**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)

1. **Categorización de los programas sujetos a reglas de operación incluidos en el *Inventario Federal CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo social 2016*.**

El propósito de esta segunda 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 categorización de los programas de política social registrados en el *Inventario Federal CONEVAL de Programas y Acciones para el Desarrollo social 2016* conforme a los criterios de no discriminación decantados en el *Marco teórico* previamente presentado.

La finalidad de este segmento de la investigación es doble: por una parte, se trata de identificar la existencia (si la hubiera) del principio de no discriminación en los programas a partir de la presencia de definiciones, marcos legales, objetivos y políticas antidiscriminatorias específicas, y por otra, postular la pertinencia de la inclusión o robustecimiento de dicho principio en los programas en que, no estando presente o estándolo de manera velada o potencial, tal inclusión sea razonable y aconsejable. De manera adicional, se proponen modificaciones o agregados a los programas, pequeños pero significativos, que sin afectar la definición y orientación básicas de los mismos, puedan fortalecer en ellos el desarrollo del enfoque antidiscriminatorio.

Esta doble tarea de identificación y de propuesta se hace con base en las categorías modeladas en el *Marco teórico*, tanto las relativas a la identificación de los grupos históricamente discriminados cuya desventaja proviene de procesos de estigmatización y construcción social del prejuicio como las atinentes a los tipos de política pública antidiscriminatoria que los programas ya contienen, o bien los que, dados sus contenidos y propósitos, sería aconsejable que contuvieran o engrosaran.

Esta doble orientación permite hacer una clasificación de los programas contenidos en el *Inventario Federal CONEVAL de Programas y Acciones para el desarrollo social 2016* conforme a criterios precisos y rigurosos de no discriminación. Sobre esta base, han sido revisados los 235 programas de política social referidos en el catálogo y se han interpretado conforme a criterios que pretenden determinar sus contenidos (explícitos o implícitos) en materia de inclusión de grupos estigmatizados y de no discriminación. Por ello, tomando como base el Inventario mismo de programas, se ha generado un nuevo libro de Excel que ofrece una clasificación conforme a los criterios provenientes del *Marco teórico*. Este archivo electrónico es el contenido sustantivo de este segundo tramo del proyecto de investigación.

El nuevo libro de Excel, denominado “Categorización No Discriminación”, mantiene las cuatro primeras columnas de identificación de los programas presentes en el *Inventario*, a saber, “Ramo”, “Institución”, “Entidad”, “Unidad responsable”; prescinde de la quinta, sexta y séptima columnas (“Participan otras dependencias en el programa”, “Modalidad presupuestal” y “Clave presupuestal”, respectivamente), y recupera la octava columna (“Nombre del programa”). Estos datos recuperados corresponden, de manera consecutiva, a las columnas “A” a la “E” inclusive del nuevo libro de Excel. Esto permite mantener la ordenación de programas establecida por CONEVAL en el *Inventario federal*, lo que facilita el seguimiento de la revisión de los programas conforme al pretendido enfoque antidiscriminatorio.

El primer criterio de identificación que se ha incluido, mismo que se encuentra en la columna “F” del archivo, es el relativo a la identificación del “Ámbito de derechos afectado”. La búsqueda de este rasgo en cada programa se explica por la definición técnica que se ha hecho de los actos y procesos discriminatorios, a los que se entiende como interacciones sociales productoras de daño, menoscabo o anulación de derechos humanos. Como se señaló en el “*Marco teórico*” de esta investigación, es precisamente la referencia al daño sobre derechos humanos o de la persona lo que caracteriza, en un sentido técnico, a los actos y procesos de discriminación (*Marco teórico*, pp. 7-20). Tratándose de acciones públicas a cargo de una autoridad democrático-constitucional, idealmente se tendría que dar por supuesto que todos los programas estudiados están, por definición, orientados (como exige el artículo 1º de la Constitución) a la “promoción, respeto, protección y garantía” de los derechos humanos; no obstante, se ha optado por hacer esta precisión analítica por la posibilidad de que algún programa pudiera no abonar a ninguna de estas tareas constitucionales y, en ese sentido, fuera susceptible de revisión en cuanto a su permanencia o idoneidad en el repertorio de las instituciones responsables respectivas. En este caso, se ha mantenido la identificación del ámbito de derechos que, de manera explícita, hace el propio *Inventario* mediante la referencia, en las columnas “P”, “Q”, y “R” del Inventario original, a los derechos concernidos por cada programa [se trata de los rubros: “Derecho Social o Bienestar Económico (directo)”, “Derecho Social o Bienestar Económico (indirecto)” y “Áreas de Atención de los Derecho Social o Bienestar Económico”, respectivamente]. En algunos casos, de estas referencias se ha derivado 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 en nuestro enfoque. Desde luego, un estudio posterior podría desarrollar en amplitud la relación precisa del principio de no discriminación con cada uno de los derechos o ámbitos de derechos aquí establecidos, pero la asociación primaria que decantamos ahora es la relación general de los derechos sociales identificados por el *Inventario* con el derecho a la no discriminación.

