

Alcances y limitaciones de las políticas sobre el derecho a la no discriminación a escala subnacional en México: el caso de Baja California Sur

Gerardo ORDÓÑEZ-BARBA

El Colegio de la Frontera Norte

Resumen

En este artículo se analiza la situación que guarda la instrumentación de las políticas del derecho a la no discriminación en una de las entidades que, al menos formalmente, se encuentra a la vanguardia en esta materia. Se trata de mostrar los alcances y limitaciones de la legislación de Baja California Sur que alude a los temas de la igualdad, ciudadanía, discriminación y protección a grupos vulnerables; así como de los programas, dependencias y recursos estatales que posibilitan la integración de personas y grupos que padecen discriminación, exclusión o violencia. En el estudio se constata que, a pesar de los avances legislativos, las iniciativas y los recursos involucrados en estas áreas de responsabilidad están aún lejos de ser un instrumento eficaz para el pleno ejercicio del derecho a la no discriminación de los sudcalifornianos.

Palabras clave: derecho a la no discriminación, grupos vulnerables y vulnerados, gobiernos locales, Baja California Sur, México.

Abstract

Scope and limitations of the right to non-discrimination policy at the sub-national level in Mexico: The case of Baja California Sur

The implementation of the right to non-discrimination policy in one of the states of Mexico —Baja California Sur— which are most advanced in this matter, at least formally, is analyzed in this article. The objective is to show the scope and limitations of state legislation concerning equality, citizenship, discrimination and vulnerable-group protection as well as of state programs, institutions and resources that provide for the integration of people and groups who suffer of discriminatory treatment, exclusion or violence. The study shows that in spite of legal progress, the actions carried out and resources invested in this field of responsibility are far from being efficient in ensuring the full exercise of the right to non-discrimination for the inhabitants of Baja California Sur.

Key words: right to non-discrimination, vulnerable and victimized groups, local government, Baja California Sur, Mexico.

INTRODUCCIÓN

La instauración del derecho a la no discriminación tiene pocos años en México y, como consecuencia, resulta más reciente aún la construcción del andamiaje institucional que hace posible el ejercicio efectivo de ese derecho. Para ilustrar esta afirmación baste mencionar que la legislación federal relativa a este tema fue publicada en junio de 2003, dando paso con ello a la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), como institución encargada de vigilar su observancia.

A partir de entonces, el CONAPRED ha hecho grandes esfuerzos por establecer una política nacional para prevenir y eliminar cualquier forma de discriminación practicada contra personas o grupos, ya sea en el ámbito público o privado, que les impida el pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en nuestros ordenamientos jurídicos.¹ En poco más de ocho años de existencia, este consejo ha logrado posicionar el tema en los ámbitos público, social, legislativo y judicial, no sin antes enfrentar resistencias y embates de muy diversa índole. En particular, sobresale, como resultado concreto de todo este proceso, la promoción y adopción de diversas leyes secundarias y programas gubernamentales que protegen a grupos sociales vulnerables, que tradicionalmente han sido objeto de prácticas discriminatorias en nuestro país; entre estos grupos se encuentran las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, la juventud, las personas adultas mayores, etcétera.

A escala local, los avances en la armonización legislativa en el derecho a la no discriminación han sido limitados; en la actualidad apenas 11 de las 32 entidades federativas que integran la República Mexicana cuentan con una ley en la materia. Estas leyes fueron aprobadas en 2004 (Tamaulipas), otra más en 2005 (Nayarit), cuatro en 2006 (Baja California Sur, Distrito Federal, Estado de México y Zacatecas), tres en 2007 (Campeche, Chihuahua y Coahuila) y las restantes dos en 2008 (Colima e Hidalgo). En algunos de estos estados (caso sobresaliente, el Distrito Federal) el progreso de acciones para eliminar normas discriminatorias o barreras de exclusión

¹ De acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la discriminación se define en el artículo 4 como: “toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones”.

ha sido creciente, al grado que, por ejemplo, se han puesto a la vanguardia de los movimientos mundiales en favor de los derechos de la mujer o las personas con preferencias sexuales distintas a la heterosexual; pero, al mismo tiempo, hemos presenciado en otras entidades el recrudecimiento de la discriminación institucional contra esos mismos colectivos. En una rápida apreciación de los diferentes escenarios locales se observan grandes brechas, que además tienden a ensancharse, entre las regiones que se encuentran a la delantera en la defensa del derecho a la no discriminación y aquellas que han preferido permanecer ancladas a valores conservadores.

Partiendo de este contexto, el objetivo de este trabajo consiste en presentar la situación que guarda la instrumentación de las políticas sobre el derecho a la no discriminación en una de las entidades que, al menos formalmente, se encuentra a la vanguardia en esta materia. Se trata de mostrar los alcances y limitaciones de la legislación de Baja California Sur que alude a los temas de la igualdad, ciudadanía, discriminación y protección a grupos vulnerables; así como de los programas, dependencias y recursos estatales que posibilitan la integración de personas y grupos que padecen discriminación, exclusión o violencia.

Antes de entrar en el desarrollo de los objetivos centrales de este trabajo, a continuación se presenta una breve descripción del contexto político, social y económico que caracteriza a la sociedad sudcaliforniana; en el segundo y tercer apartados se analiza el marco institucional (las leyes y las políticas públicas) que impide o tolera la existencia de prácticas o actitudes discriminatorias en la entidad, lo cual también incluye la identificación de acciones afirmativas (programas y recursos) que favorecen la integración social, económica, política y cultural de personas y grupos vulnerables y vulnerados;² finalmente, en el último apartado se recapitulan las principales conclusiones derivadas de los análisis previos y se ofrecen algunas recomendaciones tendentes a fortalecer las políticas sobre el derecho a la no discriminación en la entidad.³

² Según la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Jalisco, los grupos vulnerables “son aquellos que por sus condiciones sociales, económicas, culturales o psicológicas pueden sufrir vejaciones contra sus derechos humanos” (recuperado de: http://www.cedhj.org.mx/derechos_humanos/vulnerables.html, consultado el 25 de septiembre de 2008). Como consecuencia, los grupos vulnerados serían aquellos que ya sufrieron dichas vejaciones.

³ Cabe precisar que los resultados que se presentan a continuación se desprenden de una investigación que fue financiada por el CONAPRED y se realizó como parte de un convenio de colaboración entre este consejo y El Colegio de la Frontera Norte; además forma parte de un conjunto de proyectos similares que, bajo la coordinación de la Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos, A.C. (IGLOM) y el CONAPRED, se llevaron a cabo en los estados de Querétaro (Localis, A.C., 2008), Guerrero (Torres, 2008), Oaxaca (Hernández, 2008) y Chiapas (Bruguete y Romero, 2008).

ALGUNOS APUNTES SOBRE EL CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DE BAJA CALIFORNIA SUR

Baja California Sur (BCS) adquirió la categoría de estado de la federación en 1974 y a partir de entonces los principales actores políticos locales emprendieron la construcción de la arquitectura jurídica e institucional que ha permitido moldear la convivencia social y crear estructuras de gobierno más acordes a sus necesidades y aspiraciones. Inicialmente, el territorio de BCS se dividió en tres municipios: La Paz, Comondú y Mulegé, creándose en 1981 el municipio de Los Cabos y en 1992 el de Loreto. El partido que dominó la arena política desde la primera elección a gobernador constitucional fue el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual se mantuvo en el poder entre 1975 y 1999, año en que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó la gubernatura. Este partido continuó gobernando la entidad, así como los cinco municipios, hasta las elecciones de 2011, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) le arrebató la gubernatura y la presidencia municipal de Comondú y el PRI las de La Paz y Loreto.

Por otro lado, aunque la conformación de la sociedad sudcaliforniana tiene sus orígenes en los primeros intentos de colonización en los siglos XVI y XVII (Cariño, 2007), así como en el establecimiento de la primera misión jesuita en 1697 en lo que se denominó el pueblo de la Virgen de Loreto (Altable, 2007), fue hasta la década de los cincuenta del siglo XX cuando inició el despegue del crecimiento poblacional y durante las décadas siguientes se acentuó la urbanización (Castorena, 2007), en gran medida producto de las migraciones y de la transformación de su economía, que pasó de ser predominantemente agrícola a tener una mayor diversificación productiva basada en las actividades relacionadas con los servicios, particularmente el turismo y el comercio.

