospitalarios se encuentra limitado. Las distancias y la insuficiente infraestructura, así como las limitaciones de personal especializado, colocan todavía

a comunidades enteras en situación discriminada. La insatisfactoria cobertura de los sistemas de salud se suma a este resultado indeseable; por ejemplo, la proporción de niñas o niños menores a tres años pertenecientes a un grupo indígena que cuenta con derechohabiencia alcanza sólo a 42.5 por ciento de esta población. Cabe destacar que más de una tercera parte de las y los indígenas ya es atendida por el Seguro Popular; por el contrario, poco más de 37 por ciento de las y los niños indígenas mexicanos se encuentran peligrosamente desprotegidos.

También la población LGBTTI enfrenta actitudes discriminatorias graves dentro del sistema de salud. Ni el IMSS ni el ISSSTE han modificado sus normas para incluir como derechohabientes a las parejas de sus trabajadores afiliados si éstas son del mismo sexo. A lo anterior se suma el hecho probado de que el personal médico llega a expresar tratos discriminatorios argumentando razones supuestamente morales o médicas, tales como que esta población puede estar afectada con enfermedades infectocontagiosas. Más grave es la expresión de tratos homofóbicos dentro de los servicios públicos de salud.

En el caso de las personas migrantes dentro del territorio nacional cabe destacar que no existe previsión por parte del Estado mexicano para que su derecho a la salud pueda ejercerse. Se presupone equivocadamente que el estatus migratorio es impedimento definitivo para poder concurrir al Seguro Popular o a cualquiera de los otros sistemas. Por tanto, las y los migrantes están librados a los servicios que la asistencia pública o privada pueda ofrecerles. Ello contraviene tanto los tratados internacionales como los principios constitucionales que norman en México el ejercicio del derecho a la salud.

Las personas con discapacidad, según la *Encuesta nacional sobre discriminación en México* (Enadis 2010), afirman recibir un trato discriminatorio en las instituciones de salud pública. Nuevamente aquí, el estatus laboral afecta a esta población que, como las mujeres y los jóvenes, mayoritariamente encuentra trabajo en el sector informal y, por tanto, difícilmente se vuelve derechohabiente de los sistemas que ofrecen mejor calidad en el servicio. En relación también con este sector de la población sobresale la reciente publicación del reporte dedicado a la segregación y el abuso de niñas, niños y personas adultas con discapacidad realizado por Disability Rights International y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. Ahí se

evidenció la sistemática violación de los derechos de las personas con discapacidad en diversas instituciones. De acuerdo con la evaluación celebrada, sólo 2.5 por ciento de quienes padecen un trastorno mental severo reciben una atención satisfactoria en las instituciones públicas de salud.

DISCRIMINACIÓN Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Un apartado más de este reporte está dedicado a la discriminación que se produce frente al derecho a la alimentación. El análisis parte de la premisa que sostiene que una persona debe poder hacerse de ciertos bienes y servicios básicos de subsistencia como precondición para acceder al goce pleno de otros derechos. Se trata de una causa vital para que, con independencia de los gustos, la cultura, el sexo, la edad, la raza, la condición social, la identidad, el lugar donde vive o el estado físico, la religión o las preferencias sexuales, la persona sea capaz de desarrollar con dignidad su propio plan de vida. La primera barrera del cierre social que excluye en el ejercicio del derecho a la alimentación es la desigualdad económica que, a la postre, se convierte en pobreza alimentaria. Lamentablemente las políticas públicas que han incluido transferencias para mejorar el ingreso corriente de las familias y personas, muestran variaciones en el tiempo pero al momento actual los resultados relativos a la disminución de la desigualdad económica y también a propósito de la reducción de los niveles de pobreza son magros. La crisis alimentaria y económica mundial de 2008 y 2009 ampliaron tales brechas y devolvieron a un segmento importante de la población mexicana a vivir en la pobreza extrema. A esta circunstancia se añade que tales políticas no han logrado impactar en el mejoramiento de la producción que las poblaciones más pobres realizan para el autoconsumo. Ingreso escaso sumado a la imposibilidad de procurarse alimentos por otras vías, terminan siendo variables que afectan el nivel nutrimental de los grupos más vulnerables.

Luego, la desigualdad en el ingreso impacta sobre la canasta básica a la que tiene acceso quien se encuentra excluido del derecho a la alimentación. Las Encuestas nacionales de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH), realizadas por el INEGI, muestran que el consumo de

carbohidratos, calorías y grasas es significativamente más elevado en los deciles más pobres y, en el mismo sentido, que las proteínas consumidas por esta misma población presentan un rango muy inferior si se compara con el consumo de los deciles más elevados. De su lado, Coneval (2012) acusa un comportamiento más agudo del mismo síntoma entre las poblaciones indígenas. Mientras la frecuencia con que la población no indígena consume frutas, verduras, lácteos, pescados o mariscos es razonablemente buena, en el caso de la población indígena los indicadores disminuyen a niveles inadecuados.

