**Análisis de la inclusión del principio de no discriminación en los programas sujetos a reglas de operación 2016**

Investigador: Dr. Jesús Rodríguez Zepeda[[1]](#footnote-1)

Ayudante de investigación: Mtro. Víctor Irving Ayala Cuevas[[2]](#footnote-2)

**III. Preguntas de investigación para cada una de las categorías identificadas en la categorización de los programas de política social del *Inventario Federal CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo social 2016***

**1. PRESENTACIÓN**

El principal objetivo de la tercera entrega del proyecto de investigación denominado “Análisis de la inclusión del principio de no discriminación en los programas sujetos a reglas de operación 2016” es la formulación de un conjunto de preguntas de investigación a partir de la *Categorización* de los programas de política social registrados en el *Inventario Federal CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo social 2016* conforme al criterio de no discriminación, que ha sido el resultado del segundo tramo de investigación del proyecto. En dicho tramo, como el lector o lectora pueden constatar, se ha podido establecer una serie de categorías antidiscriminatorias que están contenidas, o pueden estarlo, en una alta proporción de los programas de política social descriptos en el *Inventario* de CONEVAL.

Cada una de las preguntas de investigación que ahora se explicitan corresponden a una o varias categorías identificadas en el documento denominado “Categorización No Discriminación” (Archivo XLSX adjunto). Además, cada pregunta incluye las fuentes de información en la descripción sinóptica de los programas que ofrece el *Inventario*, los criterios de respuesta, los elementos que deben considerarse al responder a la pregunta y los elementos a considerar para determinar los casos en los que el proceso de categorización antidiscriminatoria no se aplica. De este modo, no se tiene como propósito formular preguntas de investigación generales y abstractas, sino ofrecer una guía práctica para la identificación y, en su caso, formulación futura de contenidos y acciones antidiscriminatorios en los programas de política social. Dicho de otro modo, se pretende que las preguntas de investigación articulen un método de categorización antidiscriminatoria de las políticas sociales y que permitan la replicabilidad de la *Categorización* ofrecida en el segundo tramo de esta investigación.

Para hacer posible la replicabilidad de la *Categorización*, una primera parte de este nuevo tramo del proyecto ofrece una descripción de los pasos seguidos en la construcción de cada categoría del análisis a partir de la revisión de los contenidos de cada programa social según estos se presentan en el *Inventario* del CONEVAL. Esta especificación de los criterios y pasos de la categorización tiene una pretensión pedagógica muy precisa. Su propósito es que el procedimiento seguido en la construcción de la *Categorización* pueda ser repetido no sólo por quienes llevan a cabo los análisis de dichos programas en el CONEVAL, sino también, y sobre todo, por quienes los diseñan, implementan y evalúan en las instituciones, entidades y unidades responsables de los mismos, así como por cualquier persona externa interesada (por ejemplo, académicos, organizaciones de la sociedad civil, etcétera) que quisiera revisar programas sociales conforme al enfoque de no discriminación que aquí se ha construido.

Para concretar este propósito, se presenta en un primer apartado una descripción de los pasos seguidos y de los criterios usados para generar la categorización presentada en el archivo XLSX (Excel) “Categorización No Discriminación”. Esta reconstrucción permite explicitar los criterios que operaron para identificar los contenidos antidiscriminatorios de los programas y, al mismo tiempo, para mostrar cómo se operacionalizan los conceptos analíticos ofrecidos en el “Marco teórico” que constituyó el primer tramo de la investigación. A este respecto, se presenta, en primera instancia, la “Identificación de los grupos discriminados en el Inventario CONEVAL”. Se ha antepuesto esta lista de identificación porque permite que cualquier análisis antidiscriminatorio de los programas parta del supuesto (ya ampliamente justificado en el “Marco teórico”) de que sólo puede hablarse de discriminación y no discriminación cuando media la presencia de grupos sociales históricamente estigmatizados. En una segunda instancia, se despliega una “Guía metodológica para generar los contenidos de la Categorización”, que conforme a la secuencia de las columnas creadas en la *Categorización*, explica el modo en que sus celdas tienen que ser llenadas.

En la fase posterior, se formulan propiamente las preguntas de investigación, contextualizadas por los criterios de respuesta, las fuentes de información, los elementos que deben considerarse al responder a la pregunta y los supuestos en los que el proceso de categorización no se aplica.

El lector o lectora podrá notar que el desarrollo aquí presentado reitera muchos de los contenidos del documento que precede y explica los criterios de construcción del análisis de los programas sociales ofrecido en el archivo XLSX “Categorización No Discriminación” (segunda entrega del proyecto de investigación). No podría ser de otra manera, toda vez que en estos criterios reside buena parte de las razones del análisis y de su secuencia, mismos que ahora desarrollamos con más detalle.

Finalmente, para efectos de esta tercera entrega del proyecto de investigación, se ofrece una nueva versión del archivo XLSX “Categorización No Discriminación” y que hemos denominado, para evitar confusiones, “Categorización No Discriminación 2.0”. La pertinencia de una nueva versión se explica por la necesidad de incorporar las valiosas sugerencias recibidas del equipo técnico del CONEVAL con el que se han revisado y discutido los avances de esta investigación. En esta nueva versión se han aumentado dos columnas, la “E” de “Modalidad presupuestal” y la “F”, de “Clave presupuestal”, cuya inclusión permite identificar de manera expedita los programas sociales que aparecen, de manera simétrica, tanto en el *Inventario* como en la *Categorización*. Por ello, en una virtual publicación de esta investigación, este archivo XLSX es el único que debería aparecer a efecto de prevenir confusiones entre los dos archivos XLSX para las lectoras y lectores.

**2. PASOS METODOLÓGICOS DEL *INVENTARIO FEDERAL CONEVAL DE PROGRAMAS Y ACCIONES PARA EL DESARROLLO SOCIAL 2016* CONFORME AL CRITERIO DE NO DISCRIMINACIÓN.**

**2.1 Identificación de los grupos discriminados en el *Inventario* CONEVAL**

Como se explicó en el “Marco teórico” (pp. 7-20), la discriminación es una relación de trato asimétrico sufrida por grupos sociales históricamente estigmatizados. La categorización realizada, por tanto, tuvo como una de sus tareas primordiales la identificación de los grupos históricamente discriminados a los cuales los programas benefician o garantizan sus derechos.

A continuación, se enlistan a los grupos históricamente discriminados localizados en el *Inventario* de CONEVAL:

1. Adultos mayores (hombres o mujeres)
2. Jornaleros agrícolas (hombres o mujeres de cualquier edad)
3. Jóvenes o adolescentes (menores de edad)
4. Migrantes (nacionales o extranjeros)
5. Mujeres
6. Mujeres con hijos menores de edad
7. Mujeres embarazadas
8. Mujeres en situación de violencia
9. Mujeres rurales
10. Mujeres trabajadoras
11. Niños y niñas
12. Personas con discapacidad (hombres o mujeres de cualquier edad)
13. Personas indígenas (hombres o mujeres de cualquier edad)
14. Poblaciones en contexto de vulnerabilidad.

Es importante insistir en que ésta no se trata de una lista definitiva o cerrada de grupos discriminados, ni pretende agotar la clasificación sociológica o historiográfica que de tales grupos se ha hecho o podría hacer, sino que se limita a identificar a los grupos discriminados localizables en el *Inventario*. En algunos casos los programas, en su operación, benefician a grupos discriminados que no son identificados como población objetivo por parte de las instituciones que implementan los programas. En otros casos, los programas tampoco explicitan a los grupos discriminados a los que benefician o protegen, pero la presencia de estos puede ser inferida por los propósitos o fines del programa[[3]](#footnote-3). Ciertamente, en el futuro podrían aparecer programas que beneficien a otros grupos históricamente discriminados, por ejemplo, a personas homosexuales o comunidades extranjeras que habitan en el país, que por ahora no aparecen en el *Inventario*.

**2.2 Guía metodológica para generar los contenidos de la *Categorización***

En lo siguiente, podrá encontrarse una guía metodológica para identificar los contenidos antidiscriminatorios (normativos, de objetivos, de poblaciones, de políticas, etcétera) que son el resultado del instrumento de categorización que hemos diseñado para este estudio. La exposición sigue el orden de las columnas de la propia *Categorización*, mostrando la manera en que ésta fue construida y con el propósito ulterior de que las personas o instituciones interesadas puedan replicar la aplicación de categorías antidiscriminatorias en sus propios ejercicios de análisis de los programas sociales.

***Ámbitos de derechos afectados* (columna H de la *Categorización*)**

En la *Categorización* se ha hecho la identificación del ámbito de derechos protegidos o garantizados por los programas obteniendo el contenido de las siguientes columnas del *Inventario*:

1. “Derecho Social o Bienestar Económico (directo)” (columna P del *Inventario*)
2. “Derecho Social o Bienestar Económico (indirecto)” (columna Q del *Inventario*) y
3. “Áreas de Atención de los Derecho Social (*sic*) o Bienestar Económico” (columna R del *Inventario*)

En algunos casos, de estas referencias se ha inferido su vinculación con la no discriminación, en otros casos se ha copiado de ellas la definición, y en otras se han reordenado los derechos mencionados para visibilizar el derecho que es central para nuestro enfoque. Aunque en los programas aparecen las figuras de “derecho directo” y “derecho indirecto”, debe darse prioridad siempre a los derechos más cercanos o relativos al derecho a la no discriminación. Por ejemplo, en el programa “Fortalecimiento a la Educación Temprana y el Desarrollo Infantil” de la SEP (clave presupuestal 031, fila 214 de ambos documentos), tras la revisión de las columnas antes mencionadas, el inventario indica que el *derecho a la* *educación* es el derecho social directo que hace efectivo el programa y la *igualdad de oportunidades* es el área de atención de los derechos sociales. En este caso, la categorización copió “Derecho a la educación” y derivó “Derecho a la no discriminación” tras el análisis de su fundamento legal y, especialmente, tras la revisión de las actividades que lleva a cabo el programa. De tal manera, que esta celda puede ser llenada con la referencia a derechos que no son explícitos en la descripción del programa, pero que se pueden inferir razonablemente de los derechos registrados en elementos como el Marco legal o de las actividades que lleva a cabo.

***¿Aparece o no un contenido o prescripción general de no discriminación?* (columna I de la *Categorización*)y *Fundamento legal*  (columna J de la *Categorización*)**

En este caso, se han revisado los marcos legales que se registran en cada programa y se han obtenido de ellos las normas legales explícitas (o implícitas pero que sean claras) en materia de no discriminación. Aunque un enfoque de políticas públicas no puede presuponer que las prescripciones establecidos en la norma legal se conviertan, sólo por esa inclusión, en acciones públicas de las autoridades, la consideración del marco legal en el análisis de los políticas y programas públicos permite disponer de un trasfondo normativo respecto del cual se puede evaluar la capacidad de garantía de derechos que tiene un programa o una política gubernamental. En esta clasificación, se han destacado piezas normativas que van desde instrumentos internacionales hasta lineamientos y reglas de operación que orientan la acción institucional, pasando por normas nacionales de carácter general o federal.