El siguiente criterio de identificación incluido, y que se encuentra en la columna “G” del nuevo libro, se formula mediante la siguiente pregunta: “¿Aparece o no un contenido o prescripción general de no discriminación? Esta pregunta introduce un criterio fuerte de clasificación en los programas, pues permite distinguir entre los programas que tienen propósitos o contenidos antidiscriminatorios y los que no los tienen. En este caso, el criterio seguido es que un programa que tenga como propósito básico la eliminación de la discriminación sufrida por las Poblaciones Potencial, Objetivo y Atendida debe ser considerado como un **programa con sentido antidiscriminatorio**. En el caso de la columna “G” se ha preferido identificar como programas de sentido antidiscriminatorio a aquellos que de manera explícita, o al menos de manera claramente entendible, se proponen reducir relaciones o procesos discriminatorios. Como puede notarse, esta distinción implica una fuerte reducción en el número de programas que califican como propiamente antidiscriminatorios, pues del total de 235 programas contenidos en el Inventario Federal CONEVAL de Programas y Acciones para el desarrollo social 2016, la criba generada por este criterio arroja una cifra de 31 programas que pueden ser considerados en la categoría de programas con sentido antidiscriminatorio.

El siguiente criterio de clasificación es la referencia al “Fundamento legal” que sostiene jurídicamente cada programa en cuestión y que se presenta en la columna “H” del nuevo libro de Excel. En este caso, se ha indagado en los marcos legales que se especifican en cada programa y se han aislado en ellos las prescripciones legales explícitas (o implícitas pero 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 programas y políticas 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 lineamiento y reglas de operación que orientan la acción institucional, pasando por normas nacionales de carácter general o federal. Este criterio también está presente en la versión original del *Inventario Federal CONEVAL*, a saber, en la columna “W” referida al “Vínculo a la Normatividad publicada”, pero la labor de selección ha consistido, precisamente, en identificar los elementos que atañen a exigencias de no discriminación (como políticas, criterios o cláusulas) y a la identificación de los grupos discriminados a los que ha de dispensarse atención. Esta columna refuerza la posibilidad de categorizar algunos de los programas sociales estudiados como “programas con sentido antidiscriminatorio”, pero también permite identificar otros programas, que sin caer en esa categoría mayor, albergan contenidos antidiscriminatorios y que son clasificados en las siguientes columnas.

El siguiente criterio de clasificación permite la identificación de los grupos históricamente discriminados que pueden ser, a la vez, la Población Objetivo, o parte sustancial de ella, de cada programa. Este criterio se ha formulado en la columna “I” bajo la siguiente denominación: “¿El programa está fundamentalmente orientado hacia un grupo históricamente discriminado?” La consideración de este criterio antidiscriminatorio está plenamente justificada en el *Marco teórico* de referencia que se ha ofrecido en esta investigación. Los actos y procesos discriminatorios son tales en la medida en que afectan a “grupos o categorías protegidos frente a la discriminación”, igualmente denominados “categorías sospechosas”, es decir, a grupos sociales que, en un registro histórico, han sido el objeto de procesos de estigmatización y el receptáculo de una serie de prejuicios negativos que los ponen en situación de vulnerabilidad y carencia respecto de los derechos de los que sus integrantes son titulares (*Marco teórico*, p. 14). Esto implica que un programa social puede ser reconocido como antidiscriminatorio cuando se dirige, de manera exclusiva o fundamental, a la atención de grupos discriminados como las mujeres, los grupos etarios (niños, niñas, jóvenes o adultos mayores), los indígenas, las personas con discapacidad, los trabajadores migratorios, etcétera. Aunque, en efecto, los programas así identificados son programas de política social, desde nuestra perspectiva su concentración en la atención a grupos discriminados los dota de un sentido antidiscriminatorio. Estos programas abrigan una intención igualitaria compleja, pues no sólo tratan de disminuir la carencia de estos grupos en términos socioeconómicos, es decir, aminorar su condición de pobreza o carencia socioeconómica, sino que buscan reducir o aliviar su situación de exclusión y carencia de derechos por razones de discriminación.