Una segunda barrera de entrada al acceso de productos nutrimetales es la precaria infraestructura que prevalece en las comunidades rurales más alejadas. Las características orográficas del país merecen un mejor sistema de abasto que no imponga costos elevados –ocasionados por el precio del transporte de alimentos– para las poblaciones de escasos recursos. Sin embargo, entidades como Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Veracruz o Puebla continúan exhibiendo un amplio déficit en caminos y carreteras. Este hecho condena obviamente a sus poblaciones que ciertamente tienen un componente fuerte de personas indígenas. Con datos del Coneval (2012) se argumenta que los mayores niveles de desnutrición se exhiben en las comunidades cuya población es menor a 5 mil habitantes, las cuales coincidentemente muestran carencias graves con respecto a las vías de comunicación. A tales comunidades acuden principalmente a distribuir alimentos aquellas compañías que venden productos con alto contenido calórico (carbohidratos y refrescos). Lo pueden hacer así por que son las únicas que cuentan con una fuerza de venta suficiente como para abaratar los costes del transporte. En consecuencia, los pocos recursos propios, o los que se reciben gracias a las transferencias del gobierno, terminan siendo utilizados para adquirir productos que contienen menor valor nutrimental.

Una tercera barrera del mismo cierre social es la que se refiere a la concentración de ciertos mercados donde sólo pocos agentes participan en la provisión de bienes y servicios. En efecto, la competencia en los mercados del maíz, refrescos, jugos, agua, medicamentos, leche, carne procesada, pollo o huevo, suele ser de naturaleza oligopólica. Carlos Elizondo (2011), investigador del CIDE, advierte que esta circunstancia contribuye a elevar el costo de la alimentación, sobre todo entre las poblaciones más pobres del país.

Tradicionalmente son las mujeres quienes han padecido mayor exclusión frente al acceso de los nutrientes. Es así, en parte, por la tradición cultural que quiere ofrecer los mejores alimentos al varón y también porque los ingresos con los que cuentan las mujeres, sobre todo aquellas que se encuentran solas (madres solteras, adultas mayores, viudas), tienden a ser menores. A lo anterior se añade que las mujeres han permanecido marginadas en la posesión de los medios de producción –capital y tierra– y, por tanto, resulta doblemente difícil para ellas procurarse una circunstancia de autonomía alimentaria. Este hecho provoca además una situación asimétrica de poder frente a los varones de cada familia.

Ya antes se advirtió que las poblaciones mayormente marginadas frente al derecho a una nutrición saludable son las indígenas. Ello tiene que ver con el alejamiento, secularmente impuesto, de los centros de producción y distribución de alimentos, y también por la dificultad que para este sector implica sostener una producción suficiente y autónoma de los bienes que se requieren. Sin embargo, una paradoja salta a la vista: ¿por qué las entidades mexicanas que exhiben mayor biodiversidad, tales como Chiapas, Guerrero, Puebla y Oaxaca, son las mismas que padecen los niveles más bajos de nutrición? La respuesta a esta interrogante merece la mayor atención y encuentra parte de su respuesta en la tenencia de la tierra, la falta de acceso al sistema de justicia y los bajos niveles de educación. Por último, la creciente desprotección familiar hacia las personas adultas mayores y la ausencia de un sistema de procuración más digna para estas personas dan cuenta también del déficit en nutrición calórica y de los indicadores elevados de anemia que padecen las personas cuando en México se pasa de los 60 años de edad.

DISCRIMINACIÓN EN EL MUNDO DEL TRABAJO

Un apartado de este reporte está dedicado al tema de la discriminación en el mundo del trabajo. El análisis a este respecto se hace a partir de la convicción de que el Estado tiene responsabilidades importantes a propósito de las condiciones que las y los trabajadores sostienen para desarrollarse en el empleo. Así lo dicta el artículo 123 de la Constitución y los derechos garantizados por diversos tratados internacionales,

de los que el Estado mexicano forma parte. Dos son los ejes a partir de los cuales se celebra el análisis en la materia. En primer lugar se aborda la frontera que separa, de un lado a las personas que laboran en el sector formal, y que por ello cuentan con una gama de potestades aseguradas, y, por el otro, aquellas personas que se encuentran en la informalidad y que, por tanto, ostentan un empleo precario en derechos y garantías. Lo grave de la situación es que al menos 6 de cada 10 trabajadores mexicanos se hallan en la segunda circunstancia. Si se observa con atención, puede constatarse que dentro de la informalidad laboral predomina la presencia de las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, las y los adultos mayores, la personas de la comunidad LGTTTI y las y los migrantes. En otras palabras, el cierre social que deja fuera de los empleos bien pagados y los derechos bien protegidos, es terreno propicio para profundizar la discriminación de las poblaciones tradicionalmente vulnerables. Éste es uno de los elementos que más puntualmente promueven la persistencia de la desigualdad de trato en México.

Por otra parte, el volumen dedicado al mundo del trabajo explora el déficit democrático imperante en la representación laboral mexicana que, so pretexto de la autonomía sindical, anula o menoscaba los derechos de las poblaciones mencionadas. El derecho a organizarse de las y los trabajadores es uno que en México da prioridad a los varones y deja marginadas a las mujeres. Por tanto, en la negociación contractual es difícil que las trabajadoras obtengan mejores salarios y condiciones. Un ejemplo doloroso de esta circunstancia es la honda desprotección en la que se encuentran las mujeres trabajadoras de la maquila que se halla instalada, sobre todo, en la franja fronteriza del norte del país. El otro aspecto, también vinculado con el déficit democrático en el mundo laboral, se relaciona con la administración de la justicia en este campo. La ausencia de juzgados de pleno derecho encargados de garantizar las potestades para las y los trabajadores, y la pervivencia del modelo tripartita en las juntas de conciliación y arbitraje –instancias dependientes de los poderes ejecutivos, federal y locales– hacen que el beneficio de la ley raramente recaiga sobre los segmentos estructuralmente más vulnerables de la sociedad. Ejemplo de lo anterior es la indefensión que las mujeres tienen ante las juntas cuando denuncian hostigamiento o acoso sexual. Lo mismo ocurre cuando se denuncia la exigencia