Para rescatar el fundamento legal, se debe consultar el documento al que dirige el “Vínculo a la Normatividad publicada” (columna W del *Inventario*). Cuando se localiza un contenido en materia de no discriminación en la normatividad del programa se responde “Sí” a la pregunta *¿Aparece o no un contenido o prescripción general de no discriminación?* (columna I de la *Categorización*)y se seleccionan los artículos o párrafos en que éste aparezca para copiarlos en la columna *Fundamento legal* (columna J) de la *Categorización*. En caso de que no aparezca un contenido antidiscriminatorio en la normatividad del programa, se responderá “No” a la pregunta *¿Aparece o no un contenido o prescripción general de no discriminación?* (columna I de la *Categorización*) y “N/A” (No aplica) en la columna *Fundamento legal* (columna J). En caso de que el vínculo a la normatividad estuviera dañado, fuera erróneo (no correspondiera al programa) o que la página en la que estuvo ubicado el documento ya no lo alojara, se responderá “No se dispone del documento” a la pregunta *¿Aparece o no un contenido o prescripción general de no discriminación?* (columna I de la categorización) y “N/A” (No aplica) en la columna *Fundamento legal* (columna J).

***¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?* (columna K de la *Categorización*) y *¿A qué grupo está dirigido?* (columna L de la *Categorización*)**

El objetivo principal de ambas preguntas es identificar al grupo discriminado al que protege o beneficia el programa. En la *Categorización* la pregunta *¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?* (columna K) aparece antes que la pregunta *¿A qué grupo está dirigido?* (columna   
L) para facilitar la lectura del documento, sin embargo, para responder a las preguntas es necesario comenzar por la segunda (siendo ésta la principal), ya que al identificar al grupo históricamente discriminado podremos saber si es un programa que atiende de manera fundamental a un grupo discriminado.

Para saber si un programa atiende *de manera fundamental o no a un grupo discriminado*, es necesario identificar si entre la población atendida por el programa se beneficia o protege *de forma exclusiva o primordial* a un grupo históricamente discriminado o no. En este caso, la identificación de un grupo o grupos discriminados es crucial para determinar el carácter fundamentalmente antidiscriminatorio del programa en cuestión. Recuérdese que sólo puede hablarse de manera técnicamente precisa de no discriminación cuando la acción pública se dirige a la atención de grupos identificables como discriminados.

Lo anterior implica una distinción que se hará más clara en los siguientes apartados, a saber, el contraste entre los programas que de suyo (por definición otorgada por el grupo de referencia) son fundamentalmente antidiscriminatorios y los programas que, teniendo otro propósito o población objetivo, contienen algunas políticas o criterios antidiscriminatorios pero que no están caracterizados por esta orientación fundamental hacia la no discriminación. Los primeros son los de mayor importancia para la perspectiva de no discriminación aplicada al análisis de la política social, aunque los segundos muestran que el criterio de no discriminación en la política social puede ser transversal y debe robustecerse aun en los programas que no son de suyo antidiscriminatorios.

Para conocer dicha información se revisan las siguientes columnas del *Inventario*:

1. “En términos de sexo el programa se dirige a:” (columna AI del *Inventario*)
2. “Etapa de vida” (columna AJ del *Inventario*)
3. “Grupo de atención” (columna AK del *Inventario*)
4. “Definición” [de la población objetivo] (columna AY del *Inventario*)
5. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

Por ejemplo, el programa Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT (clave presupuestal 191, fila 8 en ambos documentos) atiende a personas adultas de ambos sexos, es decir, a hombres y mujeres por igual. Las mujeres son consideradas como un grupo históricamente discriminado, empero, el programa no contempla Medidas de inclusión, Medidas de nivelación o Acciones afirmativas a favor de ellas, por tanto, éste programa no puede ser considerado como *fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado*. Por esta razón se ha respondido “No” a la pregunta *¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?*  (columna K de la *Categorización*)y “N/A” (No aplica) *¿A qué grupo está dirigido?* (columna L de la *Categorización*).

Ahora tomemos un ejemplo con un resultado positivo, el programa Reducción de la Mortalidad Materna y Calidad en la Atención Obstétrica de la Secretaria de Salud (clave presupuestal 007, fila 89 en ambos documentos). Si se revisan las columnas antes mencionadas, podremos saber que el programa está orientado fundamentalmente a mujeres (columna AI, “En términos de sexo el programa se dirige a:”) y específicamente a mujeres embarazadas (columna AK, “Grupos de atención”). Para los propósitos de las preguntas que nos competen en esta sección, al grupo que debemos identificar es al de las mujeres; el grupo específico de “mujeres embarazadas” se podrá reportar para las siguientes dos preguntas de la categorización. Entonces, *¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?*  (columna K de la categorización)aparecerá “Sí” y *¿A qué grupo está dirigido?* (columna L de la categorización) aparecerá a “Mujeres”.

Se debe tomar en consideración que aunque haya programas que no identifican con claridad que lo hacen o que sólo mencionan en sus fundamentos legales de manera secundaria o transversal el objetivo de combatir la discriminación, su propósito fundamental consiste exclusivamente en atender a grupos históricamente discriminados al poseer Medidas de inclusión, Medidas de nivelación o Acciones afirmativas para ellos. Por ejemplo, el programa Control del Estado de Salud de la Embarazada del ISSSTE (clave presupuestal 005, fila 28 en ambos documentos) no identifica en ninguno de sus textos normativos (columna V y W del *Inventario*) un propósito antidiscriminatorio, ni entre los derechos que hace efectivos se identifica al de No Discriminación (columnas, P, Q, R del *Inventario*); sin embargo, el programa está fundamentalmente dirigido a atender a un grupo históricamente discriminado, a saber, a las mujeres, y posee una serie de acciones afirmativas a su favor. Entonces, el programa se calificará como fundamentalmente orientado a atender a un grupo discriminado.

***¿El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M de la *Categorización*) y *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N de la *Categorización*)**

Como en el caso de las dos preguntas anteriores, es necesario responder primero a la segunda para estar en posibilidad de responder a la primera, es decir, es necesario responder en primera instancia *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N) para contestar a ¿*El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M). Para el caso de estas dos preguntas, existen tres vías para responder, y para hacerlo en cualquiera de los casos, es necesario revisar las siguientes columnas del inventario:

1. “Objetivo general del programa” (columna S del *Inventario*)
2. “Propósito” (columna Z del *Inventario*)
3. “Componentes” (columna AA del *Inventario*)
4. “Actividades” (columna AB del *Inventario*)
5. “En términos de sexo el programa se dirige a:” (columna AI del *Inventario*)
6. “Etapa de vida” (columna AJ del *Inventario*)
7. “Grupo de atención” (columna AK del *Inventario*)
8. “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*)
9. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

La primera forma de responder consiste en especificar al subgrupo beneficiado por el programa de la pregunta de la sección anterior *¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?*  (columna K de la *Categorización*). Como se indicó, esta pregunta tiene como objetivo identificar al grupo históricamente discriminado al que está orientado de manera fundamental el programa; no obstante, en algunos casos es posible precisar al o a los subgrupos que se benefician del programa, es decir, el programa podría atender específicamente a un subgrupo dentro del grupo de personas históricamente discriminadas. Es posible que existan programas que benefician a mujeres, pero específicamente a mujeres embarazadas; programas que benefician a personas indígenas, pero específicamente a adultos mayores indígenas; programas que benefician a jóvenes, pero específicamente a jóvenes con alguna discapacidad, etcétera.

La relación entre un grupo y un subgrupo discriminados es de especificación y no de distinción. La identificación de subgrupos al interior de un grupo discriminado más amplio permite evaluar si el programa social ejerce una función de reparación más profunda, al atender a colectivos más particulares, y debido a las desventajas acumuladas más vulnerables, dentro de las categorías grupales generales. La especificación permite también hacer visible, si la hubiera, la capacidad de los programas para atender a las discriminaciones múltiples, agregadas o, como ahora se llega a decir, “interseccionales” (por ejemplo, mujeres que son indígenas, adultos mayores con discapacidad, niñas y niños que son jornaleros agrícolas, etcétera). Estos subgrupos, que aluden a las discriminaciones mútliples o agregadas, serían el correlato de lo que en el lenguaje de la política social se expresa como “acumulación de desventajas”.

Tomemos como ejemplo al Programa de Apoyo a la Educación Indígena (clave presupuestal 178, fila 227 en ambos documentos). En él se identifica a la “Población indígena” (columna K de la *Categorización*) como el grupo discriminado al que atiende de manera fundamental el programa; sin embargo, al revisar las columnas antes mencionadas, el *Inventario* proporciona información que revela al subgrupo específico que atiende el programa dentro de la población indígena. En éste caso habrá que responder la pregunta *¿El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M de la categorización) indicando “Sí”, y a la pregunta *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N de la categorización) “Niños y niñas indígenas, Jóvenes indígenas”.

La segunda forma de responder a la pregunta consiste en sólo confirmar al grupo beneficiado e identificado como al que está fundamentalmente orientado el programa (columna K de la categorización). Por ejemplo, el programa Equidad de Género del ISSSTE (clave presupuestal 036, fila 41 en ambos documentos) está dirigido fundamentalmente a “Mujeres” (columna K), y tras la revisión de las columnas antes mencionadas del inventario sólo se ha confirmado que dicho grupo es el beneficiario (no hay subgrupos), por tanto, se debe responder a las preguntas *¿El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M de la categorización) indicando “Sí”, y a la pregunta *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N de la categorización) se contesta “Mujeres”.

En estas dos formas de contestar a las preguntas se busca especificar al subgrupo o confirmar al grupo beneficiado o protegido por el programa en casos en los que se ha identificado al grupo al que fundamentalmente está dirigido, es decir, cuando se ha contestado “Sí” a la pregunta *¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?* (columna K de la *Categorización*). Sin embargo, a las preguntas *¿El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M de la *Categorización*) y *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N de la *Categorización*) se les puede contestar afirmativamente aunque no haya una respuesta positiva a la pregunta sobre si el programa está fundamentalmente dirigido a un grupo discriminado. En otras palabras, es posible contestar “No” a la pregunta *¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?*  (columna K de la categorización), pero contestar “Sí” a la pregunta *¿El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M) y responder a la pregunta *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N) localizando un grupo históricamente discriminado al que beneficie o proteja el programa. Esto es así porque existen programas que no tienen como objetivo central hacer efectivos o proteger los derechos de un grupo discriminado, pero que entre sus actividades contemplan Medidas de nivelación, Medidas de inclusión o Acciones afirmativas que benefician a grupos históricamente discriminados.