En la actualidad, según las estimaciones de Consejo Nacional de Población (CONAPO) para 2010, en BCS residen 566 904 habitantes, la mayoría de ellos (43 por ciento) concentrados en La Paz, capital del estado, y en el municipio de Los Cabos (con dos por ciento), sitio cuya actividad económica gira alrededor del turismo nacional e internacional. El municipio en tercer sitio de importancia es Comondú,⁴ que aglutina 12.4 por ciento de los habitantes, seguido por Mulegé y Loreto con 10.3 y 2.3 por ciento, respectivamente.

⁴ Hasta 1990 el municipio de Comondú contaba con más habitantes que el de Los Cabos. Lo anterior se debió al modelo de desarrollo económico implementado a partir de 1940, basado en el impulso a la actividad agrícola. Para 1995 el municipio de Los Cabos superó al de Comondú, ya que a partir de la década de 1980 se implantó en la región cabeña el modelo del gran turismo, lo que ha atraído a muchas personas por las oportunidades de trabajo (Castorena y Pacheco, 2007).

Cuadro 1. Número de habitantes 2000-2005 y proyecciones de población a 2010 en BCS

Municipio	2000	2005	2010	Tasa anual de crecimiento 2000-2010
Comondú	63 864	63 830	70 388	1.0
Mulegé	45 989	52 743	58 039	2.4
La Paz	196 907	219 596	242 108	2.1
Los Cabos	105 469	164 162	179 496	5.5
Loreto	11 812	11 839	16 873	3.6
Total estatal	424 041	512 170	566 904	2.9
Nacional	97 483 041	103 263 388	111 613 906	1.4

Fuente: INEGI, 2000 y 2005; CONAPO, 2005a.

En el Cuadro 1 también se puede apreciar que se estima un crecimiento poblacional promedio anual para la entidad en 2.9 por ciento para el periodo 2000-2010. Este indicador representa el doble que el promedio nacional proyectado por CONAPO para este mismo periodo. Al interior de la entidad, el municipio que muestra un mayor dinamismo es el de Los Cabos, con 5.5 por ciento de crecimiento anual, seguido por el de Loreto con 3.6 por ciento. En ambos casos las tendencias son consecuencia del modelo de desarrollo económico (turístico e inmobiliario) orientado hacia aquellas regiones. A diferencia de estos dos municipios, el crecimiento poblacional de Comondú se estima en apenas uno por ciento, incluso en el periodo 2000-2005 muestra un ligero decrecimiento. Lo anterior, producto de la emigración hacia la zona sur del estado y como consecuencia de la depresión económica de ese municipio al norte de la capital.

Desde el punto de vista de su economía podemos destacar que la población ocupada en 2004 ascendió a 207 235 habitantes, lo cual representa 98.1 por ciento de la Población Económicamente Activa. Por sector económico, las actividades agrícolas emplean a menos de 12 por ciento de la población ocupada y la industria a poco más de una quinta parte; por su parte, la población que trabaja en el sector servicios representa 67.8 por ciento, con lo que el estado se coloca en esta área de ocupación en la tercera posición a nivel nacional, superado únicamente por Quintana Roo con 73.3 por ciento y el Distrito Federal con 78.3 por ciento (Servicio Nacional de Empleo, 2007).

Desde la perspectiva del acceso a servicios básicos reconocidos constitucionalmente como derechos sociales, se puede advertir a través de los datos que proporciona el II Conteo de Población y Vivienda de 2005, que el estado se encuentra mejor situado respecto del promedio nacional en

los indicadores de cobertura en educación, salud y agua entubada en los hogares. En el único dato que registra una ligera desventaja es en el de disponibilidad en las viviendas de drenaje conectado a la red pública; del resto sobresalen la baja tasa de analfabetismo, el hecho de que casi se alcanza el promedio de escolaridad necesario para cubrir la educación básica (8.9 años) y las distancias de más de 20 puntos en relación con los niveles nacionales en derechohabencia a la salud y de más de 10 en el acceso a agua entubada (véase Cuadro 2).

Este panorama social coincide plenamente con las estimaciones proporcionadas por el CONAPO, que ubican a BCS en el subconjunto de baja marginación y en el lugar 24 entre las 32 entidades federativas. De un poco más de medio millón de habitantes sudcalifornianos, menos de 12 por ciento reside en localidades consideradas con un grado de marginalidad muy alto (0.36 por ciento), alto (3.7 por ciento) y medio (7.7 por ciento) (CONAPO, 2005b). En términos generales, se puede establecer que esta es una de las sociedades que ha logrado mejores niveles de desarrollo en el contexto nacional, lo cual resulta aún más apreciable si se toma en cuenta que en los últimos años el estado ha experimentado la segunda tasa de crecimiento poblacional más alta del país, solo por debajo de Quintana Roo, con un incremento anual de 3.4 por ciento entre 2000 y 2005.

No obstante lo anterior, aún persisten brechas de exclusión de extensiones considerables que afectan de diferente manera a los grupos considerados vulnerables a prácticas, actos o conductas discriminatorias. Analizando los datos según los diferentes grupos sociales se aprecia que, como sucede a nivel nacional, la población indígena (o que habla alguna lengua autóctona) es la que resulta mayormente excluida de los servicios sociales, especialmente aquella que no habla español. Si bien en BCS este grupo es relativamente pequeño (1.6 por ciento de la población, de los cuales menos de uno por ciento —es decir, 67 personas— no hablan español), los niveles de desatención se encuentran cercanos a 60 por ciento en lo que se refiere a servicios de salud y agua entubada, y muy próximos a 70 por ciento en drenaje; además casi una tercera parte de sus niños y niñas no acude a la escuela y el analfabetismo para las personas mayores de 15 años supera 20 por ciento, llegando a ser casi de 50 por ciento entre la población de 60 años o más. Un dato que resulta hasta cierto punto imprevisto, y que se repite como tendencia para los otros subconjuntos poblacionales, son las mejores condiciones que presentan las personas adultas mayores en lo que respecta a la derechohabencia a la salud y provisión de agua y drenaje en las viviendas.

Cuadro 2. Estructura de la población de Baja California Sur, según algunos grupos sociales y porcentajes de accesibilidad a servicios sociales básicos

Grupos sociales	% con relación a sus respectivas poblaciones	Acceso a servicios educativos			Acceso a servicios en la vivienda		
		Asistencia a la escuela	Sabe leer y escribir	Promedio escolaridad	Derecho a servicios médicos	Agua entubada	Drenaje red pública
<i>Por grupo étnico</i>	100.0						
- 0 a 4 años	10.1				66.4	69.1	58.3
- 5 a 14 años	19.9	95.5			67.9	73.7	61.1
- 15 a 59 años	63.6		97.3	9.8	66.7	76.6	66.1
- 60 y más años	6.4		87.4	6.1	76.4	78.8	65.8
<i>Por condición de género</i>							
- Mujeres	49.0				69.3	76.3	65.3
- De 0 a 4 años	10.1				65.9	68.8	57.8
- De 5 a 14 años	19.9	95.6			67.8	73.8	61.3
- De 15 a 59 años	63.5		97.1	9.8	69.3	77.8	67.4
- De 60 y más años	6.5		86.1	5.8	78.6	81.1	68.9
<i>Por condición étnica (cinco años o más de edad)</i>							
- Hablantes lengua indígena (7 106)	1.6				42.2	42.1	33.4
- De 5 a 14 años	11.9	67.9			39.2	40.4	28.2
- De 15 a 59 años	82.7		80.2	6.3	42.2	40.8	33.2
- De 60 o más años	5.4		52.1	3.6	48.7	66.5	48.6
- Hablantes de lengua indígena que no hablan español (67)	1.0	3.0	0.0	n.a.	17.2	43.8	24.2
<i>Por condición migratoria (cinco años y más de edad)</i>							
- Migrantes recientes (con cinco años y menos de residencia en BCS)	9.9				59.9	62.4	57.9
- De 5 a 14 años	18.3	89.4			57.2	58.1	52.6
- De 15 a 59 años	78.7		95.2	9.6	60.6	63.2	59.1
- De 60 y más años	3.0		80.7	7.1	57.5	68.5	60.0
Población total BCS	100.0	95.5 ^a	96.4 ^b	8.9 ^b	67.5	75.4	64.3
Población nacional	100.0	93.3 ^a	91.5 ^b	8.1 ^b	46.9	65.2	67.4

Notas: ^a. Sólo para población entre 5 y 14 años; ^b. Sólo para población de 15 años o más.

