

Diversidad Vulnerada: Discriminación y política de protección del derecho a la igualdad en Baja California Sur

Carlos Barba Solano*

El libro *Diversidad Vulnerada...* es resultado de una investigación más amplia, financiada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y coordinada por la Red de Investigación de Gobiernos Locales Mexicanos y por la propia CONAPRED con el apoyo de El Colegio de la Frontera Norte. La Dra. Alicia Ziccardi coordinó este proyecto conformado por los diagnósticos de Querétaro, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Baja California Sur; y el estudio de esta última entidad fue responsabilidad de Gerardo Ordoñez, quien posteriormente articuló sus hallazgos en el presente libro.

Entre sus líneas podemos leer datos que exponen cómo en México existen millones de individuos vulnerables a la discriminación: los más débiles, las mujeres, las personas con discapacidades, los homosexuales, los enfermos de sida, los pobres, los indígenas, los jóvenes de escasos recursos, los niños, las personas de la tercera edad, los migrantes, las minorías religiosas, las mujeres embarazadas, etc.; personas que se enfrentan a prácticas discriminatorias que les impiden el acceso a la educación, a la

◆ Profesor-investigador Titular "C" del Departamento de Estudios Socio Urbanos de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III carlosbarba66@gmail.com

Gerardo Ordoñez, 2013, *Diversidad Vulnerada: Discriminación y política de protección del derecho a la igualdad en Baja California Sur*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.

atención médica, a la seguridad social, a la libre elección de un empleo, a remuneraciones equitativas, a la participación cívica y política, al ejercicio de los derechos de propiedad, a la alimentación, a la vivienda, a la recreación, a la justicia, a la libertad de expresión y de pensamiento, a la información y al usufructo de los recursos naturales.¹

Si bien es cierto que como individuos es un verdadero reto encarar y comprender nuestras diferencias, nuestras contradicciones –los motores que impulsan la gran desigualdad que caracteriza nuestro país–, es especialmente relevante, a la luz de los hechos, la instauración del derecho a la no discriminación en 2001, así como la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en 2003 y la creación del CONAPRED en 2004 –instituido para vigilar la observancia de esa ley y generar conocimiento relevante en esa materia–; instituciones que han marcado un hito en nuestra vida social.

En este libro se aborda el tema de la no discriminación, este nuevo campo legal e institucional, el cual ha puesto muy en claro que podemos hablar de exclusión toda vez que se anula o impide a una persona o grupo social el ejercicio de un derecho a causa de alguna característica suya. En ese orden de ideas, y gracias a las dos ediciones de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México –las ENADIS de 2005 y 2010–, sabemos que la discriminación es experimentada diariamente por sus víctimas como la pérdida de sus derechos, la desigualdad para acceder a ellos, la segregación, el riesgo de ser objeto de violencia e, incluso, el de perder la vida únicamente por tener determinadas características físicas o culturales.

La CONAPRED, por ejemplo, ha subrayado que las consecuencias sociales de negar el ejercicio igualitario de

1. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, elaborada por el Congreso de la Unión en 2003.

libertades, derechos y oportunidades a cualquier persona o agrupación social significan excluirla, ponerla en una situación desventajosa que le impide desarrollarse plenamente, y colocándola en una posición de alta vulnerabilidad. Es por eso que en nuestro país ahora se reconoce que la discriminación es una desventaja sistemática, injusta, que provoca que quienes la padecen sean cada vez más susceptibles a que sus derechos se violen (CONAPRED, 2011: 6). Las formas asumidas por la discriminación son múltiples, como diversa es nuestra realidad social; se discrimina en distintos ámbitos: los familiares y los institucionales, los laborales y los mediáticos; en la publicidad y en el lenguaje cotidiano; en los campos del mercado, los servicios privados, la salud, la educación y la sexualidad.

Por lo anterior, además de recurrir a la historia, la psicología social, la antropología y la sociología para dar cuenta de este fenómeno que caracteriza nuestra cultura social y política, es indispensable la generación de datos confiables para determinar qué tanto se defiende, se impide o se niega a otros la posibilidad de acceder en igualdad al ejercicio de cualquier derecho garantizado en nuestro país.