La columna “J”, que corresponde al sexto criterio de clasificación del nuevo libro, es subsidiaria de la anterior, pues especifica el grupo al que se dirige el programa cuando el rubro anterior ha sido respondido en un sentido positivo. Su denominación es la siguiente: “¿A qué grupo está dirigido?” y lo que hace es, sencillamente, determinar el grupo o grupos discriminados al que se dirige el programa respectivo. Así, debe quedar claro que el carácter antidiscriminatorio de un programa de política social se determina por el grupo o grupos discriminados hacia los que orienta sus políticas.

El siguiente criterio de clasificación, en la columna “K”, plantea la siguiente pregunta: “¿El programa contempla la atención a grupos históricamente discriminados?” De contestarse de manera afirmativa esta cuestión, en la siguiente columna (la “L”) dicho grupos deben ser especificados. Estos criterios no son redundantes con las columnas “I” y “J”, que inquieren por la orientación fundamental de los programas a favor de un grupo discriminado. Si bien, los programas que acreditan las columnas “I” y “J”, por definición acreditarán la columna “K”, ésta última permite visibilizar también los programas que sin tener un sentido antidiscriminatorio, sí poseen contenidos significativos de no discriminación, identificables mediante la referencia a los grupos discriminados y a las políticas específicas que contienen. En este caso, se trata de identificar la consideración de políticas, acciones o criterios que consideran de manera explícita a grupos discriminados, aun si fuera el caso de que el programa mismo no tenga una orientación antidiscriminatoria. De este modo, se pueden detectar contenidos, criterios o acciones antidiscriminatorias en programas no discriminatorios de suyo, lo que puede implicar, en las posteriores evaluaciones de tales programas, la posibilidad de fortalecer tales contenidos de igualdad de trato.

El siguiente criterio introducido, y que corresponde a la columna “L” (la pregunta es “¿A qué grupos específicos atiende?”) es, desde luego, subsidiario de la columna “K”, pues permite precisar, con base en la legislación o en las políticas del programa, a los grupos discriminados que son beneficiarios del programa. Esta identificación de los grupos se ha tomado del *Inventario*, con base, primeramente, en las columnas “AI” (sexo), “AJ” (Etapas de vida) y “AK” (Grupos de atención”), y luego en las columnas de la “AR” a la “BC” inclusive, donde se identifican y caracterizan a las Poblaciones Objetivo, potencial y Atendida (“PP”, “PO” y PA”). Incidentalmente, la identificación de los grupos se ha tomado de la normatividad de los programas.

A partir de la columna “M” y hasta la “R” inclusive, se identifican las políticas públicas o medidas de corte antidiscriminatorio contenidas en los programas. A efecto de no generar un nomenclatura arbitraria para las políticas públicas que se explicitan en estos rubros, se ha recurrido a la denominación de medidas antidiscriminatorias ofrecida por la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (*LFPED*) y que han sido sido recogidas y explicadas en el Marco téorico de esta investigación (*Marco teórico*, pp. 70-76). La ventaja analítica que proporciona esta nomenclatura consiste en introducir un lenguaje legal (ya legislado y por ello equivalente a una *denominación pública de base democrática* de las acciones gubernamentales) que, para el caso de las políticas públicas, adquiere un sentido de exigibilidad y obligación de rendición de cuentas que bajo otras denominaciones no tendría. De este modo, en las columnas que van de la “M” a la “R” inclusive, se desglosa el tipo de acciones y medidas que materializan los programas en su intervención social efectiva. Para determinar las medidas o políticas antidiscriminatorias, se ha tomado como fuente de información lo descrito en las columnas “AA” (Componentes), “AB” (Actividades) e incluso “S” (Objetivo General) del *Inventario*, recogiendo de manera ocasional estas políticas del marco legal de cada programa. La aplicación del vocabulario legal de la *LFPED* no se ha hecho de manera mecánica sino interpetativa. Hemos plasmado en conceptos específicos, con una orientación operacional, el contenido del texto normativo federal antidiscriminatorio relativo a cada familia de medidas y, sobre esta base, hemos clasificado las políticas de no discriminación halladas en los programas. Esta categorización de las políticas de los programas que o bien son antidiscriminatorios o bien tienen contenidos de esa especie, sin estar en el *Inventario*, es compatible con éste y desagrega elementos hasta ahora no visibles en su cobertura analítica explícita.