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, 2005.

El segundo grupo que manifiesta menores niveles de accesibilidad a los servicios básicos son los migrantes recientes, es decir, que tienen menos de cinco años de residencia en la entidad. Aunque en este caso la situación no resulta tan grave como la registrada entre la población indígena, la desprotección en los servicios de salud y vivienda ronda 40 por ciento, y casi 11 por ciento de sus hijos e hijas menores no asiste a la escuela (lo cual representa más del doble de la proporción para la población total).

Haciendo un balance de los valores que toman los indicadores para la población en general y para las mujeres, encontramos que estas últimas viven en condiciones de protección similares o ligeramente superiores a los de la sociedad sudcaliforniana en su conjunto. Haciendo comparaciones según los diferentes grupos de edad, los únicos segmentos que resultan con una ligera desventaja en relación con la población total son las niñas menores de cuatro años, en lo que respecta a cobertura de servicios médicos y disponibilidad de agua y drenaje, las mayores de 15 años en el nivel de

analfabetismo, y las mujeres adultas mayores en el promedio de escolaridad. No obstante, estas diferencias son de tan pequeña magnitud (entre 0.2 y 1.3 por ciento) que podrían suponer la no existencia de factores estructurales⁵ que limiten de manera específica el acceso de las niñas y las mujeres a los servicios básicos.

Finalmente, como lo anotamos con anterioridad, las personas adultas mayores también forman un subconjunto que sistemáticamente resulta mejor posicionado que el resto de la población en prácticamente todos los indicadores no educativos. Por el contrario, los menos favorecidos son los menores de cuatro años en estos mismos ámbitos. Las distancias que existen entre estos dos grupos etáreos van de 7.5 a 10 por ciento para la población en general y alrededor de 12 por ciento para las mujeres en el acceso a la salud, el agua entubada y el drenaje.

Estos resultados indican que en BCS son las parejas jóvenes, que tienen hijas e hijos pequeños, las que son mayormente excluidas de los servicios básicos; este tipo de vulnerabilidad tiende a reducirse a medida que las familias crecen y los hijos(as) inician su preparación escolar o ingresan al mercado laboral; finalmente, las personas adultas mayores arriban a su vejez contando con una mayor cobertura de protección social y bienestar, aunque en su caso continúan padeciendo altos niveles de analfabetismo y aún existe una brecha amplia (de alrededor de 24 por ciento) para la universalización del derecho a la salud y, muy especialmente, de una pensión que ayude a solventar sus necesidades básicas.

A manera de síntesis de este apartado, podemos decir que la confluencia de los intensos procesos de cambio en los ámbitos político, económico y social en la entidad ha dado como resultado una sociedad moderna, hasta cierto punto abierta y receptiva a los nuevos desafíos y oportunidades que ofrece el entorno nacional e internacional. Se puede afirmar que, en muchos sentidos, BCS se encuentra a la vanguardia de las tendencias que marcan el desarrollo a escala nacional. Desde el punto de vista social se aprecia una población relativamente joven y con acceso a niveles de bienestar superiores a los promedios en los que se sitúa la sociedad mexicana en su conjunto; en su potencial económico cuenta con servicios y centros turísticos que compiten con los mejores del mundo; y en el ámbito público destacan la promulgación de leyes y la creación de instituciones que recuperan algunos de los avances más importantes generados en el orden federal. En este último aspecto sobresalen, como veremos, los

⁵ Quizá con excepción de factores asociados a la pobreza; sin embargo, el Censo de 2005 no permite obtener este tipo de mediciones debido a que en el cuestionario no se integraron preguntas relacionadas con el ingreso familiar.

ordenamientos, las dependencias y los programas constituidos con el propósito de atender y proteger a los grupos vulnerables o vulnerados por la exclusión o la discriminación.

EL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN, LA IGUALDAD Y LA CIUDADANÍA Y LOS ORDENAMIENTOS PARA LA PROTECCIÓN DE GRUPOS VULNERABLES EN BAJA CALIFORNIA SUR

Desde 1975, cuando el territorio de Baja California Sur adquiere la categoría de estado libre y soberano, los poderes ejecutivo y legislativo han promovido y aprobado un amplio basamento jurídico para dotar a la entidad de las leyes que, en el ámbito de su competencia, regulan las relaciones y actividades que tienen lugar en su territorio. En este estudio sobresale que la entidad ya cuente con una ley específica para prevenir y eliminar la discriminación, pero además de esta se identificaron 16 ordenamientos que aluden al tema y que para efectos del análisis se dividieron en cuatro grandes tipos (véase Tabla 1): la legislación general, que hace referencia a la Constitución de la entidad y otras leyes relativas a la igualdad y la calidad de ciudadanía; las leyes coercitivas, que buscan inhibir conductas o prácticas que afecten a las personas y establecen penalidades o castigos en dichos casos; las leyes sociales, que buscan propiciar el bienestar general y la asistencia pública; y las leyes afirmativas y de protección a grupos vulnerables y vulnerados. En todos estos documentos se buscó rescatar los fundamentos jurídicos que garantizan el derecho a la igualdad, a la protección de la intimidad, al bienestar, a la justicia, a un trato justo y a la protección de las personas y grupos sociales vulnerables o vulnerados por la discriminación.

Legislación general

Al igual que la Constitución Federal, el ordenamiento constitucional de Baja California Sur establece en diversos artículos la responsabilidad del estado para garantizar la igualdad de oportunidades de sus habitantes (4) y sus derechos y libertades sin distinción de su origen, raza, color, sexo, idioma, religión y opinión política, condición o actividad social (8). Particularmente el artículo 9 insta la igualdad de derechos y obligaciones ante la ley de todo hombre y mujer y el 21 precisa que “se consideran habitantes del Estado todas las personas que se encuentran dentro de su territorio”.

Tabla 1. Marco jurídico de Baja California Sur que alude a los temas de la igualdad, ciudadanía, discriminación y protección a grupos vulnerables y vulnerados

Legislación general

1. Constitución Política del Estado de BCS, 1975.
2. Ley de Ciudadanía y Calidad del Sudcaliforniano, 1976.
3. Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de BCS, 1992.
4. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de BCS, 2007.

Leyes coercitivas

5. Código Penal para el Estado de BCS, 2005.
6. Código Civil para el Estado Libre y Soberano de BCS, 1996.
7. Ley de Prevención y Tratamiento Integral de la Violencia Intrafamiliar, 2005.
8. Ley de Justicia Administrativa para el Estado de BCS, 2005.

Leyes sociales

9. Ley de Educación para el Estado de BCS, 1994.
10. Ley de Salud para el Estado de BCS, 2004.
11. Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, 1986.

Leyes afirmativas y de protección a grupos vulnerables y vulnerados

12. Ley del Instituto Sudcaliforniano de la Mujer, 1999.
 13. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de BCS, 2001.
 14. Ley del Instituto Sudcaliforniano de Atención a Personas con Discapacidad, 2002.
 15. Ley de Instituto Sudcaliforniano de la Juventud, 1999.
 16. Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Estado de BCS, 2002.
 17. Ley Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de BCS, 2006.
-

Fuente: Congreso del Estado de Baja California Sur, 2012.

Sin embargo, en los artículos del 23 al 30 se incorporan una serie de principios jurídicos que contradicen los anteriores, al otorgar un trato especial a los sudcalifornianos, es decir, a todas aquellas personas que nacieron en la entidad, sean hijos de padre y madre sudcalifornianos, tengan una residencia efectiva de tres años en el estado o se hayan casado con una pareja sudcaliforniana y demuestren una residencia de al menos un año. Siguiendo con esta distinción, a partir del artículo 26 se determinan las condiciones para adquirir la ciudadanía sudcaliforniana y los deberes y prerrogativas a las que tienen derecho, entre las que sobresalen las de “ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición” y de ser “preferidos para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que sea indispensable la calidad de ciudadano” (artículo 30).