de pruebas de embarazo o se les despide injustificadamente por estar embarazadas. En efecto, el déficit de representación y la aplicación sesgada de las leyes en materia laboral constituyen un terreno fértil para la desigualdad y, por tanto, contribuyen a asegurar la continuidad del cierre social. Un sector particularmente desprotegido en México es el de las trabajadoras del hogar. Su estatus recuerda, guardadas las debidas proporciones, algunos elementos de la esclavitud vigente en el país hasta principios del siglo xix. Ellas no gozan de los derechos a la salud, a la pensión, al ahorro, a la alimentación o a la vivienda digna. Cuando mejor suerte tienen es porque la relación con sus patrones deriva de un acto caritativo pero casi nunca contractual. El porcentaje de trabajadoras del hogar que cuentan con un documento donde se avale el carácter de su relación laboral es francamente ridículo.

Por otro lado, el sistema de guarderías con el que cuenta el país es a tal punto insuficiente que con dificultad una madre en edad de tener y cuidar a sus hijas e hijos podrá gozar de condiciones similares a las de un varón, cuando ambos se encuentren y, eventualmente, compitan por los puestos de trabajo. Aquí el Estado mexicano tiene una deuda con la población femenina que no se ha logrado resolver con las políticas destinadas a la creación de estancias infantiles. A lo anterior se añade que el IMSS no ofrece para sus derechohabientes varones el derecho a meter a sus hijas e hijos a una guardería dentro de tal sistema porque se asume que sólo las madres trabajadoras tienen tal prerrogativa. Si las mujeres mayoritariamente se hallan en el sector informal, esta regla no sólo afecta a sus parejas.

En su caso, las personas adultas mayores que deben seguir empleadas –porque de lo contrario no contaría con recursos suficientes para su manutención– padecen también puestos de trabajo particularmente precarios y, en muchos casos, lastrados por la indignidad. Se les ofrecen los puestos que nadie más aceptaría y esto es posible porque se abusa de su necesidad. En el mundo del trabajo las poblaciones indígenas también sufren de exclusión. En México, el color de la piel, el aspecto físico, la lengua y el origen étnico son marcadores que alejan de la posibilidad de obtener un empleo bien pagado. Según la Enadis (2010), 40 por ciento de las y los indígenas entrevistados aseguran que no cuentan con las mismas oportunidades de obtener un empleo debido a su origen étnico. Los marcadores referidos –en particular la

apariencia física y el color de la piel— igual influyen negativamente en contra de la población mestiza que, sin importar sus capacidades o aptitudes, es juzgada *ex ante* a la hora de entregarle un empleo digno. Un rasgo discriminatorio peculiar tiene el sector servicios que con frecuencia excluye a partir del fenotipo y el estrato social. Nuevamente aquí, el cierre social triunfa en la sociedad mexicana a la hora de determinar quién puede lograr ingresos satisfactorios y quién es marginado por razones injustificadas.

En el caso de las minorías religiosas el reporte menciona que las prácticas católicas –días de asueto y vestimenta– suelen imponerse sobre aquellas personas que no comparten la misma fe que la mayoría. Se acusa una sistemática actitud de insensibilidad que, a la postre, se revela como discriminatoria. Este volumen también dedica un apartado a la población migrante, la cual sufre abusos –sobre todo cuando se emplea en las jornadas agrícolas– ya que su estatus ilegal permite pagar sueldos miserables y, desde luego, negar cualquier prestación social. Si bien la nueva ley migratoria ya no considera como delito ser un migrante ilegal en México, las leyes laborales no protegen a este segmento de la población.

DISCRIMINACIÓN Y DERECHOS POLÍTICOS

Otro apartado de este reporte está dedicado al ejercicio de los derechos políticos. Aquí se aprecia un progreso de connotaciones mixtas, donde en algunos rubros la institucionalidad democrática mexicana se ha robustecido y otros donde las leyes y las normas continúan siendo discriminatorias. Lo anterior influye de manera determinante para definir qué personas participan con derechos plenos en la conformación de los poderes públicos y cuáles permanecen excluidas. En principio puede afirmarse que el derecho a votar es el que con mayor vigor ha sido entregado a las y los ciudadanos. Las reformas a las leyes de carácter electoral que comenzaron a celebrarse en 1976 y que continuaron hasta consolidarse en 1996 y 2007, han logrado que la legitimidad del poder público mexicano radique esencialmente en el resultado obtenido en las urnas. Éste es un avance del que el país debe sentirse satisfecho. Más allá de las críticas que puedan realizarse en

contra de la institucionalidad electoral, es un hecho que México pasó de ser un país gobernado por un solo partido a convertirse en otro donde la pluralidad de fuerzas políticas es una realidad. Caben destacar en este sentido las reformas que permitieron, en 2005, entregar el voto para elegir Presidente de la República a las y los mexicanos radicados en el extranjero. El reconocimiento de los derechos políticos inherentes a esta población que, fundamentalmente por razones económicas, tuvo que abandonar el país, da cuenta de la seriedad con que la sociedad mexicana se ha tomado la tarea de ampliar la franquicia ciudadana durante la última década. Igual reconocimiento debe hacerse a la autoridad electoral que en las últimas 4 elecciones invirtió para lograr que las casillas y las urnas tuviesen condiciones aceptables para la movilidad de las personas con discapacidad. Si bien en este rubro aún quedan tareas por realizar, la igualdad de trato dirigida hacia esta población es también síntoma del esfuerzo democratizador.