Tomemos como ejemplo para este tercer caso el programa Formación y Certificación para el Trabajo de la SEP (clave presupuestal 005, fila 179 en ambos documentos). Este programa fue clasificado como uno que *no está fundamentalmente orientado a un grupo discriminado*, ya que la población objetivo es amplia y atiende a grupos que *no* han sido históricamente discriminados (hombres, adultos jóvenes, personas sin discapacidad, etc.); no obstante, al revisar las columnas antes mencionadas y, en este caso, específicamente las columnas “Actividades” (columna AB del *Inventario*) “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*) el programa contempla atención a grupos históricamente discriminados, a saber, personas adultas mayores y personas con discapacidad. Entonces, a pesar de que se contestó “No” a la pregunta *¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?*  (columna K de la categorización), fue posible contestar de manera positiva a la pregunta *¿El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M), y responder *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N) al localizar al grupo *personas adultas mayores* y *personas con discapacidad* como grupos atendidos por el programa.

**¿Existen medidas de nivelación? (columna O de la *Categorización*) ¿Qué clase de medidas de nivelación? (columna P de la *Categorización*)**

Como se ha indicado tanto el “Marco teórico” como en la “Introducción” de la *Categorización*, para contestar estas preguntas hemos partido de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), que en el artículo 15 Ter, define las Medidas de nivelación del siguiente modo: “Las medidas de nivelación son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.” En el “Marco teórico”, hemos señalado que “Las medidas de nivelación tienen el propósito de nivelar o “emparejar” el terreno en el que viven e interaccionan los grupos sociales. Aunque formalmente todas las personas deben gozar de oportunidades iguales y deben poder acceder al ejercicio de sus derechos, existe una serie de obstáculos producto de la discriminación que hace imposible este acceso.” (p. 72). El concepto que operacionaliza estas medidas, para los efectos de la *Categorización*, es del de “accesibilidad”. Las medidas de nivelación están dirigidas de manera casi exclusiva a personas con discapacidad, por tanto, todas los programas que posean acciones para ayudar en la rehabilitación, promoción de la salud, otorgamiento de equipo ortopédico, operación quirúrgica, inclusión en el mercado laboral, acondicionamiento de instalaciones, entre otros, a favor de personas con discapacidad, pueden ser considerados como programas con Medidas de nivelación.

Como en casos anteriores, las preguntas son presentadas en ese orden para facilitar la lectura en la *Categorización*, pero para ser respondidas se debe comenzar por la segunda. Para responder a la pregunta *¿Qué clase de medidas de nivelación?* (columna P de la categorización) se deben consultar las siguientes columnas:

1. “Objetivo general del programa” (columna S del inventario del *Inventario*)
2. “Propósito” (columna Z del *Inventario*)
3. “Componentes” (columna AA del *Inventario*)
4. “Actividades” (columna AB del *Inventario*)
5. “Apoyos que reciben los beneficiarios directos” (columna AM del *Inventario*)
6. “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*)
7. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

Tomemos como ejemplo el Programa de Atención a Personas con Discapacidad (clave presupuestal 039, fila 79 en ambos documentos). Los resultados de las columnas anteriores han identificado a las “Personas con discapacidad” como el grupo de atención del programa (columnas L y N de la *Categorización*); por tanto, ahora toca revisar qué clase de medida o acción tiene el programa para dicho grupo. Tras la revisión de las columnas antes mencionadas del *Inventario* se ha encontrado que el programa realiza tres acciones principales: “1) Acciones en salud para la atención a personas con discapacidad (ayudas funcionales, atención especializada, promoción de la salud y prevención de la discapacidad), 2) Acciones de infraestructura y equipamiento para la atención de las personas con discapacidad (remodelación, construcción, operación y equipamiento) y, 3) Acciones de desarrollo para la inclusión laboral, educativa y social de las personas con discapacidad” (Objetivo general del programa, columna S del *Inventario*). Todas esas acciones en tanto que están dirigidas exclusivamente a personas con discapacidad son consideradas como Medidas de nivelación. Entonces, a la pregunta *¿Existen medidas de nivelación?* (columna O del catálogo) se debe responder “Sí”. A la pregunta *¿Qué clase de medidas de nivelación?* (columna P del catálogo) se ha contestado copiando las tres acciones principales antes mencionadas. No obstante, pueden existir casos en los que se identifiquen medidas de nivelación en dos o más columnas del *Inventario* y se tengan que reunir como respuesta en la celda que da respuesta a ésta pregunta, siempre que respondan al concepto de “accesibilidad” que guía nuestra búsqueda.

**¿Existen medidas de inclusión? (columna Q de la *Categorización*) ¿Qué clase de medidas de inclusión? (columna R de la *Categorización*)**

Para responder a estas preguntas nuevamente se debe partir de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) que, en su artículo 15, Quintus, indica: “Las medidas de inclusión son aquellas disposiciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato.” Conforme a lo señalado en nuestro “Marco teórico”, “Los campos privilegiados de las medidas de inclusión son el terreno educativo, el diseño de políticas gubernamentales, el lanzamiento de campañas contra prácticas culturales discriminatorias como el racismo, la homofobia, la misoginia, etcétera.” (pp. 73-74) La LFPED, en su artículo 15 Sextus, establece que son medidas de inclusión: “I. La educación para la igualdad y la diversidad dentro del sistema educativo nacional; II. La integración en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas del derecho a la igualdad y no discriminación; III. El desarrollo de políticas contra la homofobia, xenofobia, la misoginia, la discriminación por apariencia o el adultocentrismo; IV. Las acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a integrantes del servicio público con el objetivo de combatir actitudes discriminatorias, y V. El llevar a cabo campañas de difusión al interior de los poderes públicos federales.” El sentido operacional que hemos dado tanto a la definición como a los contenidos legales de este tipo de políticas los interpreta como acciones relativas a la educación, la sensibilización y la prevención y corrección de los procesos y prácticas de discriminación. Si se intenta reducir a un enunciado discreto el concepto de las medidas de inclusión, debería decirse que corresponde a *acciones públicas de educación y cambio cultural*. El concepto operacionalizado de las Medidas de inclusión es, entonces, *educación y cambio cultural*.

Como en casos anteriores, las preguntas son presentadas en ese orden para facilitar la lectura en la *Categorización*, pero para ser respondidas se debe comenzar por la segunda. Para responder a la pregunta *¿Qué clase de medidas de inclusión?* (columna R de la *Categorización*) se deben consultar las siguientes columnas:

1. “Objetivo general del programa” (columna S del *Inventario*)
2. “Propósito” (columna Z del *Inventario*)
3. “Componentes” (columna AA del *Inventario*)
4. “Actividades” (columna AB del *Inventario*)
5. “Apoyos que reciben los beneficiarios directos” (columna AM del *Inventario*)
6. “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*)
7. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

Tomemos como ejemplo el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, para Implementar y Ejecutar Programas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres de SEDESOL (clave presupuestal 155, fila 136 de ambos documentos). En él previamente se ha determinado que el programa está fundamentalmente dirigido a “Mujeres” (columna L de la *Categorización*) y, específicamente, a “Mujeres en situación de violencia” (columna N de la *Categorización*). Tras la revisión de las columnas antes mencionadas, se encontró que el programa tiene como función principal subsidiar proyectos para: a) la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres; b) prevenir la violencia contra las mujeres para propiciar los cambios culturales y sociales para su erradicación; c) atender de forma especializada a mujeres en situación de violencia, y en su caso, a sus hijas e hijos y personas allegadas (Objetivo general del programa, columna S del *Inventario*). Todas estas acciones en tanto que buscan educar, prevenir y, en general, promover un cambio cultural son calificadas como Medidas de inclusión.

Entonces, a la pregunta *¿Existen medidas de inclusión?* (columna Q de la *Categorización*) se debe responder “Sí”. A la pregunta *¿Qué clase de medidas de inclusión?* (columna R de la *Categorización*) se ha contestado copiando o resumiendo las acciones antes mencionadas. No obstante, pueden existir casos en los que se identifiquen Medidas de inclusión en dos o más de las columnas anteriormente indicadas y se tengan que reunir en la celda que da respuesta a esta pregunta.

***¿Existen medidas de acción afirmativa?* (columna S) *¿Qué clase de acción afirmativa?* (columna T)**

Para responder a estas preguntas otra vez se debe partir de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), que en su artículo 15 Séptimus indica: “Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad.” En el “Marco teórico” hemos establecido que las acciones afirmativas: “(…) son acciones gubernamentales o políticas públicas que obligan a un tratamiento preferencial temporal hacia un grupo discriminado, a efecto de colaborar en la superación de la desventaja que la discriminación le genera. Las acciones afirmativas no son un derecho en sí mismas, sino un medio (medida o política) que tiene el propósito de establecer la igualdad de trato o no discriminación (que sí es un derecho humano). En este sentido, las acciones afirmativas son un recurso de los poderes públicos para la igualdad y ello explica que se justifique un trato preferencial durante algún tiempo en beneficio de grupos discriminados” (p. 75). La propia LFPED, en el artículo 15 Octavus, postula que: “Las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas.” Hemos identificado como acciones afirmativas sólo a políticas que tienen que ver con el apoyo preferencial y exclusivo a grupos históricamente discriminados, evitando un uso general de esta noción, también frecuente en la administración pública, que lo vincula con acciones positivas o proactivas pero sin relación específica con un grupo y sin una orientación particular de no discriminación. En particular, hemos usado esta categoría en dos modalidades: por un lado, como tratamiento preferencial y específico a favor de un grupo discriminado, y por otro como cuota de beneficio a favor de un grupo discriminado.

Como en los casos anteriores, las preguntas son presentadas en ese orden para facilitar la lectura en la categorización, pero para ser respondidas se debe comenzar por la segunda. Para responder a la pregunta *¿Qué clase de acción afirmativa?* (columna S de la *Categorización*) se deben consultar las siguientes columnas:

1. “Objetivo general del programa” (columna S del *Inventario*)
2. “Propósito” (columna Z del *Inventario*)
3. “Componentes” (columna AA del *Inventario*)
4. “Actividades” (columna AB del *Inventario*)
5. “Apoyos que reciben los beneficiarios directos” (columna AM del *Inventario*)
6. “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*)
7. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

Usemos como ejemplo el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras de SEDESOL (clave presupuestal 174, fila 137 de ambos documentos). En éste, previamente se ha determinado que el programa está fundamentalmente dirigido a “Mujeres” (columna L de la *Categorización*), específicamente a “Madres trabajadoras” y, además, a “grupos vulnerables y personas con discapacidad” (columna N de la *Categorización*). Tras la revisión de las columnas antes mencionadas, se encontró que el programa tiene, entre sus funciones principales: brindar servicio de estancias para el cuidado infantil, la entrega de apoyos para contribuir a garantizar la calidad en los servicios de cuidado y atención infantil en las Estancias Infantiles (“Objetivo general del programa”, columna S del *Inventario*). Todas estas acciones, en tanto que se tratan de medidas temporales a través de la asignación de recursos públicos especiales para establecer la igualdad de trato, son consideradas acciones afirmativas.