Es así que las ENADIS de 2005 y 2010 han producido información relevante sobre las actitudes que manifiestan los ciudadanos de nuestro país respecto a la diversidad social, etaria, cultural, religiosa y étnica, las preferencias sexuales o las condiciones de desventaja de las personas con discapacidades o enfermas de sida. A partir de ambas encuestas es posible realizar comparaciones en distintas escalas a lo largo y ancho de México: en 11 regiones geográficas, en distintos tipos de localidades (atendiendo a su grado de urbanización), en zonas fronterizas y en las 10 zonas metropolitanas de mayor población del país. En la ENADIS de 2005, elaborada por el CONAPRED y la SEDESOL, se evidenció que vivimos en “una sociedad con intensas prácticas de exclusión, desprecio y discriminación hacia ciertos grupos”, “que la discrimina-

ción está fuertemente enraizada y asumida en la cultura social, y que se reproduce por medio de valores culturales”. En la ENADIS de 2010, a cargo del CONAPRED y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se exploró por primera vez la escala metropolitana las distintas dimensiones de la discriminación, los ámbitos sociales donde esta ocurre y los grados de vulnerabilidad de los distintos grupos sociales. En esta encuesta se dan elementos para conocer las percepciones de la discriminación entre la población en general y entre los distintos grupos que viven situaciones que los hacen vulnerables a la discriminación.

Cabe mencionar que actualmente la CONAPRED ha dado otro paso muy importante al promover la realización de estudios, tales como el que ha culminado en el libro que aquí reseño; estudios cuyo propósito no ha sido solo realizar diagnósticos en los estados antes mencionados, sino generar propuestas de política pública para prevenir y eliminar la discriminación. No hay que olvidar que en la escala regional, estatal o local no abundan los estudios sobre los alcances y limitaciones de las legislaciones, instituciones y programas.

Precisamente, *Diversidad Vulnerada...* se sitúa en una de esas escalas: la estatal.² El autor encabezó uno de los cinco equipos académicos encomendados a la investigación de la que hablaba al principio. Su equipo realizó un extenso trabajo de investigación entre los meses de junio y noviembre de 2008, y para producir su diagnóstico utilizó tanto un enfoque metodológico cuantitativo como uno cualitativo; empleó diversas técnicas de indagación e hizo acopio de la mayor cantidad de fuentes de información disponibles: estadísticas, hemerográficas y documentales. Además, el autor incorporó otro tipo de información una vez que la

2. En tal nivel de análisis sobresale el hecho de que únicamente 11 de las 32 entidades federativas que conforman nuestra República cuentan con una ley en la materia. Baja California Sur aprobó la suya en 2006, solo dos años después que Tamaulipas y uno más tarde que Nayarit.

investigación hubo finalizado; añadidura que no hizo sino enriquecer y redondear el libro.

La perspectiva desde la que partió *Diversidad vulnerada...* equipara el derecho a la igualdad con el derecho a la no discriminación, ya que se considera que, al proteger y garantizar la primera, se combate la segunda. De hecho, como lo señala el autor, citando a Jesús Rodríguez (2006):³

El derecho a la discriminación puede formularse ‘bajo el concepto de igualdad de dos maneras distintas’ como derecho a la igualdad de trato que ‘equivale a la eliminación de las distinciones o exclusiones moralmente arbitrarias que están prohibidas por el derecho llano de no discriminación’ y como el derecho a ser tratado como igual [...] [que] exige [...] la consideración de las diferencias sociales y de las desventajas inmerecidas, por lo que cabe en su ruta de ejercicio la ejecución de medidas de tratamiento diferenciado positivo a favor de los desaventajados por discriminación (Ordoñez, 2013: 14).