En contraste, un segmento que, de nuevo, sigue padeciendo exclusión son las poblaciones indígenas que por estar alejadas y por padecer condiciones difíciles de acceso ven limitado el ejercicio del sufragio. A lo anterior se suma que, en algunas comunidades, el principio de “una persona, un voto” no ha logrado arraigar. Los usos y costumbres hacen que, en ocasiones, las mujeres sean excluidas a la hora de elegir autoridades o que parte de la población deba someter su voluntad a lo que ciertos líderes o caciques imponen.

En el caso de las personas transexuales y transgénero resulta relevante subrayar que el Instituto Federal Electoral, y en particular el Registro Federal de Electores, todavía tienen una tarea pendiente a realizar para que la credencial de elector no termine siendo un instrumento de discriminación. Además del nombre, otros criterios tales como la huella digital o el iris de los ojos habrían de servir para el reconocimiento requerido a la hora de solicitar tal instrumento de identificación, de tal manera que ésta no se convierta en un impedimento para que dichas personas ejerzan su derecho al voto.

Un grupo claramente excluido por nuestra legislación electoral son las y los extranjeros radicados en México quienes, si bien pagan impuestos y aportan de manera importante a la comunidad política a la que han decidido pertenecer, no cuentan con derechos a la hora de elegir a sus representantes. Criterios venidos de muy lejos en la histo-

ria mexicana, y probablemente también actitudes parientes de la xenofobia, han influido para mantener tales restricciones. Mientras esto ocurre en México, en otros países se ha venido entregando el derecho al voto a los residentes extranjeros, al menos en lo que toca a las elecciones locales, sobre todo en las de carácter municipal.

Una vez presentado este panorama con respecto al voto activo, el apartado de referencia explora las limitantes que aún prevalecen con respecto al voto pasivo, mejor conocido como el derecho a ser votado. Estas barreras de acceso a la representación popular tienen impacto directo en la manera como se configura la agenda de discusión pública, las reformas que son aprobadas y, tanto o más importante, la asignación de recursos presupuestales y los sesgos en la administración de los asuntos gubernamentales. Especial mención a este respecto merece la subrepresentación, tanto en los cargos de elección popular como en los mandos altos de la administración, que exhiben en México las mujeres. La misoginia sigue siendo cuestión que impera para desigualar la ciudadanía política. El caso reciente de “las juanitas” en la Cámara de Diputados da pie para sostener este argumento. Mujeres que fueron nominadas formalmente para ganar una elección y que luego renunciaron para que sus suplentes varones ocuparan los escáños logrados. Sin duda las cuotas de género inscritas en la legislación electoral, y su reciente actualización que ya cerró la puerta para que no se repita el fenómeno de las juanitas, han hecho que la representación legislativa mejore desde la perspectiva de la igualdad de género. Sin embargo, en el ámbito de los cabildos municipales, y también de ciertos congresos locales, el avance a este respecto todavía es insuficiente. También lo es la participación de las mujeres en los altos mandos de gobierno donde, mayoritariamente, los varones llevan ventaja.

De nuevo la población indígena es la que exhibe peores índices de representación. Los partidos no tienen por costumbre incluir entre sus candidaturas a las personas que pertenecen a los distintos grupos étnicos y esto hace que en los cuerpos legislativos la presencia indígena sea muy baja. Cabría revisar en el futuro mecanismos similares a la cuota de género para que tal situación de desigualdad pueda ser combatida. En adelante tendría también que hacerse un ejercicio de diagnóstico en las entidades locales que poseen segmentos importantes de población indígena.

También se expresa en la representación política un déficit de personas con discapacidad. El tipo de campañas que hoy se celebran en México, basadas más en la imagen que en las propuestas, junto con el prejuicio que predomina en contra de este grupo poblacional, hacen que el derecho a ser votado de las personas con discapacidad permanezca limitado, cuando no francamente conculado. El caso de los ministros de culto también fue analizado. Por razones históricas se les negó durante largo tiempo tanto el derecho al voto como el derecho a ser votado. Sin embargo, durante la década de los noventa del siglo pasado lo primero fue modificado. Hoy pueden, en efecto, ejercer a plenitud su derecho a concurrir a las urnas. Ahora bien, el voto pasivo les permanece vedado. En la ampliación de las libertades políticas que el país sigue conquistando se debe revisar si tal impedimento es justificable o, con el tiempo, tendría sentido que fuera derribado.

Quienes pertenecen a la comunidad LGBTTTI han logrado participar en los órganos legislativos. Sin embargo, ello no implica que su representación haya mejorado. La mayoría de los partidos en México prefieren dejar fuera de sus listas a las personas no heterosexuales. Sin embargo, los resultados electorales obtenidos por estas y estos mexicanos muestran que tal argumento está equivocado. La participación política de la comunidad LGBTTTI es cada día más intensa y cohesionada, lo cual hace que también reditúe políticamente derrumbar los prejuicios mencionados. No sobra aquí señalar que esta comunidad no ha logrado obtener cargos de elección a nivel del Poder Ejecutivo. Tanto en las presidencias municipales y delegaciones del Distrito Federal, como en las gubernaturas estatales y en la Presidencia de la República, los partidos mexicanos se abstienen de presentar candidaturas de personas abiertamente homosexuales. Este síntoma debe llamar la atención ya que da prueba del grado de marginación que todavía se impone hacia este sector de la población mexicana.