A este respecto, en las columnas “M” y “N”, hemos definido primero el concepto de lo que la LFPED denomina “Medidas de nivelación”. En la columna “M” aparece la cuestión “¿Existen medidas de nivelación?”, mientras que en la columna “N” se pregunta: “¿Qué clase de medidas de nivelación?” A este respecto, la LFPED, en el artículo 15 Ter, las define 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). La misma LFPED, en el artículo 15 Quarter, establece que “Las medidas de nivelación incluyen, entre otras: I. Ajustes razonables en materia de accesibilidad física, de información y comunicaciones; II. Adaptación de los puestos de trabajo para personas con discapacidad; III. Diseño y distribución de comunicaciones oficiales, convocatorias públicas, libros de texto, licitaciones, entre otros, en formato braille o en lenguas indígenas; IV. Uso de intérpretes de lengua de señas mexicana en los eventos públicos de todas las dependencias gubernamentales y en los tiempos oficiales de televisión; V. Uso de intérpretes y traductores de lenguas indígenas; VI. La accesibilidad del entorno social, incluyendo acceso físico, de comunicaciones y de información; VII. Derogación o abrogación de las disposiciones normativas que impongan requisitos discriminatorios de ingreso y permanencia a escuelas, trabajos, entre otros, y VIII. Creación de licencias de paternidad, homologación de condiciones de derechos y prestaciones para los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.” En este caso, el sentido operacional del concepto de medidas de nivelación se expresa con los enunciados “accesibilidad” y “eliminación de barreras” que impiden el ejercicio de derechos. Podrá notarse que en nuestra categorización este tipo de medidas son más bien escasas. Esto se debe, en primer lugar, a que estas medidas, en su sentido más amplio, se orientan a beneficiar al grupo de personas con discapacidad (que es muy poco referido en los programas sociales estudiados), y en segundo lugar a que generalmente se expresan como “prohibiciones” de acción, mientras que en general las políticas son instrucciones de acción pública.

Enseguida, hemos abordado las “Medidas de inclusión” en las columnas “O” (“¿Existen medidas de inclusión?”) y “P” (“¿Qué clase de medidas de inclusión?”). Según la LFPED, en su artículo 15, Quintus: “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 sencillo el concepto de las medidas de inclusión, debería decirse que corresponde a acciones públicas de educación y cambio cultural.

Luego, hemos definido el tercer tipo de medidas antidiscriminatorias bajo el concepto de “acción afirmativa”. De este modo, la columna “Q” inquiere acerca de si en los programas: “¿Existen medidas de acción afirmativa?” y, de ser positivo el hallazgo, la columna “R” indaga acerca de “¿Qué clase de acción afirmativa?” Conforme a la LFPED, en su artículo 15 Séptimus:, ”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. 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.

Las tres siguientes columnas tienen que ver con la identificación de asimetrías de trato entre los grupos internos beneficiarios de todos los programas. Este criterio puede apuntar, en estudios futuros, a la formación de un indicador relativo al funcionamiento de los programas conforme a distribuciones equitativas de beneficios. La columna “S” interroga acerca de si “Conforme a la población atendida, ¿hay disparidad significativa en el trato dado a los grupos internos?”; la columna “T” pregunta “¿Entre qué grupos existe la disparidad?, y la columna “U” cuestiona acerca de si “¿El grupo afectado por la disparidad ha sido históricamente discriminado?” En general, esta información se ha tomado de las Fichas de Monitoreo 2015-2016 que aparecen en la columna “DJ” (“Vínculo de la evaluación publicada”) del *Inventario*. La disparidad que se ha encontrado como relevante es la relativa a la distribución de beneficios entre “Hombres atendidos” y “Mujeres atendidas”. En este caso, se ha considerado que una disparidad significativa entre grupos existe cuando hay una diferencia de 5% o más en la atención a los grupos internos. 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*, p. 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. Lo que debe quedar claro es que no toda disparidad de beneficios es discriminatoria: no lo es, desde luego, en el caso, frecuentemente encontrado en los programas revisados, de que la disparidad beneficie al colectivo de mujeres, porque en un sentido estricto, sólo son susceptibles de discriminación los grupos históricamente estigmatizados, y el de los varones no lo es. Tampoco lo serían los programas que en sí mismos son políticas de acción afirmativa, porque su propia orientación los conduce a funcionar con una disparidad radical de trato entre las personas beneficiarias. En todo caso, la disparidad significativa de grupos internos no equivale de suyo a trato discriminatorio, pero debería tomarse en cuenta como posible señal de que éste acontece.

Finalmente, la categorización propuesta se cierra con la columna “V” de “Observaciones”. En este rubro, se han introducido consideraciones de dos tipos: por un lado se resaltan datos de los programas que pueden ser significativos para un análisis de los mismos con enfoque de no discriminación; por el otro, se hacen propuestas (específicas y en general modestas con el propósito de que sean realizables) para desagregar datos de los programas que puedan hacer visibles a los grupos discriminados en las poblaciones que constituyen su objeto.

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)