Entonces, a las pregunta *¿Existen medidas de acción afirmativa?* (columna S de la *Categorización*) se debe responder “Sí”. A la pregunta *¿Qué clase de acción afirmativa?* (columna T de la *Categorización*) se ha contestado copiando o resumiendo las acciones antes mencionadas. No obstante, pueden existir casos en los que se identifiquen medidas de acción afirmativa en dos o más de las columnas anteriormente indicadas en el *Inventario* y se tengan que reunir como respuesta en la celda que da respuesta a esta pregunta.

***Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U de la *Categorización*), *¿Entre qué grupos existe la disparidad?* (columna V de la *Categorización*) y *¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?* (columna W de la *Categorización*)**

La información para responder a estas preguntas la encontraremos en la columna “Vínculo de la evaluación publicada” (columna DJ del *Inventario*). El vínculo que aparece en esa columna conduce a la Ficha de Monitoreo 2015-2016 de cada programa. De la información que despliega la ficha, la de mayor importancia para los propósitos de la *Categorización* es el recuadro de cobertura, ya que en él se pueden detectar indicios de prácticas inequitativas o discriminatorias en los programas.

Para responder a la pregunta *Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U de la *Categorización*) se ha considerado que una disparidad significativa entre grupos existe cuando aparece una diferencia de 5% o más en la atención a los grupos internos. Tomemos como ejemplo el Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda de SEDATU (clave presupuestal 117, fila 111 en ambos documentos). Al revisar la Ficha de Monitoreo 2015-2016 del programa encontramos que el programa beneficia a 114,461 hombres y a 83,284 mujeres. En este caso, los hombres beneficiados del programa representan el 57.88% contra el 42.11% de las mujeres del total de la población atendida, por tanto, se debe contestar “Sí” a la pregunta *Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U de la categorización). Esta y la siguiente pregunta, cabe resaltar, no califican todavía si la población desaventajada por la disparidad pertenece o no a un grupo históricamente discriminado, sino que sólo reportan disparidad de trato entre la población a la que atiende el programa, es decir, aun cuando un programa muestre una mayor cobertura a favor de las mujeres en comparación con los hombres, la disparidad tendrá que ser reportada. El supuesto que está a la base de esta pregunta es que si bien toda discriminación es una disparidad, la forma inversa no se sostiene, porque existen disparidades de trato que no son discriminatorias, como las ordenadas por las medidas de Acción afirmativa, por ejemplo.

Para responder a la pregunta *¿Entre qué grupos existe la disparidad?* (columna V de la *Categorización*) sólo se reportarán los grupos entre los que haya disparidad mayor al 5% por ciento; en otras palabras, esta columna sólo mostrará grupos y números de beneficiados, cuando se haya contestado “Sí” a *Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U de la categorización). Tomando el ejemplo anterior, para el Programa de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda de SEDATU (clave presupuestal 177, fila 111 en ambos documentos) se ha respondido a la pregunta *¿Entre qué grupos existe la disparidad?* (columna V de la categorización): “Entre hombres y mujeres (Hombres atendidos 114,461; Mujeres atendidas 83,284)”.

Para responder a la pregunta *¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?* (columna W de la categorización) se especificará al grupo históricamente discriminado que se encuentre en desventaja frente a la disparidad en la cobertura del programa. Retomando el ejemplo, se ha respondido a la pregunta *¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?* (columna de W de la categorización): “Sí, mujeres”.

Aunque la disparidad significativa a favor de los beneficiarios varones puede sugerir algún tipo de discriminación directa o indirecta en la aplicación del programa (véase *Marco teórico*, pp. 30-33), también es cierto que factores de otra índole pueden explicar la asimetría, por lo que sólo podría postularse la existencia de algún trato discriminatorio entre la población beneficiaria si se agregan análisis posteriores más específicos, que no caen en el terreno de esta investigación. De todos modos, es probable que cuando la disparidad significativa recae negativamente sobre un grupo históricamente discriminado, el programa esté operando de manera indirectamente discriminatoria.

Se debe remarcar que lo que se busca en esta tríada de preguntas es localizar a *grupos históricamente discriminados* que estén siendo tratados de manera desventajosa por la cobertura del programa; por tanto, el criterio del 5% entre la población beneficiada sólo aplica con *grupos*, no a municipios o entidades. En casos en los que la misma ficha de monitoreo del programa indique en el recuadro de cobertura “NA” (No Aplica) para grupos de mujeres u hombres, se replicará la respuesta en esta triada de preguntas, es decir, se responderá “N/A” (No Aplica) a las preguntas *Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U de la categorización), *¿Entre qué grupos existe la disparidad?* (columna V de la categorización) y *¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?* (columna W de la categorización).

En los casos en que la ficha de monitoreo del programa indique en el recuadro de cobertura “ND” (No Disponible) para grupos de mujeres u hombres, se replicará la respuesta en la primera pregunta de la triada de preguntas y “NA” (No aplica) en las otras dos, es decir, se llenará “No disponible” en las columna *Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U de la categorización) y “NA” a las preguntas: *¿Entre qué grupos existe la disparidad?* (columna V de la categorización) y *¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?* (columna W de la categorización).

**Observaciones (columna X de la *Categorización*)**

Por su propia naturaleza, esta columna no posee una regla para su elaboración, sino que en ella se han vertido breves sugerencias o aclaraciones sobre la clasificación realizada de los contenidos de los programas. No obstante, las observaciones recurrentes fueron dos:

1. Aclaraciones sobre por qué ciertas acciones del programa fueron clasificadas como una Acción afirmativa
2. La sugerencia a los responsables del programa y, por extensión, al CONEVAL, de desagregar a la población beneficiaria del programa por grupo etario, sexo, pertenencia étnica o discapacidad, con el fin de poder conocer el alcance antidiscriminatorio y la efectividad del programa respecto de esos grupos específicos.

La primera observación fue recurrente debido a que estas acciones son las que mayor suspicacia social pueden causar, ya que podrían ser consideradas como medidas que conceden privilegios a ciertos grupos o que su temporalidad no está bien definida. Por ejemplo, el programa Servicios de Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE (clave presupuestal 038, fila 42 en ambos documentos) es considerado en su conjunto una Acción afirmativa; no obstante, su duración —a diferencia de otras acciones afirmativas— no puede ser temporal, ya que la población a la que atiende el programa será constante; por tanto, la observación realizada en este caso fue: “Aunque el programa es considerado como una acción afirmativa, éste no puede desaparecer, ya que la población a la que atiende siempre será constante”.

La segunda observación fue recurrente debido a la limitación en la información encontrada en las Fichas de Monitoreo de los programas respecto de los *grupos* beneficiados por ellos. A pesar de que las Fichas proveyeron información relevante respecto a casos de disparidad entre un grupo históricamente discriminado, a saber, las mujeres, frente a los hombres, esta información en muchos casos es insuficiente para conocer la efectividad de los programas o saber con certeza si estos garantizan derechos de grupos históricamente discriminados distintos a las mujeres. Por ejemplo, en el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (clave presupuesta 174, fila 137 en ambos documentos) se determinó que los siguientes grupos históricamente discriminados eran atendidos por el programa: “Madres trabajadoras, grupos vulnerables, mujeres y personas con discapacidad” (columna N de la *Categorización*). En la Ficha de Monitoreo del programa se encontró una disparidad a favor de las mujeres; sin embargo, no conocemos la efectividad del programa en términos de su alcance para madres trabajadoras, grupos vulnerables y personas con discapacidad.

La celda de “Observaciones” permite, en definitiva, sugerir a los responsables del diseño, implementación y evaluación de *los* programas sociales las modificaciones necesarias para identificar políticas específicas y para desagregar grupos discriminados que de otra manera pasan desapercibidos. Del mismo modo, cumple la función de estimular la atención de los responsables de los programas respecto de la obligación de que los programas sociales, más allá de sus metas y grupos de atención específicos, deben pasar por un test de antidiscriminación como el que aquí se ha formulado.

**3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

Las preguntas de investigación que aquí se presentan, y que son derivadas de la descripción metodológica que hicimos en la sección anterior, pueden encontrar una salida práctica en dos tipos de resultados. En el primer caso, pueden prolongar y robustecer el modelo de análisis constituido por el archivo “Categorización No Discriminación 2.0”. Este modelo, si bien tiene que ser leído en relación con el *Inventario* para ser inteligible (ya que sigue la ordenación y numeración de los programas, así como varios de sus principales elementos de identificación), se trata en todo caso de un producto independiente, aun siendo en efecto subsidiario del *Inventario*.

En el segundo caso, las preguntas pueden funcionar como un recurso para introducir, en el cuerpo mismo del *Inventario*, una serie de columnas que identifiquen y desagreguen los contenidos de tipo antidiscriminatorio que estos puedan contener.

Resulta claro que ambos productos no son mutuamente excluyentes y que es del todo factible mantener la estrategia de construir un modelo autónomo de indicadores para identificar los contenidos antidiscriminatorios en los programas sociales, a la vez que introducir en el modelo ya existente del *Inventario* las preguntas generadas como marcadores de no discriminación.

En esta tercera entrega del proyecto de investigación, se ofrece entonces, a modo de conclusión, una doble serie de preguntas antidiscriminatorias. En el primer caso, es un Inventario de las preguntas que se registraron en el modelo de *Categorización* que se ha ofrecido en la segunda entrega del proyecto de investigación. En el segundo caso, se trata de una selección de preguntas que pueden ser incorporadas, a juicio de los responsables de este recurso analítico, en las columnas del *Inventario* CONEVAL y que pueden ser integradas como contenidos del Inventario, a efecto de que este mismo adquiera un perfil antidiscriminatorio.

Es esencial tener en cuenta que las preguntas de investigación que se desarrollan enseguida, si bien mantienen la redacción de las celdas de las columnas que diseñamos en la Categorización, no reflejan mecánicamente a cada columna, pues, con el propósito de que sean preguntas que conduzcan realmente el análisis de cada programa, en ocasiones reúnen el contenido de más de una columna.