Un análisis que mereció atención en este apartado fue la desigualdad de trato que sufren las y los mexicanos por naturalización. Desde la Constitución mexicana se homologa la noción de nacionalidad y ciudadanía y, a partir de ahí, se impide a los nacionales por naturalización (no importa que lleven 5 o 6 décadas viviendo en el país) ejercer a plenitud sus derechos políticos. No pueden ocupar la Presidencia de la República, ni ser senadores o gobernadores. No pueden ser secretarios

de Estado, ni rectores de universidad pública. Se trata de una barrera injustificable que pronto merecería ser removida para que la democracia les incluya tal y como lo merecen. En México es inadmisible que siga habiendo mexicanos de primera y de segunda, a partir de la definición que se argumenta con base en el lugar de nacimiento.

LIBERTAD DE CONCIENCIA Y DISCRIMINACIÓN

El sexto apartado de este reporte está dedicado a explorar las barreras del cierre social dispuestas para discriminar a partir de la religión y la conciencia de las personas. En el texto de referencia se hace un reconocimiento explícito a la reforma al artículo 24 constitucional, que en 2012 incluyó el principio de libertad de conciencia y también a la manera como se armoniza esta modificación con las libertades, también establecidas en la Carta Magna, relativas a la libertad religiosa.

Estos cambios de carácter legal coinciden con el reconocimiento que debe hacer la sociedad mexicana a la creciente diversidad de prácticas y creencias demostrada por la información recabada durante el último censo de población. El número de personas que sostiene una práctica religiosa distinta a la católica o no practican ninguna religión ha aumentado a lo largo de los años: de los más de 112 millones de personas que habitan en México, 19 millones 412 mil 049 personas profesan una religión diferente a la católica o llanamente no profesan ninguna; es decir, que difieren en sus creencias de la mayoría religiosa. Esta cifra equivale al total de personas que habitan en Australia y representa un número cuatro veces mayor a las que viven simultáneamente en Noruega y Finlandia.

Lejos está México de ser homogéneo con respecto al tema religioso, y probablemente la tendencia hacia la diversidad a este respecto será creciente en los años por venir. Un cambio también interesante en esta misma línea argumental es el que se manifiesta gracias a las encuestas de discriminación celebradas en 2005 y 2010. En el primer levantamiento referido poco más de 36 por ciento de la población advertía que no estaba dispuesta a permitir que una persona de otra religión viviera en su casa. En contraste, para 2010 ese porcentaje se redujo y solamente 24 por ciento de las y los encuestados coincidieron en la misma respuesta.

En el mismo sentido ha crecido el número de mexicanas y mexicanos que consideran como positiva o muy positiva la diversidad religiosa. Llama la atención que las y los más jóvenes –quienes oscilan entre los 12 y los 17 años– son más propensos a la tolerancia en comparación con sus mayores.

Hay, sin embargo, algunos temas donde la intolerancia religiosa sigue siendo incombustible. Un ejemplo de esta conducta la padece la comunidad LGBTTTI, cuyas prácticas amatorias son frecuentemente juzgadas con severidad por las poblaciones más religiosas. A partir de esta lógica es que, en parte, se puede explicar el rechazo que en algunas regiones del país se manifiesta contra los matrimonios entre las personas del mismo sexo o, aún más grave, la homofobia y los crímenes de odio que tanto ponen en riesgo a las personas no heterosexuales.

En esta misma hebra de ideas aparece nuevamente el tema de la interrupción voluntaria del embarazo que, con más frecuencia de lo que sería deseable, se combate con argumentos de carácter religioso y no a partir de criterios científicos, como corresponde a una comunidad basada en el valor de la laicidad. Desde esta dinámica, la conciencia y las creencias de unas personas terminan oponiéndose al ejercicio de la libertad de otras. Es el caso concreto de las mujeres que, en la ciudad de México, no son juzgadas si interrumpen voluntariamente su embarazo, mientras que en San Luis Potosí esa misma mujer sería encarcelada por haber cometido un delito grave.

Por último, en este volumen también se hace referencia a la ampliación del arco de tolerancia que se percibe en las escuelas, donde la responsabilidad de participar en los actos ceremoniales de honores a la bandera o en las fiestas de carácter religioso hoy puede dispensarse si las personas manifiestan objeción de conciencia.

DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

El octavo apartado de este reporte versa sobre la discriminación en el acceso a la información pública y la protección de datos personales. El tema es de gran relevancia, ya que la posibilidad de estar bien informado es pieza que toca al ejercicio más amplio de las responsabilidades

ciudadanas. En el mismo sentido, la protección a la intimidad y la privacidad, a partir de los datos personales, asegura un arco de libertad para la persona que, de otra manera, sería impensable.

En este apartado se consideraron dos ejes para observar las barreras o limitaciones que impiden la igualación en el trato frente a los derechos mencionados. De un lado se abordaron aquellas mecánicas o procesos que en este campo obstruyen la plenitud de las prerrogativas desde la oferta de leyes e instituciones gestionadas por el Estado. Del otro se analizaron aquellas limitantes que, desde la participación de las personas en los asuntos públicos –desde la demanda por información–, también lesionan el ejercicio de tales derechos.

Como primera barrera del cierre social se observó la prevalencia de un sistema de acceso a la información pública y a la protección de datos vinculada a la heterogeneidad de instituciones y normas. Llama la atención que, a pesar de las reformas constitucionales ocurridas en el año 2007, todavía en el ámbito local se continúen prácticas nugatorias, marcadas por la opacidad gubernamental, cuando las personas concurren para solicitar información que es pública. Destaca como problema la falta de verdadera autonomía política de los órganos dedicados a velar por el acceso a la información y también la ausencia de capacidades para atender adecuadamente a las y los solicitantes.