Esta barrera de exclusión a los ciudadanos no sudcalifornianos fue ampliada en una legislación secundaria, denominada Ley de Ciudadanía y Calidad del Sudcaliforniano, en la que se regulan los procedimientos para adquirir la ciudadanía y algunas causales que originan su pérdida en caso de haberla adquirido, por ejemplo, cuando se presenta un divorcio con la pareja sudcaliforniana. Para dar un ejemplo concreto de la aplicación de

estas normas, se encontró en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Escuela Normal Superior del Estado de Baja California Sur que para ser director de este instituto se requiere “ser sudcaliforniano”. Algunas explicaciones de la existencia de esta forma de discriminación, elevada a rango constitucional, se encuentran en las posiciones regionalistas de diversos grupos políticos locales que lucharon contra el centralismo y la emancipación de BCS durante su etapa como territorio;⁶ no obstante, es claro que estas normas resultan anacrónicas y contrarias al espíritu de la igualdad y la eliminación de prácticas discriminatorias.

En el universo de la legislación local aplicable a la protección de los derechos humanos y a la intimidad de las personas se han decretado dos ordenamientos en la entidad: la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de Baja California Sur, publicada en el mismo año de creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTYAIP) para el Estado de Baja California Sur, que entró en vigor apenas el 1 de marzo de 2008. Ambas leyes replican a nivel local las normas federales, dando paso a la creación de organismos con atribuciones similares a las que tienen la CNDH y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). No obstante la importancia del primero de estos ordenamientos en la defensa de los derechos humanos, en ninguno de sus artículos se hace referencia directa o indirecta al tema de la discriminación, lo cual no ha impedido a la CNDH abrir algunos cuantos expedientes de este tipo; la segunda ley, en cambio, contiene un artículo (3) que resulta de particular importancia para prevenir actos discriminatorios en la medida que ofrece garantías para el resguardo de datos personales en poder de las dependencias públicas considerados confidenciales, como son: el origen étnico o racial, las características físicas, morales o emocionales, la vida afectiva y familiar, el domicilio, el número telefónico, el patrimonio, la ideología y las opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales u otras análogas que afecten su intimidad.

Leyes coercitivas

De las cuatro leyes que establecen medidas coercitivas en BCS solo el Código Penal hace referencia directa al tema de la discriminación. Las consideraciones que se establecen en los otros tres ordenamientos lo aluden de

⁶ La historia de las posiciones regionalistas en Baja California Sur puede consultarse en: Castorena, 2003 y 2007.

manera indirecta, ya sea como alguna forma de violencia o de trato injusto. Así, el Código Penal en sus artículos 336 y 337 tipifica como delito a la “injuria” que, en síntesis, es toda expresión o acción ofensiva (física o verbal) que se haya realizado para manifestar desprecio a otro. Las penas que alcanza el responsable de este delito van de diez a 100 jornadas de trabajo en favor de la comunidad o multa de hasta 200 días de salario, pero si la injuria tiene “como origen y contenido la discriminación racial, étnica, religiosa o se produzca por razones de género, edad o discapacidad, se aplicará al autor pena de seis meses a dos años de prisión” (337).

Por su parte, el Código Civil (CC) y la Ley de Prevención y Tratamiento Integral de la Violencia Intrafamiliar (LPYTIVI) coinciden en reconocer cinco formas de violencia que tienen lugar en las familias: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial; todos estos tipos de violencia tienen un componente discriminatorio, en la medida que imponen barreras al desarrollo de las personas afectadas; pero es la violencia psicológica la que tiene mayores vínculos con este fenómeno, ya que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación o amenazas (artículos 289 del CC y 2 de la LPYTIVI). De acuerdo con el Código Civil todas estas manifestaciones de violencia son causales de divorcio necesario y según la Ley las instituciones y organizaciones que den atención a las personas afectadas por la violencia familiar están obligadas a dar parte a la Subprocuraduría de Atención a la Mujer y al Menor (artículo 26). Se puede apreciar que ambos ordenamientos contribuyen a reducir o evitar relaciones destructivas al interior de los hogares; sin embargo, es posible advertir que gran parte de los esfuerzos están orientados a la atención de la mujer, dejando en un segundo plano el cuidado a otros miembros de la familia, que pueden incluso estar en una situación de mayor indefensión (como podría ser el caso de los menores de edad o las personas adultas mayores).⁷

Por último, la Ley de Justicia Administrativa da protección a las personas (físicas o morales) contra cualquier acto de autoridad, tanto de dependencias estatales como municipales, cualquiera que sea el estatus en el que se encuentren (centralizadas, descentralizadas, desconcentradas, paraestatales, paramunicipales, etcétera). Esta ley determina en su artículo 32

⁷ Esta afirmación se puede fácilmente encontrar desde la misma definición que establece la LPYTIVI en su artículo 2: “III.- Violencia Familiar. Es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica o sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho”.

que entre las causas para declarar la ilegalidad y la anulación de los actos impugnados están: “VI. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, desvío de poder, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, tratándose de imposición de sanciones o la aplicación de facultades discrecionales”. Como se aprecia, esta disposición salvaguarda el derecho de las personas a un trato justo o no discriminatorio por parte de los órganos pertenecientes a las administraciones públicas locales.

Leyes sociales

Las leyes de educación y salud de Baja California Sur tienen el superior propósito de lograr la universalización de los servicios y mejorar su calidad. Por sus peculiaridades, la Ley de Educación está dirigida a toda la población de la entidad, aunque establece algunas acciones compensatorias en apoyo de los grupos sociales económicamente menos favorecidos. En cambio, la Ley de Salud se dirige preferentemente a estos últimos grupos, particularmente a aquellos que no son derechohabientes de alguna institución de la seguridad social. En muchos sentidos, al menos en el plano de lo formal, ambas leyes incorporan una serie de principios y acciones tendentes a prevenir y reducir los factores que propician la exclusión social y las actitudes discriminatorias hacia las personas. La Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, como veremos, tiene como objetivo central promover la prestación de los servicios establecidos en la Ley de Salud, aunque dada su antigüedad aún mantiene un lenguaje anacrónico en las menciones a ciertos grupos sociales.

Desde el punto de vista de la educación, la Ley establece entre sus objetivos:

VI.- Promover el valor de la justicia, de las garantías constitucionales, de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, así como propiciar el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos.

El artículo 7 define como “criterios” de orientación para todos los niveles: los resultados del progreso científico, la lucha contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios; adicionalmente plantea que la educación deberá contribuir:

a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de

derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos (artículo 8).

De manera más concreta, en los artículos 27 a 34 se plasma una serie de acciones compensatorias para garantizar “mayor equidad” y “la igualdad de oportunidades en el acceso y permanencia en los servicios”, dando preferencia a “los grupos, regiones y comunidades con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja” (artículo 27). Entre las medidas a emprender, destacan: poner atención especial a las escuelas en localidades aisladas o zonas urbanas marginadas; desarrollar programas de apoyo a los maestros que realicen su servicio en esas localidades; promover centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y aprovechamiento de los alumnos; realizar las demás actividades que permitan ampliar la calidad y la cobertura de los servicios educativos; y poner en marcha, en colaboración con los ayuntamientos,

programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar la condiciones sociales que afectan en la efectiva igualdad, oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos (artículo 8).

En el marco de las acciones afirmativas, merece una mención aparte el tratamiento que esta ley da a la educación especial, la que, según el artículo 34:

está destinada a individuos, con discapacidades transitorias o definitivas, así como aquellos con aptitudes sobresalientes; [y] procurará atender a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, con equidad social. Tratándose de menores de edad con discapacidades, esta educación propiciará su integración a los planteles de educación básica regular. Para quienes no logren esa integración, esta educación procurará la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje para la autónoma convivencia social y productiva.