**3.1. Preguntas de la *Categorización de los programas sujetos a reglas de operación incluidos en el Inventario Federal CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social 2016*.**

Pregunta 1: *¿Ámbitos de derechos afectados?* (columna H de la categorización)

*Fuentes de información en el Inventario*:

1. “Derecho Social o Bienestar Económico (directo)” (columna P del *Inventario*)
2. “Derecho Social o Bienestar Económico (indirecto)” (columna Q del *Inventario*)
3. “Áreas de Atención de los Derecho Social (*sic*) o Bienestar Económico” (columna R del *Inventario*)

*Criterios de respuesta*:

De las columnas P, Q y R del *Inventario* se infiere la vinculación del programa con la no discriminación. En algunos otros casos se puede copiar de ellas la definición, y en otras se reordenan los derechos mencionados para visibilizar el derecho que es central para el enfoque antidiscriminatorio.

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Aunque en los programas aparecen las figuras de “derecho directo” y “derecho indirecto”, debe darse prioridad siempre a los derechos más cercanos o relativos al derecho a la no discriminación.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria*:

Descartar, siempre que sea posible, definiciones vagas de los derechos tales como “derechos sociales en general” y buscar en cambio derechos sociales específicos.

Pregunta 2. *¿Aparece o no un contenido o prescripción general de no discriminación?* (columna I de la categorización) y *Fundamento legal* (columna J de la categorización)

*Fuentes de información en el Inventario*:

i. “Vínculo a la Normatividad publicada” (columna W del *Inventario*).

*Criterios de respuesta*:

En este caso, se revisan los marcos legales que se registran en cada programa y se obtienen de ellos las normas legales explícitas (o implícitas pero que sean claras respecto de contenidos de no discriminación como los grupos o las políticas) en materia de no discriminación.

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Cuando se localiza un contenido en materia de no discriminación en la normatividad del programa se responde “Sí” a la pregunta *¿Aparece o no un contenido o prescripción general de no discriminación?* (columna I de la *Categorización*)y se seleccionan los artículos o párrafos en que éste aparezca para copiarlos en la columna *Fundamento legal* (columna J) de la *Categorización*.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria*

En caso de que no aparezca un contenido antidiscriminatorio en la normatividad del programa, se responderá “No” a la pregunta *¿Aparece o no un contenido o prescripción general de no discriminación?* (columna I de la *Categorización*) y “N/A” (No aplica) en la columna *Fundamento legal* (columna J). En caso de que el vínculo a la normatividad estuviera dañado, fuera erróneo (no correspondiera al programa) o que la página en la que estuvo ubicado el documento ya no lo alojara, se responderá “No se dispone del documento” a la pregunta *¿Aparece o no un contenido o prescripción general de no discriminación?* (columna I de la categorización) y “N/A” (No aplica) en la columna *Fundamento legal* (columna J).

Pregunta 3. *¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?* (columna K) y *¿A qué grupo está dirigido?* (columna L)

*Fuentes de información en el Inventario*:

1. “En términos de sexo el programa se dirige a:” (columna AI del *Inventario*)
2. “Etapa de vida” (columna AJ del *Inventario*)
3. “Grupo de atención” (columna AK del *Inventario*)
4. “Definición” [de la población objetivo] (columna AY del *Inventario*)
5. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

*Criterios de respuesta*:

El objetivo principal de las cuestiones que se plantean en las columnas K y L es identificar al grupo discriminado al que protege o beneficia el programa. En la *Categorización* la pregunta *¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?* (columna K) aparece antes que *¿A qué grupo está dirigido?* (columna L) para facilitar la lectura del documento, sin embargo, para responder a las preguntas es necesario comenzar por la segunda (siendo ésta la principal), ya que al identificar al grupo históricamente discriminado podremos saber si es un programa que atiende de manera fundamental a un grupo discriminado y, por ende, a qué grupo atiende.

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Para saber si un programa atiende *de manera fundamental o no a un grupo discriminado*, es necesario identificar si entre la población atendida por el programa se beneficia o se protege *de forma exclusiva o primordial* a un grupo históricamente discriminado o no. Además, se debe tomar en consideración que aunque haya programas que no identifican con claridad que lo hacen o que sólo mencionan en sus fundamentos legales de manera secundaria o transversal el objetivo de combatir la discriminación, su propósito fundamental consiste exclusivamente en atender a grupos históricamente discriminados al poseer Medidas de inclusión, Medidas de nivelación o Acciones afirmativas para ellos.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria*

Debe quedar claro que, siendo los grupos el indicador técnico de la existencia de un programa antidiscriminatorio, no se podrán considerar respuestas positivas a estas preguntas en el caso de que el programa ataña a grupos que no puedan ser categorizados como discriminados (véase al respecto el Inventario de grupos históricamente discriminados localizados en la página 5 de este documento).

Pregunta 4. *¿El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M) y *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N)

*Fuentes de información en el Inventario*:

1. “Objetivo general del programa” (columna S del *Inventario*)
2. “Propósito” (columna Z del *Inventario*)
3. “Componentes” (columna AA del *Inventario*)
4. “Actividades” (columna AB del *Inventario*)
5. “En términos de sexo el programa se dirige a:” (columna AI del *Inventario*)
6. “Etapa de vida” (columna AJ del *Inventario*)
7. “Grupo de atención” (columna AK del *Inventario*)
8. “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*)
9. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

*Criterios de respuesta*:

Es necesario responder primero a la segunda pregunta para estar en posibilidad de responder a la primera, es decir, es necesario responder en primera instancia *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N) para contestar a ¿*El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M). Para el caso de estas dos preguntas, existen tres vías para responder: la primera forma de responder consiste en especificar al subgrupo beneficiado por el programa de la pregunta de la sección anterior *¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?*  (columna K de la *Categorización*). Esta pregunta tiene como objetivo identificar al grupo históricamente discriminado al que está orientado de manera fundamental el programa; no obstante, en algunos casos es posible precisar al o a los subgrupos que se benefician del programa, es decir, el programa podría atender específicamente a un subgrupo dentro del grupo de personas históricamente discriminadas. La segunda forma de responder a la pregunta consiste en sólo confirmar al grupo beneficiado e identificado como al que está fundamentalmente orientado el programa (columna K de la categorización). La tercera forma de responder a las preguntas *¿El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M de la *Categorización*) y *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N de la *Categorización*) puede ser afirmativa aunque no exista antes una respuesta positiva a la pregunta sobre si el programa está fundamentalmente dirigido a un grupo discriminado.

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Es posible que existan programas que benefician a mujeres, pero específicamente a mujeres embarazadas; programas que benefician a personas indígenas, pero específicamente a adultos mayores indígenas; programas que benefician a jóvenes, pero específicamente a jóvenes con alguna discapacidad, etcétera. Esto implica que cabe la oportunidad de, además de los grupos, precisar subgrupos en la respuesta.

Es posible contestar “No” a la pregunta *¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?*  (columna K de la *Categorización*), pero contestar “Sí” a la pregunta *¿El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M) y responder a la pregunta *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N) localizando un grupo históricamente discriminado que beneficie o proteja el programa. Esto es así porque existen programas que no tienen como objetivo central hacer efectivos o proteger los derechos de un grupo discriminado, pero que entre sus actividades contemplan Medidas de nivelación, Medidas de inclusión o Acciones afirmativas que benefician a grupos históricamente discriminados.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria*

Debe quedar claro que, siendo los grupos el indicador técnico de la existencia de un programa antidiscriminatorio, no se podrán considerar respuestas positivas a estas preguntas en el caso de que el programa ataña a grupos que no puedan ser categorizados como discriminados (véase al respecto el Inventario de grupos históricamente discriminados localizados en la página 4 de este documento).

Pregunta 5. ¿Existen medidas de nivelación? (columna O) ¿Qué clase de medidas de nivelación? (columna P)

*Fuentes de información en el Inventario*:

1. “Objetivo general del programa” (columna S del inventario del *Inventario*)
2. “Propósito” (columna Z del *Inventario*)
3. “Componentes” (columna AA del *Inventario*)
4. “Actividades” (columna AB del *Inventario*)
5. “Apoyos que reciben los beneficiarios directos” (columna AM del *Inventario*)
6. “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*)
7. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

*Criterios de respuesta*:

Los dos contenidos de esta pregunta son presentados en ese orden para facilitar la lectura en la *Categorización*, pero para ser respondidas se debe comenzar por el segundo, pues la respuesta positiva en éste es la que condiciona la respuesta positiva del primero. Esta pregunta se responde sobre la base de un concepto operacionalizado de la definición legal de las Medidas de Nivelación, según este aparece en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) que, en el artículo 15 Ter, define las Medidas de nivelación del siguiente modo: “Las medidas de nivelación son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.” El concepto que operacionaliza estas medidas, para los efectos de la Categorización, es el de *accesibilidad*, entendido en el amplio sentido de eliminación de obstáculos de distinto tipo, desde los físicos hasta los legales, para que las personas accedan al ejercicio de sus derechos.

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Las medidas de nivelación están dirigidas de manera casi exclusiva a personas con discapacidad, por tanto, todas los programas que posean acciones para ayudar en la rehabilitación, promoción de la salud, otorgamiento de equipo ortopédico, operación quirúrgica, inclusión en el mercado laboral, acondicionamiento de instalaciones, entre otros, a favor de personas con discapacidad, pueden ser considerados como programas con Medidas de nivelación.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria*

Debe quedar claro que, siendo los grupos el indicador técnico de la existencia de un programa antidiscriminatorio, no se podrán considerar respuestas positivas a estas preguntas en el caso de que las políticas del programa eliminen barreras u obstáculos de distinto tipo para grupos que no puedan ser categorizados como discriminados (véase al respecto el Inventario de grupos históricamente discriminados localizados en la página 4 de este documento).