Los mecanismos de acceso a la información sirven para explicar las limitaciones referidas. En México se ha privilegiado el acceso por vía electrónica, lo cual facilita el ejercicio del derecho cuando se trata de personas que cuentan con una computadora, que poseen acceso a internet y que tienen una formación acorde con las prácticas derivadas de esta infraestructura. Por tanto, la mayoría de las solicitudes de información provienen de jóvenes educados que habitan en las grandes ciudades. En contraste, las personas adultas mayores, las y los indígenas, los habitantes de zonas rurales apartadas y quienes poseen menores niveles de educación quedan marginadas de esta prerrogativa.

Cabe aquí mencionar también que la calidad de la información entregada no siempre se encuentra a la altura de la expectativa que tiene el o la solicitante. La heterogeneidad institucional, y también organizacional, hacen que la barrera puesta por el poder público se sostenga. Un ejercicio sincero por establecer estándares con respecto a los formatos y los contenidos de la información que se presenta pare-

ciera urgente, si lo que se quiere es erradicar la discriminación en este campo.

Un elemento que se añade al cierre social es la lentitud con que algunos organismos de información, y sobre todo las dependencias públicas, actúan a la hora de recibir una solicitud de información. El acceso debe ser expedito para que el derecho relacionado pueda ejercerse con confianza; de lo contrario se presume como territorio dominado por los intereses del funcionario público y no de la persona gobernada. En cuanto a la demanda por información, el reporte logró establecer algunos de los temas y de las instituciones que más preocupan a la población en general. Sin embargo, fue prácticamente imposible establecer los parámetros del interés que sostienen las poblaciones en situación discriminada. Mejor trabajo de análisis a este respecto sería recomendable en el futuro y para ello las instituciones encargadas de velar por el acceso a la información habrían de procurarse datos más precisos a este respecto. Por otra parte, logró constatarse que, en el tiempo, se ha venido igualando la demanda de acceso a la información entre hombres y mujeres. Sin embargo, el nivel de ingreso, la edad y la educación, así como la pertenencia a un grupo indígena, son variables que explican la exclusión.

DISCRIMINACIÓN, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS ELECTRÓNICOS DE COMUNICACIÓN

El apartado noveno del reporte está dedicado a explorar las barreras discriminatorias que se imponen en México sobre la libertad de expresión. Por su amplitud e importancia, particular énfasis se hizo sobre el ejercicio de este derecho en lo que tiene que ver con los medios electrónicos de comunicación. Son varias las coordenadas que merecen considerarse a este respecto. En el texto de referencia se parte de la contradicción, real o aparente, que puede presentarse entre la libertad de expresión y el principio de no discriminación. El argumento central de este apartado dice que esta contradicción no opone a los valores de la igualdad y la libertad, ya que, en realidad, de lo que se trata es de dos libertades en conflicto. Si sólo unas personas tienen la libertad para expresarse dentro

de una comunidad política esto produce que otras vean conculcada esa misma libertad. Por tanto, el Estado, más que una instancia represora de las expresiones discriminatorias, debe ser un moderador que asegure –a quien es menospreciado o lastimado en su capacidad de expresarse– las condiciones mínimas para que su libertad de decir o razonar en voz alta no sea conculcada.

Uno de los problemas más serios que a este respecto exhibe el país es la concentración de los medios de comunicación electrónica, particularmente de la televisión, que permite sólo a ciertos actores contar con gran volumen en su voz y que, al mismo tiempo, margina a otros que no tienen acceso a ese espacio restringido. Se asume, por tanto, que la falta de diversificación en las empresas concesionarias de los medios televisivos es un elemento discriminatorio que resta libertad para expresarse, sobre todo cuando se trata de grupos vulnerables.

La falta de pluralidad provoca que los estereotipos y los marcadores sociales, consciente o inconscientemente defendidos por tales medios, se impongan sin posibilidad para combatirlos. Por ejemplo, las mujeres indígenas suelen presentarse como sumisas y desvaloradas, las personas no heterosexuales son frecuentemente ridiculizadas, las personas adultas mayores son tratadas con condescendencia, las y los jóvenes con apariencia física distinta al modelo predominante son introducidos como peligrosos, las personas con discapacidad son representadas como sujetos sufrientes y merecedores sólo de compasión, etcétera. No es posible, desde el Estado, dictar una política editorial que combatá los mapas mentales de tal discriminación. Más allá de exigir una cierta conducta moral –más próxima a los valores democráticos–, ni la ley ni las instituciones públicas tienen realmente capacidad para suplir las decisiones en materia de contenidos que poseen los medios de comunicación, siempre y cuando no inciten al odio o se aparten de la función social que la ley establece.

El problema surge cuando no existen otros medios que puedan presentar realidades contrastantes. Si la televisión abierta está dedicada a satisfacer los gustos supuestamente mayoritarios, ¿quién se hace cargo de dar cauce a las voces de los grupos desaventajados? De ahí que, también a partir de la lucha contra la discriminación, deba pensarse en la diversificación de las frecuencias electromagnéticas. El tema no es menor si se considera que en la actualidad tales medios

juegan un papel fundamental para dar forma al cierre social, es decir, para galvanizar culturalmente los estigmas y los marcadores sociales que luego son representados cotidianamente en el seno de la sociedad. Si los medios discriminan y son pocos los que cuentan con la mayor audiencia, el cierre social referido tenderá a evolucionar con gran lentitud. A este respecto el apartado referido dedica también un apartado relevante a propósito de las radios comunitarias, así como al tema de la televisión pública que se rige bajo el título de permisionaria. En este terreno el Estado sí tiene a mano una herramienta de igualación para la libertad de expresarse que habría de ser utilizada con toda potencia y contundencia.