La Ley de Salud, como ya se dijo, pone su atención en “los grupos social y económicamente vulnerables” (artículo 3), especialmente en aquella población no afiliada a la seguridad social, ofreciéndoles:

el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud [...]. Como mínimo se deberán contemplar los servicios de consulta externa en el

primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, ginecobstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención (artículo 9).

Bajo estas consideraciones se puede asegurar que este ordenamiento es en su conjunto una legislación compensatoria, que además incluye un amplio compendio de acciones afirmativas a emprender por la Secretaría de Salud de BCS, entre las que sobresalen: la atención materno infantil; la salud mental; la asistencia social a los “grupos vulnerables”, física, psicológica y económicamente; la prevención y atención a los grupos de personas mayores de 60 años, en un área de especialización denominada geriatría (artículo 32); la impartición de cursos de sensibilización en materia de género y equidad al personal de salud en todos los niveles (artículo 95); y, en coordinación con el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF estatal) y otras dependencias y organizaciones civiles afines, la atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo; la atención en establecimientos especializados a menores y adultos mayores (de más de 60 años de edad) en estado de abandono o desamparo y personas con discapacidad sin recursos; la promoción del bienestar de la persona adulta mayor y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud; la prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, mujeres violentadas, adultos mayores y personas con discapacidad y sin recursos; y el apoyo a la educación y capacitación para y en el trabajo de personas con carencias socioeconómicas (artículo 145).

Precisamente en la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, que recupera la figura del DIF estatal como la institución responsable de la asistencia pública, se plantea apoyar la prestación de los servicios asistenciales que establece la Ley de Salud en su artículo 145, entendiéndolos como:

el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar la circunstancias de carácter social que impidan al individuo a su desarrollo integral [*sic.*], así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física o mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva (artículo 3).

En el artículo 4 se mencionan como sujetos preferentes de la asistencia social, entre otros a: los menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos a maltratos; los menores infractores; los alcohóli-

cos, fármaco-dependientes e individuos en condiciones de vagancia; las mujeres en período de gestación y lactancia; los ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato; los inválidos, minusválidos o incapaces por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del sistema neuro músculo esquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias; indigentes; y personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios asistenciales. Evidentemente esta ley requiere de una reforma que la ponga al día en el lenguaje no discriminatorio y en sintonía con la nueva Ley de Salud de BCS.

Leyes afirmativas y de protección a grupos vulnerables y vulnerados

El cuerpo legal reseñado hasta este momento conforma la base jurídica de otro conjunto de leyes e instituciones más especializadas en la protección de diversos grupos vulnerables. Aprovechando este basamento, en un lapso de tres años (de 1999 a 2002) la legislatura local aprobó cinco leyes que buscan ampliar las medidas e instancias de apoyo a las mujeres, a las personas adultas mayores, los jóvenes, a personas con discapacidad y los niños de la entidad. Estos avances formales, y los presenciados a nivel federal e internacional, generaron las condiciones para que en 2006 fuera aprobada la Ley Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de BCS.

Respecto a las cinco primeros ordenamientos, cabe destacar que entre sus objetivos principales están los de establecer condiciones que eliminen las barreras de exclusión a servicios sociales, favorezcan la igualdad de oportunidades y posibiliten la integración social y el pleno desarrollo de las personas que por su condición de género, edad o discapacidad resultaban sistemáticamente segregados, abandonados, discriminados o, incluso, violentados. En tres de estos casos, las leyes dieron lugar a la creación de organismos de atención especializados: el Instituto Sudcaliforniano de la Mujer, el Instituto Sudcaliforniano de Atención a Personas con Discapacidad y el Instituto Sudcaliforniano de la Juventud; en los dos ordenamientos restantes se propuso la formación de instancias interinstitucionales encargadas de asesorar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones asignadas a todas las partes (incluidas las propias familias), así como velar por la protección de los derechos reconocidos en dichas leyes. En estos casos se instituyeron el Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de Sesenta Años, y el Comité Estatal de Seguimiento y Vigilancia de los Derechos de las Niñas y Niños en Baja California Sur.

Sobre esta base y tomando en cuenta el contenido de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de junio de 2003, el 14 de diciembre de 2006 el Congreso local aprobó la Ley Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de BCS. Como es esperable, dadas las diferencias temporales, el articulado de la ley local supera en varios aspectos a las normas comprendidas en el ordenamiento federal; sin embargo, en este ejercicio comparativo también se encontraron elementos no incorporados o que quedaron a la zaga de lo esperado. Entre los vacíos más importantes de la ley local se identificaron: la no existencia de una referencia explícita que obligue al ejecutivo estatal a asignar en los presupuestos partidas específicas para impulsar las medidas positivas o compensatorias que se proponen, tal como lo especifica el segundo párrafo del artículo 3 de la ley federal; en cuanto al órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la ley, es decir, el Consejo Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, no se establecen restricciones a su presidente para que desempeñe empleos, cargos o comisiones distintas y remuneradas, tal como lo indica el artículo 27 de la ley nacional; finalmente, sobresale la ausencia de órganos de vigilancia al interior del Consejo Estatal, los cuales son considerados en los artículos 38 y 39 de la ley para el Consejo Nacional.

Sin menospreciar la importancia de estos grandes huecos de la ley estatal, sobre todo para dar certeza a la aplicación de las acciones afirmativas, la profesionalización del servidor encargado de la presidencia del consejo y el control de las acciones públicas, en el balance se detectaron normas que resultan sobresalientes y de vanguardia para el logro de los objetivos centrales de prevenir y eliminar toda forma de discriminación. Entre estas se pueden mencionar las siguientes:

- La eliminación de una conducta no considerada como discriminatoria en el artículo 5 de la ley federal: “V. Las que se establezcan como requisitos de ingreso o permanencia para el desempeño del servicio público y cualquier otro señalado en los ordenamientos legales”, lo cual descarta la posibilidad de establecer medidas arbitrarias y discriminantes para las personas dedicadas al servicio público.
- El otorgamiento de facultades al Consejo Estatal para emprender medidas preventivas contra la discriminación (artículo 10), como: difundir el contenido de la Ley, así como los tratados y convenios internacionales que México ha suscrito en la materia; promover en los sectores empresariales, públicos y en la ciudadanía en general, que se realicen las adecuaciones que permitan el libre tránsito de las personas en los términos de las leyes aplicables; promover la elabo-

ración de programas educativos orientados a eliminar la discriminación; y promover, a través de los medios de comunicación oficial, prácticas orientadas a eliminar la discriminación en los contenidos que los propios medios oficiales y privados difundan.

- La posibilidad para que “toda persona, minoría, grupo, colectivo u organizaciones de la sociedad civil (osc)” puedan presentar quejas o reclamaciones ante el Consejo por presuntas conductas discriminatorias (artículo 27). A diferencia de la ley federal, que solo menciona a las personas y a las osc (artículo 43), en BCS resulta más abierta la posibilidad de presentar recursos por parte de grupos sociales, aunque no estén debidamente organizados.
- En la ley estatal no existe la posibilidad de que el Consejo en su conjunto pueda excusarse de conocer un caso, como sí lo establece el ordenamiento nacional en su artículo 54. En BCS solo es posible que algún integrante del Consejo se excuse de manera individual (artículo 35).
- Algo que resulta de gran trascendencia en la ley de BCS es que a través del recurso de reclamación se podrá exigir la revisión de

leyes estatales o municipales, de cualquier naturaleza, preceptos legales, instituciones o figuras jurídicas, así como los reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales y demás disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera otras de naturaleza análoga a dichos actos, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal. Si la resolución del consejo fuere en el sentido de que tales actos o disposiciones son discriminatorias, sus efectos serán para el objeto de emitir recomendación a la instancia, servidor o entidad de los poderes públicos, con el propósito de que procedan a la revisión del acto que corresponda, para en su caso, se revoquen, o formule iniciativa de reforma, adición, derogación o abrogación (artículo 42).

- Por último, es destacable que a diferencia de la ley federal, la local sí establece sanciones coercitivas para quienes resulten responsables de hechos o actos discriminatorios: “Artículo 65.- A las o los servidores públicos y particulares responsables de hechos o actos discriminatorios a que se refiere el Artículo 5 de esta Ley se aplicará multa equivalente de 10 a 1 000 salarios mínimos vigente (*sic.*) en el Estado y trabajo comunitario por 15 días de difusión del dere-

cho a la no discriminación a través de los medios de comunicación masiva”.