Pregunta 6. ¿Existen medidas de inclusión? (columna Q) ¿Qué clase de medidas de inclusión? (columna R)

*Fuentes de información en el Inventario*:

1. “Objetivo general del programa” (columna S del inventario del *Inventario*)
2. “Propósito” (columna Z del *Inventario*)
3. “Componentes” (columna AA del *Inventario*)
4. “Actividades” (columna AB del *Inventario*)
5. “Apoyos que reciben los beneficiarios directos” (columna AM del *Inventario*)
6. “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*)
7. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

*Criterios de respuesta*:

Los dos contenidos de esta pregunta son presentados en ese orden para facilitar la lectura en la *Categorización*, pero para ser respondidas se debe comenzar por el segundo, pues la respuesta positiva en éste es la que condiciona la respuesta positiva del primero. Esta pregunta se responde sobre la base de un concepto operacionalizado de la definición legal de las Medidas de Inclusión, según este aparece en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) que, en su artículo 15, Quintus, indica: “Las medidas de inclusión son aquellas disposiciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato.” Conforme a lo señalado en el “Marco teórico”, “Los campos privilegiados de las medidas de inclusión son el terreno educativo, el diseño de políticas gubernamentales, el lanzamiento de campañas contra prácticas culturales discriminatorias como el racismo, la homofobia, la misoginia, etcétera.” (pp. 73-74) La LFPED, en su artículo 15 Sextus, establece que son medidas de inclusión: “I. La educación para la igualdad y la diversidad dentro del sistema educativo nacional; II. La integración en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas del derecho a la igualdad y no discriminación; III. El desarrollo de políticas contra la homofobia, xenofobia, la misoginia, la discriminación por apariencia o el adultocentrismo; IV. Las acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a integrantes del servicio público con el objetivo de combatir actitudes discriminatorias, y V. El llevar a cabo campañas de difusión al interior de los poderes públicos federales.” El sentido operacional que hemos dado tanto a la definición como a los contenidos legales de este tipo de políticas los interpreta como acciones relativas a la educación, la sensibilización y la prevención y corrección de los procesos y prácticas de discriminación. El concepto usado en este caso de las medidas de inclusión corresponde a *acciones públicas de educación y cambio cultural*. El concepto operacionalizado de las Medidas de inclusión es, entonces, *educación y cambio cultural*.

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Todas las acciones de los programas que buscan educar, prevenir y, en general, promover un cambio cultural a favor de grupos históricamente discriminados son calificadas como Medidas de inclusión. La pregunta *¿Existen medidas de inclusión?* (columna Q) se debe responder “Sí”. A la pregunta *¿Qué clase de medidas de inclusión?* (columna R) se contesta copiando o resumiendo las acciones antes mencionadas. No obstante, pueden existir casos en los que se identifiquen Medidas de inclusión en dos o más de las columnas anteriormente indicadas y se tengan que reunir en la celda que da respuesta a esta pregunta.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria*

Debe quedar claro que, siendo los grupos el indicador técnico de la existencia de un programa antidiscriminatorio, no se podrán considerar respuestas positivas a estas preguntas en el caso de que las políticas del programa consistan en las tareas descritas pero que no se apliquen para grupos no categorizados como discriminados (véase al respecto el Inventario de grupos históricamente discriminados localizados en la página 4 de este documento).

Pregunta 7. ¿Existen medidas de acción afirmativa? (columna S) ¿Qué clase de acción afirmativa? (columna T)

*Fuentes de información en el Inventario*:

1. “Objetivo general del programa” (columna S del inventario del *Inventario*)
2. “Propósito” (columna Z del *Inventario*)
3. “Componentes” (columna AA del *Inventario*)
4. “Actividades” (columna AB del *Inventario*)
5. “Apoyos que reciben los beneficiarios directos” (columna AM del *Inventario*)
6. “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*)
7. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

*Criterios de respuesta*:

Los dos contenidos de esta pregunta son presentados en ese orden para facilitar la lectura en la *Categorización*, pero para ser respondidas se debe comenzar por el segundo, pues la respuesta positiva en éste es la que condiciona la respuesta positiva del primero. Esta pregunta se responde sobre la base de un concepto operacionalizado de la definición legal de las Medidas de acción afirmativa, según este aparece en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación que, en su artículo 15 Séptimus indica: “Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad.” En el “Marco teórico”, hemos establecido que las acciones afirmativas: “(…) son acciones gubernamentales o políticas públicas que obligan a un tratamiento preferencial temporal hacia un grupo discriminado, a efecto de colaborar en la superación de la desventaja que la discriminación le genera. La propia LFPED, en el artículo 15 Octavus, postula que “Las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas.”

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Se deben identificar como acciones afirmativas sólo a políticas que tienen que ver con el apoyo preferencial y exclusivo a grupos históricamente discriminados, evitando un uso general de esta noción, también frecuente en la administración pública, que lo vincula con acciones positivas o proactivas pero sin relación específica con un grupo. En particular, debe usarse esta categoría en dos modalidades, por un lado, como tratamiento preferencial y específico a favor de un grupo discriminado, y por otro como cuota de beneficio a favor de un grupo discriminado.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria*

No deben confundirse medidas o políticas de Acción afirmativa (que son un concepto técnico del lenguaje de la no discriminación) con acciones proactivas generales e indeterminadas. Debe recordarse también que, siendo los grupos el indicador técnico de la existencia de un programa antidiscriminatorio, no se podrán considerar respuestas positivas a estas preguntas en el caso de que las políticas del programa consistan en las tareas descritas pero que no se apliquen para grupos no categorizados como discriminados (véase al respecto el Inventario de grupos históricamente discriminados localizados en el *Inventario* CONEVAL en la página 4 de este documento).

Pregunta 8. Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos? (columna U), ¿Entre qué grupos existe la disparidad? (columna V) y ¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado? (columna W)

*Fuentes de información en el Inventario*:

“Vínculo de la evaluación publicada” (columna DJ del *Inventario*). El vínculo que aparece en esa columna conduce a la Ficha de Monitoreo 2015-2016 de cada programa, elaborada por CONEVAL. De la información que despliega la ficha, la de mayor importancia para los propósitos de la *Categorización* es el recuadro de cobertura, ya que en él se pueden detectar indicios de prácticas inequitativas o discriminatorias en los programas pues allí se identifica la población beneficiada.

*Criterios de respuesta*:

Para responder a la pregunta *Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U) se considera que una disparidad significativa entre grupos existe cuando aparece una diferencia de 5% o más en la atención a los grupos internos. Ésta y la siguiente pregunta, cabe resaltar, no califican todavía si la población desaventajada por la disparidad pertenece o no a un grupo históricamente discriminado, sino que sólo reportan disparidad de trato entre la población a la que atiende el programa, es decir, aun cuando, por ejemplo, un programa muestre una mayor cobertura a favor de las mujeres en comparación con los hombres, la disparidad tendrá que ser reportada. El supuesto que está a la base de esta pregunta es que si bien toda discriminación es una disparidad, la forma inversa no se sostiene, porque existen disparidades de trato que no son discriminatorias, como las ordenadas por las medidas de Acción afirmativa.

Para responder a la pregunta *¿Entre qué grupos existe la disparidad?* (columna V de la *Categorización*) sólo se reportarán los grupos entre los que haya disparidad mayor al 5% por ciento; en otras palabras, esta columna sólo mostrará grupos y números de beneficiados, cuando se haya contestado “Sí” a *Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U de la *Categorización*). Para responder a la pregunta *¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?* (columna W de la *Categorización*) se especificará al grupo históricamente discriminado que se encuentre en desventaja frente a la disparidad en la cobertura del programa.

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Se debe remarcar que lo que se busca en esta tríada de preguntas es localizar a *grupos históricamente discriminados* que estén siendo tratados de manera desventajosa por la cobertura del programa, lo que puede sugerir una forma de discriminación indirecta; por tanto, el criterio del 5% entre la población beneficiada sólo aplica con *grupos*, no con municipios o entidades.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria*

En casos en los que la misma ficha de monitoreo del programa indique en el recuadro de cobertura “NA” (No Aplica) para grupos de mujeres u hombres, se replicará la respuesta en esta triada de preguntas, es decir, se responderá “N/A” (No Aplica) a las preguntas *Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U de la categorización), *¿Entre qué grupos existe la disparidad?* (columna V de la categorización) y *¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?* (columna W de la categorización). En los casos en que la ficha de monitoreo del programa indique en el recuadro de cobertura “ND” (No Disponible) para grupos de mujeres u hombres, se replicará la respuesta en la primera pregunta de la triada de preguntas y “NA” (No aplica) en las otras dos, es decir, se llenará “No disponible” en las columna *Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U de la categorización) y “NA” a las preguntas: *¿Entre qué grupos existe la disparidad?* (columna V de la categorización) y *¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?* (columna W de la categorización).

Pregunta 9. Observaciones (columna X): necesidad de desagregar entre grupos componentes de las poblaciones objetivo y atendida, a efecto de identificar en ellas a los grupos históricamente discriminados.

*Fuentes de información en el Inventario*:

1. Objetivo general del programa” (columna S del *Inventario*)
2. “Propósito” (columna Z del *Inventario*)
3. “Componentes” (columna AA del *Inventario*)
4. “Actividades” (columna AB del *Inventario*)
5. “En términos de sexo el programa se dirige a:” (columna AI del *Inventario*)
6. “Etapa de vida” (columna AJ del *Inventario*)
7. “Grupo de atención” (columna AK del *Inventario*)
8. “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*)
9. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)
10. “Vínculo de la evaluación publicada” (columna DJ del *Inventario*).

*Criterios de respuesta*:

A pesar de que, en general, las Fichas de Monitoreo proveen información relevante respecto a casos de disparidad entre un grupo históricamente discriminado, a saber, las mujeres, frente a los hombres, esta información en muchos casos es insuficiente para conocer la efectividad de los programas o saber con certeza si estos garantizan derechos de grupos históricamente discriminados distintos a las mujeres. La celda de observaciones permite, al hacer el análisis de cada programa, sugerir a los responsables del diseño, implementación y evaluación de los programas sociales las modificaciones necesarias para identificar políticas específicas y para desagregar grupos discriminados que de otra manera pasan desapercibidos.

Uno de los datos más sugerentes localizados en el Inventario fue la información que nos brindó la Ficha de Monitoreo 2015-2016 de los programas (columna DJ del Inventario). A través de ellas, se pudo conocer el número de beneficiarios de los programas y, en algunos casos, apreciar una disparidad significativa entre los grupos favorecidos por el programa. Como se ha mencionado en el documento *Análisis de la inclusión del principio de no discriminación en los programas sujetos a reglas de operación 2016* y en las observaciones realizadas en la *Categorización* (archivo de Excel), de la disparidad existente entre el número de beneficiados en algunos de los programas no se puede concluir que estos sean discriminatorios; no obstante, dicha disparidad no deja de causar suspicacia, por lo que la posibilidad de añadir mayor información sobre los grupos atendidos proporcionaría elementos adicionales para determinar si efectivamente se puede calificar si un programa es discriminatorio o si no cumple con los propósitos de garantizar o defender los derechos de grupos vulnerables que él propio programa debe vehicular.