DISCRIMINACIÓN EN EL ACCESO AL CRÉDITO

Este volumen está dedicado a explorar los mecanismos que hacen del acceso al crédito una puerta reducida para gran parte de la población mexicana. No se trata de observar aquí el ejercicio de un derecho –la obtención de financiamiento no puede ser considerada como tal– sino de abordar un campo a partir del cual se pueden negar o favorecer otros derechos tales como el consumo, la alimentación, la vivienda, la salud, el trabajo o la educación. De acuerdo con información recabada para la elaboración de este reporte, los circuitos tradicionales de financiamiento bancario y no bancario en el país están atendiendo sólo a dos de cada diez personas adultas. En revancha, 80 por ciento de la población se halla librada o bien al incierto mercado de las finanzas populares o bien al agio y la usura de quienes prestan en los sectores sociales de más bajos ingresos.

Resulta imposible participar plenamente en una economía capitalista como la mexicana, si no se tiene acceso al financiamiento. En consecuencia se encontró que un porcentaje muy alto de mexicanas y mexicanos concurre frecuentemente a solicitar préstamos: créditos para el consumo, para echar a andar un negocio, para responder a una emergencia de salud, etcétera; sin embargo, la banca tradicional se ha abstenido de colocar sus servicios al alcance de esa inmensa mayoría poblacional. Son otros mecanismos más costosos los que se imponen sobre la población vulnerable. En este tema el nivel de ingreso

y la obtención de un empleo formal se erigen como barreras determinantes; también la incertidumbre jurídica y la ausencia de títulos de propiedad. Influyen igualmente la lentitud de los juicios mercantiles y un buró de crédito que no es capaz de registrar el patrimonio y la verdadera capacidad de pago de un número importante de mexicanas y mexicanos. Todo lo anterior conspira para la exclusión.

Si bien es cierto que México cuenta con un sistema financiero muy sólido, también lo es que sólo atiende a 20 por ciento de la población. Tal cosa se debe a un nivel muy bajo de bancarización y de inclusión financiera que, en simultáneo, está representando un lastre serio para la economía mexicana. La infraestructura bancaria (cajeros, sucursales, correspondentes) y los productos puestos a disposición de la mayoría de las personas (cuentas de ahorro, créditos, servicios bancarios) son ineficientes para incorporar al resto de la población.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

Por último, el apartado décimo primero de este reporte está dedicado al derecho más importante en la lucha contra la discriminación: la educación. No podrían explicarse las modificaciones al cierre social si dejara de considerarse el rol jugado por el sistema de educación pública que, en el mundo, comenzó a extenderse desde finales del siglo xix. El derecho a la educación es el derecho social por excelencia, pues sintetiza en su propósito buena parte de las nociones modernas relacionadas con la libertad y la igualdad. Ningún otro derecho potencia con tanto vigor el ejercicio de los derechos civiles y políticos. La instrucción básica es clave para mejorar las oportunidades en la vida de las personas; influye en la ética futura de las y los ciudadanos –ya que entrega a los individuos una provisión amplia de herramientas cognitivas y de conocimientos mínimos para enfrentar la vida– tanto en el espacio público como en el privado.

Se ha demostrado muchas veces que una educación pública básica, generalizada y de calidad, para toda la población, disminuye con el tiempo los niveles de desigualdad dentro de las sociedades. No se trata sólo de un instrumento para combatir la pobreza material que pueden sufrir las personas, es además un potente mecanismo para desarticular

las condiciones estructurales que reproducen la desigualdad persistente. Además, el centro escolar es el espacio natural para que la persona pueda realizar el tránsito que va de lo privado a lo público, de lo que es familiar y cercano hacia una realidad ajena y distante. Es ahí donde se adquiere –frente a hechos concretos– el valor de la tolerancia; donde se aprende a respetar la diferencia, se despierta la curiosidad por lo diverso y donde se anima a la inteligencia para ponderar los atributos de la pluralidad. Es en la escuela donde los prejuicios, los estigmas y marcadores sociales son domesticados o, eventualmente, fortalecidos.

Puesto así, el ambiente moral del centro escolar resulta clave cuando se quiere promover una pedagogía basada en el principio de la igualdad de trato. Si tal ambiente ayuda a la persona a gestionar su propia libertad para que ésta sea compatible con la libertad de sus semejantes, la escuela logrará construir ciudadanas y ciudadanos dispuestos para actuar en democracia. Gracias a tal pedagogía, las obligaciones del individuo para con lo público se harán compatibles con el ejercicio de los derechos. Parte fundamental de esta didáctica son los elementos cognitivos que ahí se obtienen para sostener una actitud crítica, razonable y razonada hacia el espacio común. La ciudadanía moderna requiere, en efecto, que la conciencia propia alerte la voluntad para la construcción de un espacio público donde se asegure la coexistencia pacífica entre personas que no son, en todo, semejantes.