LAS POLÍTICAS, LAS DEPENDENCIAS, LOS PROGRAMAS Y LOS RECURSOS QUE INTERVIENEN EN LA PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN EN BCS

Como puede desprenderse, a partir del marco jurídico revisado en el apartado anterior comienzan a delinearse las políticas en contra de la discriminación, así como las dependencias responsables de llevarlas a la práctica. Sobre los principios de igualdad de derechos y de oportunidades, los poderes públicos en Baja California Sur han construido un andamiaje institucional que apoya los objetivos de prevención y eliminación de la discriminación desde diferentes frentes. En términos de la prevención, destaca la política educativa y las campañas de concientización como vías indispensables para la formación de personas libres de prejuicios, capaces de aceptar las diferencias y reconocerse en el otro únicamente por su condición humana.

Desde el punto de vista de la erradicación, gran parte de los esfuerzos están concentrados en la superación de los obstáculos que impiden la integración plena de las personas a los diferentes ámbitos del desarrollo, considerando desde aquellas barreras que se erigen en las propias familias y en las actividades económicas, hasta las que surgen en el acceso a la provisión de servicios públicos básicos. En esta arena de política se cuenta con dependencias o instituciones encargadas de aplicar medidas coercitivas (tanto en materia civil como penal)⁸ y otras, que están la mayoría orientadas a reducir las brechas de exclusión mediante acciones afirmativas o compensatorias.

En ambas direcciones, la Ley Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación ofrece un marco para la generación de nuevas políticas, programas y prácticas públicas acordes con sus objetivos centrales; sin embargo, en la práctica esta ley y sus posibles efectos aún se encuentran en una etapa incipiente, considerando que fue apenas en enero de 2010, después de dos años y medio de dilaciones, cuando se anunció la integración del órgano encargado de su instrumentación, es decir COEPRED (Puga, 2010), y fue hasta el presupuesto de 2011 cuando se asignó una partida de dos millones de pesos para efectivamente llevar a cabo su creación (Gobierno de Baja California Sur, 2011).⁹ Si bien esta demora en la instauración y puesta en

⁸ Entre estas podemos destacar a los tribunales civiles y penales, a los ministerios públicos y a la Subprocuraduría de Atención a la Mujer y al Menor (SAMM).

⁹ Cabe precisar que fue en julio de 2007 cuando se cumplió el plazo establecido por la Ley para la puesta en funcionamiento del COEPRED.

marcha del Consejo no ha impedido el desarrollo de las políticas y programas preexistentes, sí ha dejado en el limbo jurídico la revisión integral de las normas, criterios y actuaciones de las administraciones públicas locales que propone la Ley en su artículo 42, así como la recepción de probables casos de discriminación producidos por funcionarios integrados a los aparatos de gobierno estatales y municipales y, muy especialmente, por particulares o entidades privadas.

En este contexto, los programas y los recursos públicos empleados en apoyo a los grupos vulnerables en BCS se estructuran en torno a tres políticas públicas: educativa, de salud y asistencial, así como a un conjunto de dependencias y organismos de la administración central y descentralizados, entre los cuales adquiere un papel protagónico el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Como se puede apreciar en los dos cuadros siguientes, la importancia del DIF se refleja tanto en el presupuesto destinado a estos grupos como en el número de programas a su cargo. Aunque las fuentes de información referentes al presupuesto no realizan el mismo desglose y difieren entre sí, incluso para un mismo año, el gasto ejercido por el DIF oscila entre 89 y 99.8 por ciento de los gastos asignados a estos rubros entre 2005 y 2007 (véase Cuadro 3); el resto se distribuye entre los institutos descentralizados (de la Mujer, la Juventud y la CEDH) y la Subprocuraduría de Atención a la Mujer y al Menor (SAMM), que depende de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE). Cabe destacar que, dentro de este conjunto de dependencias, el Instituto Sudcaliforniano de Atención a Personas con Discapacidad (ISAPD), integrado a la estructura del DIF, no cuenta con un presupuesto propio.

Considerando la suma de los recursos públicos destinados a todas estas dependencias, su proporción respecto de los egresos totales del gobierno de BCS no supera en ningún año dos por ciento. Este último dato es un indicador del lugar que tienen asignados la lucha contra la discriminación y las acciones afirmativas a favor de los grupos vulnerables y vulnerados en las prioridades de la agenda pública de la entidad. Pero además, si se observa la variabilidad que manifiestan año con año estos presupuestos, puede concluirse que la posición que ocupan estos organismos depende más de la voluntad del ejecutivo y de los legisladores en una coyuntura determinada, que de un acuerdo político de mayor alcance sobre su pertinencia social.

Aún con estas limitaciones presupuestarias, cada una de estas dependencias desarrolla una serie de actividades acordes con sus objetivos centrales. En algunos casos, los organismos cuentan con fondos o programas federales que se suman a los recursos aportados localmente.

Cuadro 3. Presupuestos ejercidos por las dependencias encargadas de atender a los grupos vulnerables y vulnerados según diversas fuentes en Baja California Sur

Distribución del presupuesto por dependencias (miles de pesos)	2005 ^a	2005 ^b	2006 ^c	2007 ^d
DIF estatal (Salud)	0	0	4,883.1	5,638.1
DIF estatal (Asistencia)	91 974.8	77 828.4	95 839.3	110 096.2
Instituto Sudcaliforniano de Atención a Personas con Discapacidad (DIF)	0	0	0	0
Instituto Sudcaliforniano de la Mujer	1 758.1	569.7	185.6	6 926.5
Instituto Sudcaliforniano de la Juventud	3 738.7	2 055.6	0	2 325.7
Comisión Estatal de Derechos Humanos	3 184.4	2 911.7	0	0
Subprocuraduría de Atención a la Mujer y al Menor (SAMM-PGJE)	3 204.7	0	0	0
Totales	103 860.7	83 365.4	100 908.0	124 986.5
Presupuesto total del Gobierno de BCS	5 389 209.6	5 389 210.0	6 457 744.0	7 730 413.0
Estructura del presupuesto por dependencia (porcentajes)				
DIF estatal (Salud)			4.8	4.5
DIF estatal (Asistencia)	88.6	93.4	95.0	88.1
Instituto Sudcaliforniano de Atención a Personas con Discapacidad (DIF)				
Instituto Sudcaliforniano de la Mujer	1.7	0.7	0.2	5.5
Instituto Sudcaliforniano de la Juventud	3.6	2.5		1.9
Comisión Estatal de Derechos Humanos	3.1	3.5		
Subprocuraduría de Atención a la Mujer y al Menor	3.1			
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0
Porcentaje del presupuesto total asignado a grupos vulnerables y vulnerados	1.9	1.5	1.6	1.6

Fuentes: ^a Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2005; ^b Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2007 y 2008b.

De manera especial los programas de salud asistencial de la entidad son reforzados por el Seguro Popular y el Instituto Sudcaliforniano de la Mujer por programas nacionales como Hábitat y de Apoyo a las Instancias de la Mujer en las Entidades Federativas (PAIMEF) y por los fondos para la atención de mujeres víctimas de violencia y para la transversalidad de la perspectiva de género.

En el recuento de programas públicos dedicados a la atención de los grupos vulnerables y vulnerados en BCS se pudieron identificar 16 (véase Cuadro 4), de los cuales seis están orientados a la protección de los menores, las mujeres y las familias, tres a personas con discapacidad, dos a los adolescentes, uno a las personas adultas mayores, otro a las personas con VIH-Sida y tres más a población general que se encuentra en una situación económicamente vulnerable. Según las áreas de intervención de estos programas, se destacan aquellos de tipo asistencial (en salud y alimentación, principalmente), de prevención contra riesgos (por embarazo, farmacodependencia, violencia, abandono, etc.), y de integración y rehabilitación a personas con discapacidad (para mayores detalles sobre cada programa consultar el Anexo).