Para los propósitos de una categorización en el tema no discriminación es necesario conocer qué grupos son los beneficiados y si esos grupos han sido históricamente discriminados. Al respecto, las Fichas de Monitoreo en la mayoría de los casos —su aspecto positivo— identifican a un grupo históricamente discriminado, a saber, a las mujeres. No obstante, las fichas se limitan —su aspecto negativo— a identificar sólo a dicho grupo incluso en casos en los que los programas están orientados de manera fundamental a otros. Por ejemplo, el “Programa de Apoyo a la Educación Indígena” (clave presupuestal 178, fila 227 en ambos documentos) está dirigido fundamentalmente a la población indígena y de manera específica a niños, niñas y jóvenes indígenas. Como en todos los casos en que la Ficha de Monitoreo despliega información sobre grupos, podemos ver el número de hombres y mujeres beneficiados, y —en este caso— notar una disparidad significativa entre ellos (39,358 hombres atendidos contra 35,382 mujeres atendidas). Sin embargo, dado que el programa contempla medidas de inclusión y acciones afirmativas para subgrupos entre la población indígena a la que atiende (niños, niñas y jóvenes indígenas), no es posible conocer qué tanto por ciento de la población objetivo es, en realidad, beneficiada por el programa.

Al respecto, nuestra primera recomendación consiste en que las Fichas de Monitoreo se realicen tomando en cuenta a la población objetivo que el CONEVAL ha registrado como beneficiaria de los programas. Se podría partir de las columnas “En términos de sexo el programa se dirige a:” (columna AI del Inventario), “Etapa de vida” (columna AJ del Inventario) y “Grupo de atención” (columna AK del Inventario) para recopilar dicha información. De esta manera, se podría conocer con mayor precisión qué tanto por ciento de la Población Atendida (PA) es atendida en comparación con la Población Objetivo (PO) y Población Potencial (PP) de cada programa.

Nuestra segunda recomendación consiste en que las Fichas de Monitoreo muestren siempre a los grupos a los que beneficia. En algunos casos, las fichas muestran sólo el número de entidades, municipios o localidades atendidas. A pesar de la relevancia que tiene esta información sobre la cobertura del programa, para los propósitos de una categorización sobre no discriminación es imprescindible conocer el número de personas beneficiadas y dividas por grupos históricamente discriminados (por lo menos, en los grupos que el propio programa identifica como objetivo). Por ejemplo, el programa Prestación de Servicios de Educación Media Superior (clave presupuestal 007, fila 180 en ambos documentos) identifica a estudiantes jóvenes de ambos sexos como la población a la que se dirige el programa (columnas AI, AJ, AK del Inventario); sin embargo, la Ficha de Monitoreo sólo despliega la información de las entidades atendidas por el programa y no ofrece información alguna sobre hombres o mujeres atendidos.

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Se debe estar siempre en posibilidad de recomendar que las poblaciones a las que benefician los programas se desagreguen, cuando sea posible, para identificar grupos como personas indígenas, personas con discapacidad, niñas y niños y personas adultas mayores, entre otros.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria:*

La desagregación de grupos no siempre es posible, por lo que debe recomendarse en los programas que posean contenidos relativos a la no discriminación y no en todos los programas.

**3.2. Preguntas de corte antidiscriminatorio que pueden ser introducidas como columnas en el *Inventario Federal CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo Social 2016*.**

Pregunta 1. *¿El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M) y *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N)

*Fuentes de información en el Inventario*:

1. “Objetivo general del programa” (columna S del *Inventario*)
2. “Propósito” (columna Z del *Inventario*)
3. “Componentes” (columna AA del *Inventario*)
4. “Actividades” (columna AB del *Inventario*)
5. “En términos de sexo el programa se dirige a:” (columna AI del *Inventario*)
6. “Etapa de vida” (columna AJ del *Inventario*)
7. “Grupo de atención” (columna AK del *Inventario*)
8. “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*)
9. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

*Criterios de respuesta*:

Es necesario responder primero a la segunda pregunta para estar en posibilidad de responder a la primera, es decir, es necesario responder en primera instancia *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N) para contestar a ¿*El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M). Para el caso de estas dos preguntas, existen tres vías para responder:

La primera forma de responder consiste en especificar al subgrupo beneficiado por el programa de la pregunta de la sección anterior *¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?*  (columna K de la *Categorización*). Esta pregunta tiene como objetivo identificar al grupo históricamente discriminado al que está orientado de manera fundamental el programa; no obstante, en algunos casos es posible precisar al o a los subgrupos que se benefician del programa, es decir, el programa podría atender específicamente a un subgrupo dentro del grupo de personas históricamente discriminadas. La segunda forma de responder a la pregunta consiste en sólo confirmar al grupo beneficiado e identificado como al que está fundamentalmente orientado el programa (columna K de la *Categorización*). La tercera forma de responder a las preguntas *¿El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M de la *Categorización*) y *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N de la *Categorización*) puede ser afirmativa aunque no exista antes una respuesta positiva a la pregunta sobre si el programa está fundamentalmente dirigido a un grupo discriminado.

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Es posible que existan programas que benefician a mujeres, pero específicamente a mujeres embarazadas; programas que benefician a personas indígenas, pero específicamente a adultos mayores indígenas; programas que benefician a jóvenes, pero específicamente a jóvenes con alguna discapacidad, etcétera. Esto implica que cabe la oportunidad de, además de los grupos, precisar subgrupos en la respuesta.

Es posible contestar “No” a la pregunta *¿El programa está fundamentalmente orientado a un grupo históricamente discriminado?*  (columna K), pero contestar “Sí” a la pregunta *¿El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?* (columna M) y responder a la pregunta *¿A qué grupos específicos atiende?* (columna N) localizando un grupo históricamente discriminado que beneficie o proteja el programa. Esto es así porque existen programas que no tienen como objetivo central hacer efectivos o proteger los derechos de un grupo discriminado, pero que entre sus actividades contemplan Medidas de nivelación, Medidas de inclusión o Acciones afirmativas que benefician a grupos históricamente discriminados.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria*

Debe quedar claro que, siendo los grupos el indicador técnico de la existencia de un programa antidiscriminatorio, no se podrán considerar respuestas positivas a estas preguntas en el caso de que el programa ataña a grupos que no puedan ser categorizados como discriminados (véase al respecto el Inventario de grupos históricamente discriminados en la página 4 de este documento).

Pregunta 2. ¿Existen medidas de nivelación? (columna O) ¿Qué clase de medidas de nivelación? (columna P)

*Fuentes de información en el Inventario*:

1. “Objetivo general del programa” (columna S del inventario del *Inventario*)
2. “Propósito” (columna Z del *Inventario*)
3. “Componentes” (columna AA del *Inventario*)
4. “Actividades” (columna AB del *Inventario*)
5. “Apoyos que reciben los beneficiarios directos” (columna AM del *Inventario*)
6. “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*)
7. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

*Criterios de respuesta*:

Los dos contenidos de esta pregunta son presentados en ese orden para facilitar la lectura en la *Categorización*, pero para ser respondidas se debe comenzar por el segundo, pues la respuesta positiva en éste es la que condiciona la respuesta positiva del primero. Esta pregunta se responde sobre la base de un concepto operacionalizado de la definición legal de las Medidas de Nivelación, según este aparece en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), que en el artículo 15 Ter, define las Medidas de nivelación del siguiente modo: “Las medidas de nivelación son aquellas que buscan hacer efectivo el acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.” El concepto que operacionaliza estas medidas, para los efectos de la *Categorización*, es el de *accesibilidad*, entendido en el amplio sentido de eliminación de obstáculos de distinto tipo, desde los físicos hasta los legales, para que las personas accedan al ejercicio de sus derechos.

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Las medidas de nivelación están dirigidas de manera casi exclusiva a personas con discapacidad, por tanto, todas los programas que posean acciones para ayudar en la rehabilitación, promoción de la salud, otorgamiento de equipo ortopédico, operación quirúrgica, inclusión en el mercado laboral, acondicionamiento de instalaciones, entre otros, a favor de personas con discapacidad, pueden ser considerados como programas con Medidas de nivelación.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria*

Debe quedar claro que, siendo los grupos el indicador técnico de la existencia de un programa antidiscriminatorio, no se podrán considerar respuestas positivas a estas preguntas en el caso de que las políticas del programa eliminen barreras u obstáculos de distinto tipo para grupos que no puedan ser categorizados como discriminados (véase al respecto el Inventario de grupos históricamente discriminados localizado en la página 4 de este documento).

Pregunta 3. ¿Existen medidas de inclusión? (columna Q) ¿Qué clase de medidas de inclusión? (columna R)

*Fuentes de información en el Inventario*:

1. “Objetivo general del programa” (columna S del inventario del *Inventario*)
2. “Propósito” (columna Z del *Inventario*)
3. “Componentes” (columna AA del *Inventario*)
4. “Actividades” (columna AB del *Inventario*)
5. “Apoyos que reciben los beneficiarios directos” (columna AM del *Inventario*)
6. “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*)
7. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

*Criterios de respuesta*:

Los dos contenidos de esta pregunta son presentados en ese orden para facilitar la lectura en la *Categorización*, pero para ser respondidas se debe comenzar por el segundo, pues la respuesta positiva en éste es la que condiciona la respuesta positiva del primero. Esta pregunta se responde sobre la base de un concepto operacionalizado de la definición legal de las Medidas de Inclusión, según este aparece en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) que, en su artículo 15, Quintus, indica: “Las medidas de inclusión son aquellas disposiciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato.” Conforme a lo señalado en el *Marco teórico*, “Los campos privilegiados de las medidas de inclusión son el terreno educativo, el diseño de políticas gubernamentales, el lanzamiento de campañas contra prácticas culturales discriminatorias como el racismo, la homofobia, la misoginia, etcétera.” (pp. 73-74) La LFPED, en su artículo 15 Sextus, establece que son medidas de inclusión: “I. La educación para la igualdad y la diversidad dentro del sistema educativo nacional; II. La integración en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas del derecho a la igualdad y no discriminación; III. El desarrollo de políticas contra la homofobia, xenofobia, la misoginia, la discriminación por apariencia o el adultocentrismo; IV. Las acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a integrantes del servicio público con el objetivo de combatir actitudes discriminatorias, y V. El llevar a cabo campañas de difusión al interior de los poderes públicos federales.” El sentido operacional que hemos dado tanto a la definición como a los contenidos legales de este tipo de políticas los interpreta como acciones relativas a la educación, la sensibilización y la prevención y corrección de los procesos y prácticas de discriminación. El concepto usado en este caso de las medidas de inclusión corresponde a *acciones públicas de educación y cambio cultural*. El concepto operacionalizado de las Medidas de inclusión es, entonces, *educación y cambio cultural*.

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Todas las acciones de los programas que buscan educar, prevenir y, en general, promover un cambio cultural a favor de grupos históricamente discriminados son calificadas como Medidas de inclusión. La pregunta *¿Existen medidas de inclusión?* (columna Q del catálogo) se debe responder “Sí”. A la pregunta *¿Qué clase de medidas de inclusión?* (columna R del catálogo) se contesta copiando o resumiendo las acciones antes mencionadas. No obstante, pueden existir casos en los que se identifiquen Medidas de inclusión en dos o más de las columnas anteriormente indicadas y se tengan que reunir en la celda que da respuesta a esta pregunta.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria*

Debe quedar claro que, siendo los grupos el indicador técnico de la existencia de un programa antidiscriminatorio, no se podrán considerar respuestas positivas a estas preguntas en el caso de que las políticas del programa consistan en las tareas descritas pero que no se apliquen para grupos no categorizados como discriminados (véase al respecto el Inventario de grupos históricamente discriminados localizados en la página 4 de este documento).