Así las cosas, la obra se divide en cinco capítulos. En el primero se presenta el marco conceptual y metodológico; ahí se exponen las características que hacen de Baja California Sur un caso de estudio importante; en el segundo capítulo se analiza la política de protección del derecho a la no discriminación en esa entidad; en el tercero se intenta dimensionar el fenómeno de la discriminación en el estado; en el cuarto se propone profundizar –desde una perspectiva cualitativa– en la discriminación sufrida por cinco subconjuntos sociales: las personas con discapacidad, las mujeres, los jóvenes, los pacientes de VIH y aquellas personas con preferencias sexuales distintas a la heterosexualidad. Finalmente, el quinto capítulo está dedicado a presentar las conclusiones generales del trabajo y a extender recomendaciones para

3. *Construcción de un Marco Teórico sobre la Discriminación: la discusión académica y la acción institucional*, CONAPRED, México.

fortalecer la política de protección del derecho a la no discriminación.⁴

En el primer capítulo se delimita el problema de la discriminación abordando los conceptos y principios contenidos en la legislación federal vigente;⁵ misma que es reconocida como progresista, y de la cual se sabe que recupera los mayores avances de los tratados y convenios internacionales en la materia. Dicha legislación se toma como referente para llevar a cabo tres tareas: (1) contrastar los alcances y limitaciones de la normatividad a escala local, que incluye la Constitución de la Entidad y la Ley Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, así como quince ordenamientos más que aluden al tema; (2) analizar la discriminación como un problema social;⁶ y (3) situar las áreas de intervención pública que a nivel local están involucradas en la protección del derecho a la igualdad y a la no discriminación. Con lo anterior se pone el acento en el análisis de las dependencias, los programas y los recursos públicos involucrados en la instrumentación de medidas positivas o compensatorias.

Una vez hecho esto, se aborda detalladamente la estrategia metodológica y se presenta a Baja California Sur como

4. Después del capitulo del libro se agregan una serie de anexos que son muy útiles y que conviene mencionar: el primero ofrece una extensa tabla comparativa de la ley federal y la de Baja California Sur para prevenir la discriminación; el segundo presenta los programas estatales de atención a grupos vulnerables y vulnerados de Baja California Sur en 2008; el tercero presenta las denuncias por presuntos actos discriminatorios identificados en la prensa de Baja California Sur entre 2004 y 2008; el cuarto ofrece una síntesis de las quejas por discriminación presentadas ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California Sur entre 2005 y 2008. Por último, se presenta un manual de grupos focales sobre discriminación.

5. Véase Congreso de la Unión (2003).

6. En el ámbito social se optó por explorar este fenómeno a partir de dos perspectivas: la general, que aborda la exclusión que prevalece en la entidad ya aludida en tres derechos: el acceso a la educación, la salud y a la vivienda; y la perspectiva individual, que privilegia las percepciones y experiencias de discriminación manifestadas en la opinión pública o a través de vivencias personales en los ámbitos educativo, de la salud, laboral, de la administración pública, de la justicia y de la seguridad pública.

un caso de estudio relevante, dadas sus características: integrada por una sociedad joven, relativamente pequeña y en gran medida producto de la inmigración iniciada en la segunda mitad del siglo pasado; escasa población rural e indígena; economía sostenida fundamentalmente por los servicios turísticos; y una vida política plural y participativa, que se ha expresado en la consolidación de la alternancia electoral y en la incisión favorable para la formación de gobiernos comprometidos con una agenda de desarrollo progresista.

Con este perfil delineado, el autor formula la hipótesis de que el fenómeno de la discriminación en Baja California Sur está menos extendido que en otras entidades del país; por lo dicho, por estar a la vanguardia en la promulgación de leyes, en la creación de instituciones y de programas orientados a garantizar la igualdad, así como por atender y proteger a los grupos vulnerables —o vulnerados— a la exclusión o a la discriminación. En fin, una serie de rasgos que marcan diferencias notables en comparación con aquellos que se observan en otras entidades, donde las condiciones de vida resultan más desventajosas y las sociedades son más heterogéneas y menos plurales. Con todo, la hipótesis planteada por Ordóñez se comprueba solo parcialmente, pues en la investigación se detectaron resabios institucionales, brechas de exclusión social y prácticas y conductas discriminatorias persistentes en los ámbitos privados y públicos.