De la revisión que se hace en este volumen se desprenden elementos contradictorios a propósito del ambiente moral prevaleciente en las escuelas mexicanas. Se encuentran características que son opuestas al progreso y consistencia de la pedagogía antidiscriminatoria. De un lado, el aprendizaje de la razón crítica suele estar comprometido por prácticas y criterios de corte autoritario. Por el otro, los valores de la tolerancia y la igualdad ocupan un lugar subordinado que impide a las y los educandos aproximarse con respeto y dignidad hacia sus pares. De acuerdo con el libro *Mirar la práctica docente desde los valores*, de las investigadoras María Cecilia Fierro y Patricia Carvajal (2003), las tres frases más utilizadas por las y los maestros mexicanos son: “¡Guarda silencio!”, “¡Pon atención!” y “¡Trabaja sentado en tu lugar!” Al parecer la clave pedagógica está puesta en situar al docente como un sujeto al que, por sobre todas las cosas, deben obedecer las y los menores de edad.

No se enseña para que las y los educandos sean honrados, limpios o responsables –a partir del valor que, en sí mismo, posee cada uno de estos atributos–, sino desde la jerarquía de la autoridad que así lo ordena. Se trata de una confusión desafortunada: no se cuenta con una didáctica preocupada porque las y los alumnos hagan suyo el valor de las normas, ya que se asume como suficiente asegurar el respeto hacia la figura de autoridad para que, en automático, la o el estudiante se comporte conforme a las normas enseñadas. Al dejar de lado la argumentación que hace consciente lo que es moralmente aceptable y su opuesto, el orden social pende exclusivamente de quien está al mando. Luego, la o el estudiante se invierte en lograr agradar y negociar con la figura que, dentro del aula, ostenta la más alta jerarquía. Peor aún, la solidez o laxitud de las normas termina dependiendo de tal figura, ya que ella es la medida de todas las cosas, y no las normas. Al final sólo es relevante el estado de ánimo, las simpatías o el carácter de la instructora o del instructor. Para ser buen estudiante, la o el menor de edad está obligado a callar, a atender, a seguir las instrucciones; pero la crítica razonada –condición fundamental para poder asumir responsabilidad sobre los actos propios– ocupa poca importancia. Las cosas están bien o mal dependiendo de lo que diga el maestro o la maestra y no de su coincidencia con los valores enseñados.

Con tal pedagogía no se construyen sujetos autónomos –con juicio independiente ni capacidades propias de discernimiento–, sino personalidades sumisas y obedientes. No se construye ciudadanía, sino su opuesto. En tal clima moral, aquella persona que se exprese de manera distinta, quien por su inteligencia, su apariencia, su sexo, sus creencias, su discapacidad o su identidad étnica, no pueda ser acomodado dentro del molde educativo hegemónico, terminará siendo tratado de manera arbitraria y desigual. Uno de los resultados más graves de este clima moral es que, quien se asume como diferente, será probablemente excluido y discriminado.

En un segundo nivel de análisis este volumen exhibe algunas de las características más notables del sistema básico de educación, relativas al logro académico de las y los educandos. El informe PISA,⁸ presentado

⁸ Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés).

cada dos años y que lleva el aval de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), muestra palmaríamente deficiencias en las y los estudiantes mexicanos, al menos en lo que corresponde a los conocimientos adquiridos en la escuela a partir de tres rubros: matemáticas, lectura y ciencias. Con tales resultados puede afirmarse que el sistema está condenando a una inmensa mayoría de niñas y niños mexicanos a padecer niveles muy bajos en la calidad de la formación recibida.

El último reporte de referencia exhibe que, en lo que toca a conocimientos matemáticos, 79 por ciento de estudiantes se encuentran en los niveles más bajos; en ciencias esta cifra se eleva a 82 por ciento y en lectura ronda 72 por ciento. Al parecer, las y los menores de edad pueden seguir instrucciones y hacer inferencias directas a propósito de operaciones matemáticas elementales, pero no cuentan con criterio propio para utilizar los conocimientos aprendidos en su vida cotidiana. En cuanto a la lectura, el porcentaje referido puede reconocer palabras y fragmentos, pero sólo es capaz de relacionarlos de manera muy sencilla y no cuenta con la habilidad para abstraer nociones de los textos leídos y luego expresarlas con sus propias palabras. Finalmente, en el rubro de las ciencias, la comprensión de los fenómenos es muy pobre y la capacidad de interpretación es francamente elemental. Excepto en matemáticas, donde se exhibe una ligera mejoría, tales indicadores no han mostrado cambio durante la última década. Cabe advertir que las pruebas se aplican a estudiantes del último año de secundaria, cuya edad promedio es de quince años.

El logro académico precario produce un efecto discriminatorio difícil de reparar. Se coloca a las y los menores de edad, de manera indefectible, en circunstancia desventajada para enfrentar la vida adulta. Cabe mencionar que en los resultados obtenidos por la prueba PISA no existe diferencia relevante entre el estudiantado de las escuelas públicas y el de las privadas. Contra lo que podría suponerse, la educación privada en México no es mejor que la que se imparte en las escuelas públicas. Se observó también que, independientemente del argumento anterior, las y los educandos provenientes del sistema de educación privada cuentan con una mucho mayor probabilidad de terminar el bachillerato o concluir una licenciatura. Al parecer, explicarían esta circunstancia los recursos económicos que las familias mejor situadas en la escala social son capaces de proveer para su descendencia.

En este orden de ideas se advierte que, contrario a lo esperado, el sistema educativo mexicano funciona como una estructura dispuesta para la discriminación, primero porque el ambiente moral de las escuelas no es propicio para proporcionar una pedagogía antidiscriminatoria y luego porque no provee de los conocimientos y herramientas que le permitirían a la futura persona adulta obtener un oficio o una profesión garante de condiciones propicias para la vida buena.