Pregunta 4. ¿Existen medidas de acción afirmativa? (columna S) ¿Qué clase de acción afirmativa? (columna T)

*Fuentes de información en el Inventario*:

1. “Objetivo general del programa” (columna S del inventario del *Inventario*)
2. “Propósito” (columna Z del *Inventario*)
3. “Componentes” (columna AA del *Inventario*)
4. “Actividades” (columna AB del *Inventario*)
5. “Apoyos que reciben los beneficiarios directos” (columna AM del *Inventario*)
6. “Definición” [de la Población Objetivo] (columna AY del *Inventario*)
7. “Definición” [de la Población Atendida] (columna BC del *Inventario*)

*Criterios de respuesta*:

Los dos contenidos de esta pregunta son presentados en ese orden para facilitar la lectura en la *Categorización*, pero para ser respondidas se debe comenzar por el segundo, pues la respuesta positiva en éste es la que condiciona la respuesta positiva del primero. Esta pregunta se responde sobre la base de un concepto operacionalizado de la definición legal de las Medidas de acción afirmativa, según este aparece en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación que, en su artículo 15 Séptimus indica: “Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad.” En el “Marco teórico”, hemos establecido que las acciones afirmativas: “(…) son acciones gubernamentales o políticas públicas que obligan a un tratamiento preferencial temporal hacia un grupo discriminado, a efecto de colaborar en la superación de la desventaja que la discriminación le genera. La propia LFPED, en el artículo 15 Octavus, postula que “Las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y sub-representados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas.”

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Se deben identificar como acciones afirmativas sólo a políticas que tienen que ver con el apoyo preferencial y exclusivo a grupos históricamente discriminados, evitando un uso general de esta noción, también frecuente en la administración pública, que lo vincula con acciones positivas o proactivas pero sin relación específica con un grupo. En particular, debe usarse esta categoría en dos modalidades, por un lado, como tratamiento preferencial y específico a favor de un grupo discriminado, y por otro como cuota de beneficio a favor de un grupo discriminado.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria*

No deben confundirse medidas o políticas de Acción afirmativa (que son un concepto técnico del lenguaje de la no discriminación) con acciones proactivas generales e indeterminadas. Debe recordarse también que, siendo los grupos el indicador técnico de la existencia de un programa antidiscriminatorio, no se podrán considerar respuestas positivas a estas preguntas en el caso de que las políticas del programa consistan en las tareas descritas pero que no se apliquen para grupos no categorizados como discriminados (véase al respecto el Inventario de grupos históricamente discriminados localizados en el *Inventario* CONEVAL en la página 4 de este documento).

Pregunta 5. Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos? (columna U), ¿Entre qué grupos existe la disparidad? (columna V) y ¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado? (columna W)

*Fuentes de información en el Inventario*:

“Vínculo de la evaluación publicada” (columna DJ del *Inventario*). El vínculo que aparece en esa columna conduce a la Ficha de Monitoreo 2015-2016 de cada programa, elaborada por CONEVAL. De la información que despliega la ficha, la de mayor importancia para los propósitos de la *Categorización* es el recuadro de cobertura, ya que en él se pueden detectar indicios de prácticas inequitativas o discriminatorias en los programas pues allí se identifica la población beneficiada.

*Criterios de respuesta*:

Para responder a la pregunta *Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U de la *Categorización*) se considera que una disparidad significativa entre grupos existe cuando aparece una diferencia de 5% o más en la atención a los grupos internos. Ésta y la siguiente pregunta, cabe resaltar, no califican todavía si la población desaventajada por la disparidad pertenece o no a un grupo históricamente discriminado, sino que sólo reportan disparidad de trato entre la población a la que atiende el programa, es decir, aun cuando, por ejemplo, un programa muestre una mayor cobertura a favor de las mujeres en comparación con los hombres, la disparidad tendrá que ser reportada. El supuesto que está a la base de esta pregunta es que si bien toda discriminación es una disparidad, la forma inversa no se sostiene, porque existen disparidades de trato que no son discriminatorias, como las ordenadas por las medidas de Acción afirmativa.

Para responder a la pregunta *¿Entre qué grupos existe la disparidad?* (columna V de la *Categorización*) sólo se reportarán los grupos entre los que haya disparidad mayor al 5% por ciento; en otras palabras, esta columna sólo mostrará grupos y números de beneficiados, cuando se haya contestado “Sí” a *Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U de la *Categorización*).

Para responder a la pregunta *¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?* (columna W de la *Categorización*) se especificará al grupo históricamente discriminado que se encuentre en desventaja frente a la disparidad en la cobertura del programa.

*Elementos a considerar al responder a la pregunta*:

Se debe remarcar que lo que se busca en esta tríada de preguntas es localizar a *grupos históricamente discriminados* que estén siendo tratados de manera desventajosa por la cobertura del programa, lo que puede sugerir una forma de discriminación indirecta; por tanto, el criterio del 5% entre la población beneficiada sólo aplica con *grupos*, no con municipios o entidades.

*Casos en que no aplica la categorización antidiscriminatoria*

En casos en los que la misma ficha de monitoreo del programa indique en el recuadro de cobertura “NA” (No Aplica) para grupos de mujeres u hombres, se replicará la respuesta en esta triada de preguntas, es decir, se responderá “N/A” (No Aplica) a las preguntas *Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U de la categorización), *¿Entre qué grupos existe la disparidad?* (columna V de la categorización) y *¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?* (columna W de la categorización). En los casos en que la ficha de monitoreo del programa indique en el recuadro de cobertura “ND” (No Disponible) para grupos de mujeres u hombres, se replicará la respuesta en la primera pregunta de la triada de preguntas y “NA” (No aplica) en las otras dos, es decir, se llenará “No disponible” en las columna *Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?* (columna U de la categorización) y “NA” a las preguntas: *¿Entre qué grupos existe la disparidad?* (columna V de la categorización) y *¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?* (columna W de la categorización).

**NOTA FINAL**

Como puede apreciar la lectora o lector de este estudio, el largo trazo argumentativo que nos ha conducido de un marco teórico relativamente complejo a una propuesta de construcción de indicadores de no discriminación para categorizar los programas de política social implica un proceso de construcción de vocabulario analítico para el conocimiento de los procesos de la política pública.

La intención del estudio en su conjunto ha sido la de obtener una serie de categorías de análisis, diseñada de manera específica para la revisión de los programas de política social que poseen reglas de operación y que aparecen en el Inventario Federal CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo social 2016. Aunque la parte medular del estudio ha consistido en llevar a cabo una Categorización de los programas allí registrados conforme al principio de no discriminación, lo innovador del estudio puede hallarse en el diseño de un instrumental analítico que permite replicar dicha categorización en otras series de programas que ahora están fuera del catálogo o que puedan ser diseñados en el futuro.

Cabe señalar que la construcción de la categorización permite no sólo cumplir con una meta analítica claramente justificada en términos de un aporte al conocimiento de los contenidos e implicaciones en materia de no discriminación de los programas sociales que se han revisado, sino también con una meta de crítica de la acción pública en esta materia, pues proporciona argumentos tanto para proponer correcciones de los programas en clave antidiscriminatoria como incluir esta clave en el diseño de programas futuros.

Al final, el estudio ha decantado lo que se denominó “preguntas de investigación”. Estas consisten en las guías metodológicas para, por un lado, identificar contenidos de no discriminación que hasta ahora no eran visibles en los programas sociales estudiados y, por otro, para incluir criterios de no discriminación en la reforma de los mismos y en el desarrollo de programas similares en el futuro. Una primera serie de preguntas de investigación proviene directamente de la categorización misma de programas que ha sido la tarea de mayor envergadura de este estudio y que está reflejada en el documento-archivo XLSX “Categorización No Discriminación 2.0”. Esta serie refleja el trabajo de análisis que los investigadores responsables del estudio realizaron sobre el *Inventario* de programas sociales de CONEVAL. Estas preguntas pueden guiar, de manera didáctica y cuantas veces sea necesario, la réplica del análisis en nuevas versiones del *Inventario*. Esto quiere decir que nuevas versiones del *Inventario* pueden dar lugar a paralelas y subsidiarias nuevas versiones de la *Categorización*. No obstante, el estudio, a partir de una reagrupación de las propias preguntas de investigación, ha construido una segunda serie de preguntas de investigación, sustanciada en una adición de reactivos (nuevas columnas en el archivo XLSX del Inventario de CONEVAL) capaces de evidenciar en el cuerpo mismo de este documento informático los contenidos de no discriminación que ya anidan los propios programas allí registrados.

Nuestra opinión es que sería deseable apuntar al desarrollo de ambas series de preguntas de investigación; es decir, que nos parece aconsejable que se replique y profundice la identificación de contenidos de no discriminación en el *Inventario* a partir de su instrumento paralelo que es la Categorización, pero es igualmente aconsejable que se robustezca el contenido del propio Inventario mediante la inclusión de indicadores de no discriminación a través de nuevas columnas que responden a esas preguntas de investigación.

1. Profesor Investigador del Departamento de Filosofía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Investigador Nacional, nivel III, en el Sistema Nacional de Investigadores. Correo electrónico: [rozj@xanum.uam.mx](mailto:rozj@xanum.uam.mx) [↑](#footnote-ref-1)
2. Maestro en Humanidades, con especialización en Filosofía Moral y Política por la Universidad Autónoma Metropolitana. Ayudante de Investigador Nacional III en el Sistema Nacional de Investigadores. [↑](#footnote-ref-2)
3. Por ejemplo, el Programa IMSS-PROSPERA (clave presupuestal 038, fila 23 en ambos documentos) identifica entre su población objetivo a *toda la población sin seguridad social* (columna AI, AJ y AK del inventario de CONEVAL). Sin embargo, al tratarse de un programa que trabaja de manera regional, y que por ello dedica atención especial a personas que habitan “en zonas rurales y urbano-marginadas” (columna Z del inventario de CONEVAL), y que además tiene como fin (columna Y del inventario de CONEVAL) “contribuir a cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales […] mediante un Modelo de Atención Integral que vincula los servicios de salud y la acción comunitaria”, se puede inferir que gran parte de su población atendida son personas indígenas, aunque el programa no las identifique de manera explícita entre su población objetivo. [↑](#footnote-ref-3)