En el segundo capítulo se revisan el marco institucional, las leyes, las políticas públicas, los programas y los recursos orientados a la acción afirmativa encaminada a favorecer la igualdad de oportunidades y la integración social en Baja California Sur. En el apartado se constata que el marco jurídico es amplio y que incluye la legislación general, como la Constitución Política de la entidad, y tres leyes que abordan la ciudadanía, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la transparencia y acceso a la información

pública. Además, una serie de leyes coercitivas forman parte de ese marco, tales como el código penal, el código civil, la ley de prevención y tratamiento de la violencia intrafamiliar y la de justicia administrativa del estado. Ahí mismo son destacadas las leyes sociales, como la de educación, la de salud, la del sistema estatal de asistencia social, así como las leyes afirmativas y de protección a grupos vulnerables y vulnerados que se refieren a distintos sectores sociales—las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, los jóvenes, los niños y las niñas—, o bien aquellas que abordan directamente la prevención y la eliminación de la discriminación en Baja California Sur.

En conjunto, el marco jurídico integra los principios básicos de igualdad y respeto a las diferencias, así como las acciones afirmativas a favor de los grupos vulnerables. Sin embargo, en opinión del autor, sus postulados son muy generales y no asumen un enfoque de derechos. Además, algunos de estos ordenamientos incluyen barreras de inclusión para los no sudcalifornianos.

Otro problema subrayado en el libro es que la ley estatal en la materia, aunque fue promulgada en 2006 y es muy progresista, solo empezó a tener una incidencia real en 2011, porque hasta entonces se empezaron a destinar fondos públicos para la creación del Consejo Estatal para la Prevención y Eliminación de la Discriminación (COEPRED), órgano encargado de la aplicación de esa ley.

En lo que corresponde a las dependencias y programas orientados a los grupos vulnerables y vulnerados, se destaca el DIF estatal, el cual tiene programas orientados a la protección de menores, las mujeres, la familia, las personas con discapacidad, los jóvenes y las personas con VIH/SIDA. La investigación constata que el DIF concentra más del 92% de los recursos públicos dirigidos a atender a los grupos vulnerables y vulnerados. No obstante, el presupuesto global destinado a esta tarea es exiguo, pues no llega al 2% del

presupuesto total ejercido por el gobierno de esa entidad. Por si no fuera suficiente, los recursos son inestables y apoyan acciones básicamente asistencialistas.

En el tercer capítulo se presenta la información disponible para dimensionar el fenómeno, tomando en consideración los diferentes grupos sociales que han sido vulnerados o son vulnerables a procesos de exclusión, así como los ámbitos donde se practican diversas formas de discriminación. Lo primero que el autor comprueba es que no se dispone de datos estadísticos ex profeso para dar cuenta del fenómeno, la única fuente de información que puede permitir un acercamiento cuantitativo a este problema es el II Censo de Población y Vivienda que fue levantado por el INEGI en 2005. Los datos proporcionados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos únicamente documentan 10 quejas relacionadas con el tema. Para salvar la falta se acude a una fuente adicional e importante: la hemerográfica.

Con dichos recursos a la mano, el autor apunta aspectos positivos y negativos. Entre los primeros se encuentra el hecho de que en Baja California Sur la mayoría de los indicadores de educación, salud y vivienda han alcanzado niveles superiores a los promedios nacionales; también, que la opinión pública manifiesta gran sensibilidad hacia los temas relacionados con el fenómeno de la discriminación; y que los adultos mayores y las mujeres cuentan con condiciones de bienestar iguales o mejores que las del conjunto de la sociedad. En cambio, entre los aspectos negativos, Ordóñez señala la perdurabilidad de las brechas de exclusión y prácticas discriminatorias que afectan a diversos grupos. Se muestra que las comunidades indígenas, los migrantes recientes y los niños menores de 4 años son los más afectados por estas prácticas. Paradójicamente, en las quejas presentadas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos los principales grupos que aparecieron afectados por conductas discriminatorias fueron el de las mujeres, el

de los adultos mayores y el de las personas con discapacidad; aunque hay evidencias de violaciones a los derechos de los jóvenes, los migrantes, las personas con VIH/SIDA, los homosexuales y los indígenas.

A lo largo del cuarto capítulo el autor sistematiza las opiniones, las percepciones y las narraciones de experiencias que fueron recabadas a través de entrevistas a funcionarios y expertos, y mediante la formación de grupos focales en los que participaron personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, personas con sida e individuos con preferencias sexuales distintas a la heterosexualidad. En la investigación cualitativa se profundiza en cinco ámbitos considerados centrales para el ejercicio pleno de los derechos de estos grupos y para su acceso a oportunidades de integración social: el educativo, el de la salud, el del trabajo, el de la administración pública y la justicia, y el de la seguridad pública.