Como puede apreciarse en el Cuadro 4, considerando el número de programas y el monto de sus presupuestos (de aquellos que se tiene información) se puede deducir que los grupos más desprotegidos son los de las personas adultas mayores y las personas con VIH-Sida. No obstante, habría que señalar que en este último caso el programa local también cuenta con apoyos federales adicionales a través del Seguro Popular, lo que ha permitido, en complementariedad con las instituciones de la seguridad social (IMSS e ISSSTE), lograr en la entidad una cobertura prácticamente universal en el tratamiento de las personas con VIH que ya ha sido detectado. En lo que respecta a los adultos mayores se debe mencionar que, además de las oportunidades laborales que logra abrir la Dirección del Trabajo y Previsión Social de la entidad, reciben algún tipo de atención de otros programas, como el de Asistencia Alimentaria y Desarrollo Comunitario o a través de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; sin embargo, aún con esta consideración hay indicios que ubican a este subconjunto poblacional, principalmente aquellas personas que se encuentran en situación de desamparo, como el que menos atención específica recibe dentro de los grupos vulnerables en BCS.

Cuadro 4. Dependencias, programas y presupuestos orientados a la atención de los grupos vulnerables y vulnerados (miles de pesos)^a

Dependencia responsable	Programas	Presupuesto 2007 ^b
<i>Programas orientados a la protección de los menores, las mujeres y la familia</i>		
DIF estatal	Programa de Centros Asistenciales e Integración Familiar (CAIF)	
DIF estatal	Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia	
DIF estatal	Programa de Prevención de Riesgos Psicosociales (PREVERP)	32.1
DIF estatal	Programa de Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal (PROPADETUM)	297.6
DIF estatal	Programa Casas Hogar para Menores de 6 a 18 Años no Cumplidos	
DIF estatal	Programa de Niños en la Calle	
<i>Programas dirigidos a personas con discapacidad</i>		
SEP BCS	Programa Estratégico de Desarrollo Educativo 2005-2011 (Educ. especial) ^c	1 125.0
DIF estatal	Centro de Rehabilitación y Educación Especial (CREE)	5 638.1
ISAPD/ DIF estatal	Atención a Personas con Discapacidad	
<i>Programas de atención a las y los jóvenes</i>		
DIF estatal	Prevención y Atención Integral del Embarazo en Adolescentes (PAIDEA)	
DIF estatal	Programa de Atención a Menores Adolescentes en Riesgo (PAMAR)	
<i>Programas de apoyo a los adultos mayores</i>		
Dir.Trabajo y Prev.Soc. BCS	Programa Abriendo Espacios (oportunidades laborales)	
<i>Programas de atención a personas con VIH-Sida</i>		
Secretaría de Salud BCS	Acciones de prevención y tratamiento del VIH/Sida/ITS	2 666.4
<i>Programas dirigidos a población en general en situación económica vulnerable</i>		
DIF estatal	Programa de Asistencia Social ^c	94 455.0
DIF estatal	Programa de Asistencia Alimentaria y Desarrollo Comunitario	
Beneficencia Pública	Administración de la Beneficencia Pública	6 843.4

Fuentes: ^a Página oficial del gobierno de BCS: www.bcs.gob.mx, consultado el 8 de septiembre de 2008. ^b Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2008a; ^c Gobierno del Estado de Baja California Sur, 2008c.

CONCLUSIONES

Como se explicó a lo largo de este trabajo, Baja California Sur adquirió la categoría de estado de la federación en 1974 y a partir de entonces los principales actores políticos locales emprendieron la construcción de la arquitectura jurídica e institucional que ha permitido moldear la convivencia social y crear estructuras de gobierno más acordes a sus necesidades y aspiraciones. En esta trayectoria sobresalen, como se pudo constatar, los ordenamientos, las dependencias y los programas constituidos con el propósito de atender y proteger a las personas y grupos vulnerables o vulnerados por la exclusión o la discriminación.

No obstante lo anterior, también se pudo comprobar que si bien existen leyes que integran los principios básicos de igualdad y respeto a las diferencias, así como acciones afirmativas a favor de los grupos vulnerables, sus postulados son muy generales y sin garantías de aplicación práctica, y las medidas concretas que se proponen se remiten al asistencialismo, es decir, no contienen un enfoque de derechos. Inclusive algunas de estas leyes incluyen barreras de exclusión (para las personas no sudcalifornianas, por ejemplo) o incurrir en adjetivos anacrónicos (ancianos, inválidos, minusválidos o incapaces, por citar los más evidentes). Por su parte, las dependencias y los programas orientados a estos grupos cuentan con presupuestos marginales, aunque en algunos casos sus recursos son complementados por fondos o programas federales.

Desde otra óptica, cabe destacar que en la lucha contra el fenómeno de la discriminación en BCS, la promulgación a finales de 2006 de la ley estatal en la materia significó un avance formal significativo, tomando en cuenta que en varios de sus artículos supera a las normas establecidas en la ley nacional.

Entre lo más sobresaliente se encuentra que a través del recurso de reclamación se podrá exigir la revisión del marco jurídico de la entidad, así como de la normatividad que regula la actuación de los aparatos de gobierno, estatales y municipales, a fin de revocar o eliminar actos o disposiciones discriminatorias (artículo 42); adicionalmente establece sanciones coercitivas a las personas que resulten responsables de hechos o actos discriminatorios, ya sean servidores públicos o particulares, y a quienes se podrá imponer una multa de 10 a 1 000 salarios mínimos y trabajo comunitario por 15 días para la “difusión del derecho a la no discriminación a través de los medios de comunicación masiva” (artículo 65). Sin embargo, esta ley, que debió entrar en vigor a mediados de 2007, se quedó sin efectos

prácticos hasta fechas muy recientes, cuando finalmente en el presupuesto de 2011 se asignó una partida de dos millones de pesos para la creación del órgano encargado de su aplicación (COEPRED).

Se desconoce en qué medida esta falta de voluntad política ha repercutido en el posible número de denuncias en contra de actos discriminatorios, pero lo que sí podría afirmarse es que contribuye al desconocimiento de la magnitud del problema y previsiblemente ha desalentado la interposición de quejas o reclamaciones por parte de personas que se sienten agraviadas. Ante este vacío institucional, la CEDH ha aceptado denuncias de este tipo, pero por su bajo número (11 de 2005 a 2008) puede suponerse que los ciudadanos no encuentran un canal adecuado para ejercer su derecho a la no discriminación.

Para subsanar estas limitaciones es imprescindible que el recién creado Consejo Estatal para la Prevención y Eliminación de la Discriminación asuma a plenitud sus potestades y funciones para prosperar en el objetivo de la erradicación de cualquier acto o trato discriminatorio, ya sea que provenga del ámbito público o privado. Con el liderazgo de este consejo¹⁰ y teniendo como fundamento de su actuación la ley respectiva, será posible el desarrollo de una nueva generación de leyes y políticas públicas locales (estatales y municipales) más acordes con el derecho de las personas a la no discriminación (artículo 42). Además de poner en práctica sus facultades coercitivas para castigar prácticas discriminatorias (artículo 65), resultará fundamental para los propósitos de la prevención establecer una campaña permanente de difusión de la ley, de su contenido y alcances, y de la autoridad que le otorga al consejo, así como de los tratados y convenios internacionales que México ha suscrito en la materia (artículo 10).