Resaltan entre los hallazgos aspectos positivos y negativos, los cuales fueron expresados por todos los grupos sociales entrevistados, con excepción del compuesto por jóvenes. Entre los aspectos positivos se habla de un ambiente de mayor respeto a las diferencias, tanto en el terreno social como en el institucional; entre los negativos se subraya la persistencia de prácticas y actitudes que obstruyen el ejercicio de los derechos y el desarrollo de estos grupos en todos los ámbitos considerados cruciales. Un ejemplo de tal ambivalencia se observa en la situación de las personas con sida, quienes señalan que reciben un trato digno por parte de los trabajadores de los servicios de salud, tienen garantizado el acceso universal a los medicamentos que requieren, pero al mismo tiempo se ven forzados a mantener en secreto su enfermedad, debido al peso de los estigmas y el rechazo que experimentan en otros escenarios. Este tipo de situación se repite en las experiencias narradas por las mujeres, las personas con discapacidad y los homosexuales. Mención aparte le merece al autor la situación

de los jóvenes, los cuales consideran que se han agravado las actitudes y prácticas discriminatorias hacia ellos, pues experimentan un ambiente adverso y de malos tratos. Los jóvenes resaltan la indiferencia de los adultos a sus necesidades, a sus problemas y a sus criterios estéticos al vestir; también destacan la insuficiencia de espacios públicos donde ejercer sus libertades cívicas, expresarse y desarrollarse con autonomía.

Finalmente, en el quinto capítulo se presenta un conjunto de conclusiones y recomendaciones encaminadas a fortalecer una política de protección del derecho a la no discriminación, asimismo de las áreas de intervención que pudieran impactar positivamente en el bienestar de los grupos vulnerables y de la reproducción de relaciones sociales basadas en los principios de igualdad y respeto a las diferencias.

Las conclusiones sintetizan los hallazgos previamente expuestos, por lo que conviene subrayar las propuestas elaboradas por el autor. Entre ellas, las siguientes: la necesidad de que el COEPRED asuma plenamente sus potestades y ejerza el liderazgo que le corresponde, para que, de esa manera pueda encabezar la propuestas destinadas a eliminar la discriminación en la legislación vigente de Baja California Sur; y, una vez hecho esto, para reformar las leyes sociales y afirmativas, reorientándolas hacia una perspectiva de derechos no asistencialista. Con lo cual, finalmente, la instancia podría formular una nueva generación de leyes acordes al objetivo de erradicar la discriminación. El autor también recomienda a la Cámara de Diputados local una acción más coherente para la asignación de presupuestos estables y suficientes que respalden los programas y dependencias dirigidos a proteger a los grupos vulnerables. De la misma manera, sugiere acciones que favorezcan la generación de oportunidades para los indígenas, los jóvenes, los

migrantes recientes, las familias jóvenes con hijos de menos de 4 años de edad y los adultos mayores.

Respecto a las prácticas discriminatorias existentes, pone el acento en la protección de los niños y niñas dentro de los hogares y en las escuelas, para evitar su explotación laboral y sexual. Recomiendan tareas específicas para proteger a los jóvenes, las personas con VIH/SIDA, los migrantes y los homosexuales, y otras tantas para buscar la igualdad de género en todos los ámbitos de la sociedad, la economía y la vida pública... y un largo *etcétera*.

Tal como puede apreciarse, las contribuciones de este libro son muchas y todas son importantes en demasía. Antes de finalizar esta reseña, quisiera señalar que la pertinencia del trabajo de Ordóñez va mucho más allá del ámbito geográfico al que aparentemente se circunscribe, ya que el libro ofrece un excelente marco para realizar comparaciones posteriores. ☺

Bibliografía

- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, en línea: http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=424&id_opcion=436&op=436
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Secretaría de Desarrollo Social, 2005, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, en línea: http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=424&id_opcion=436&op=436
- Congreso de la Unión, 2003, *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, en línea: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_federal_prevenir_eliminar_discriminacion.htm