Partiendo de esta base, una de las primeras tareas a emprender deberá ser la revisión de todo el marco jurídico de la entidad, a fin de proponer las reformas pertinentes para eliminar cualquier norma que implique tratos discriminatorios y uso de adjetivos peyorativos. Entre los ordenamientos a

¹⁰ De acuerdo con el artículo 17 de la Ley Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, este consejo deberá ser: “un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, para dictar las resoluciones que en términos de esta Ley se emitan en los procedimientos de reclamación y queja”. Y el artículo 18 precisa que “estará integrado por: I. Una persona representante de cada una de las siguientes dependencias: i) Poder Ejecutivo del Estado; ii) Secretaría de Finanzas; iii) Secretaría de Salud; iv) Secretaría de Educación Pública; v) Secretaría del Trabajo y Previsión Social; vi) Comisión Estatal de Derechos Humanos; y vii) Sistema de Desarrollo Integral para la Familia en el Estado. II. Siete representantes de Asociaciones Civiles Organizadas cuyos objetivos sean afines a los de esta Ley; mismas que serán designadas por el Congreso del Estado de Baja California Sur, a propuesta de las representaciones políticas”. Aunque queda abierta la posibilidad en el artículo 22 que el Presidente del Consejo sea un funcionario público elegido por mayoría de votos de sus miembros, para su legitimidad y autonomía sería recomendable que este nombramiento recaiga en un representante ciudadano, al cual también se le otorgue una remuneración y se le exija exclusividad en el servicio.

enmendar de manera inmediata se encuentran la Constitución de la entidad en los artículos 23 a 30, la Ley de Ciudadanía y Calidad del Sudcaliforniano y la Ley Orgánica de la Escuela Normal Superior del Estado, que establecen prerrogativas especiales a las personas que por nacimiento o adopción se consideran ciudadanos sudcalifornianos. Del mismo modo, habrán de actualizarse la Ley de Salud y, muy especialmente, la Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social, que utilizan un lenguaje anacrónico para referirse a los adultos mayores (ancianos) y a las personas con discapacidad (inválidos, minusválidos o incapaces). Otro aspecto a modificar en el contenido de las leyes sociales y afirmativas es la perspectiva asistencialista en el tratamiento de los grupos vulnerables y vulnerados, de tal forma que sea posible transitar hacia un enfoque de derechos.

En cuanto a los ordenamientos que regulan la actuación de las administraciones públicas (reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, formatos, lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales y demás disposiciones), el trabajo de revisión resultará más complejo, por lo que se sugiere comenzar con aquellos que tienen una aplicación más general en los órdenes estatal y municipal y, de manera particular, con los que norman el funcionamiento de los cuerpos de seguridad y procuración de justicia y de las dependencias que intervienen en los diferentes componentes del desarrollo social (salud, educación, vivienda, seguridad social, asistencia y trabajo).

En el ámbito de las dependencias y programas orientados a los grupos vulnerables y vulnerados adquiere especial importancia la participación de la Cámara de Diputados local en la asignación de presupuestos estables, acordes con sus objetivos y con las necesidades de las poblaciones que atienden. De manera más general, los datos sobre el acceso a servicios básicos obligan a tomar las medidas pertinentes para reducir los rezagos y avanzar hacia la universalización de los derechos sociales. Particularmente se considera oportuno que el gobierno de BCS implemente acciones que favorezcan la generación de oportunidades para cuatro grupos específicos: la población indígena, los migrantes recientes, las familias jóvenes con hijos menores de cuatro años y las personas adultas mayores. En el caso de la población indígena se requiere de un plan de atención integral en todos los ámbitos del desarrollo, que incentive significativamente la asistencia escolar, reduzca el analfabetismo, incremente el acceso a servicios de salud y mejore la habitabilidad de sus casas; para las personas migrantes recientes, el acento estaría en programas que disminuyan el ausentismo escolar y el analfabetismo, así como en la ampliación de la derechohabencia a la salud

pública; para los hogares con hijos pequeños cabría la puesta en marcha de apoyos especiales para que puedan recibir atención médica como un derecho y contribuyan al mejoramiento de sus viviendas; por último, en el caso de los adultos mayores sería fundamental lograr la universalización de los servicios de salud y de una pensión mínima garantizada, así como la puesta en marcha de una campaña específica de alfabetización.

ANEXO

PROGRAMAS ESTATALES DE ATENCIÓN A GRUPOS VULNERABLES Y VULNERADOS EN BAJA CALIFORNIA SUR, 2008

PROGRAMAS ORIENTADOS A LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES, LAS MUJERES Y LA FAMILIA

Programa de Centros Asistenciales e Integración Familiar (CAIF)

Dependencia: DIF estatal.

Beneficiarios: Familia y sociedad en su conjunto.

Objetivo:

Prevenir y dar atención a las necesidades de la familia como el elemento más íntimo y vulnerable de nuestra sociedad, promoviendo su funcionalidad e integración con acciones que fomenten la comunicación y eleven la autoestima de cada uno de sus miembros en un ambiente solidario de respeto, individualidad y corresponsabilidad que les permita la vinculación sólida y duradera para mejorar la calidad de vida familiar.

Tipos de apoyos o acciones:

Atención psicoterapéutica

- Problemas de pareja
- Violencia familiar

Atención preventiva

- Derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes
- Desarrollo humano
- Valores y autoestima
- Sexualidad y elección de pareja
- Paternidad responsable
- Maltrato y abuso infantil
- Adicciones

Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia

Dependencia: DIF estatal.

Beneficiarios:

Menores abandonados, huérfanos, niños maltratados física y psicológicamente, adultos mayores abandonados, indigentes, mujeres y todo tipo de personas sujetas a maltrato; todos ellos de bajos recursos económicos, dentro del perfil que los hace sujetos de asistencia social.

Objetivo:

Brindar servicios profesionales de asistencia jurídica gratuita en defensa de los derechos del menor, la mujer y la familia, que a causa de su condición marginal encuentran obstáculos para hacer cumplir sus derechos.

Tipos de apoyos o acciones:

- Proporcionar asesoría jurídica y representar en los juicios en materia de Derecho familiar, a los sujetos de asistencia social.
- Colaborar en la realización de demandas civil familiar tales como: trámites de adopción, custodias sobre alimentos y menores, pérdida de patria potestad y divorcios necesarios.
- Definición de las políticas de tratamiento y la normatividad para lograr la readaptación de menores que han observado conducta antisocial.
- Proporcionar asesoría y orientación jurídica sobre derecho familiar y demás servicios a su cargo, en beneficio de la población de asistencia social.
- Realizar acciones de prevención, protección y atención a menores maltratados, en desamparo o con problemas sociales para incorporarlos al núcleo familiar o albergarlos en instituciones adecuadas para su custodia, formación e instrucción.
- Proporcionar asesoría jurídica y representar en los juicios en materia de Derecho familiar a los sujetos de asistencia social.

Programa de Prevención de Riesgos Psicosociales (PREVERP)

Dependencia: DIF estatal.

Beneficiarios:

- Población que habita en las zonas urbanas, suburbanas, rurales e indígenas en riesgo de exclusión social.

- Niñas adolescentes de 6 a 18 años.
- Familias con carencias o en circunstancias de vulnerabilidad en sus miembros.

Objetivo:

Favorecer en niñas, niños, adolescentes, familias y comunidades el desarrollo de habilidades y actitudes que les permitan tener mayor capacidad de respuesta autogestiva, a través de impulsar en el sistema DIF BCS la operación de modelos, programas y acciones de prevención de riesgos psicosociales para obtener estilos de vida saludables y fortalecer los factores de protección con la participación y compromiso de la sociedad en su conjunto.

Tipos de apoyos o acciones:

- Profundizar en el conocimiento de las problemática asociada a las adicciones sobre la base de diagnóstico, estudios e investigaciones.
- Articular acciones de difusión, orientación y participación comunitaria en el marco de la educación preventiva integral.
- Promover el desarrollo de modelos, programas y acciones preventivas bajo un enfoque de riesgo-protección y las características de los diversos grupos de población.

Programa de Prevención, Atención, Desaliento y Erradicación del Trabajo Infantil Urbano Marginal (PROPADETUM)

Dependencia: DIF estatal.

Beneficiarios: Menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

Objetivo: Generar acciones que contribuyan a prevenir, atender y erradicar el fenómeno del trabajo infantil urbano-marginal a través de la participación de dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil.

Tipos de apoyos o acciones:

Acciones de prevención, atención y erradicación del trabajo infantil urbano-marginal.

Programa Casas Hogar para Menores de 6 a 18 Años no Cumplidos

Dependencia: DIF estatal.

Beneficiarios: Menores de 6 a 18 años no cumplidos en situación de desamparo.

Objetivo:

Dar albergue temporal para fortalecer la atención integral a las niñas, niños y adolescentes en situación crítica, fomentando una cultura de respeto, tolerancia y protección a sus derechos para erradicar el maltrato infantil y dignificar su existencia con profesionalismo y calidez humana.

Tipos de apoyos o acciones:

- Servicios: alimentarios, médicos, psicológicos, ropa y calzado, estimulación temprana, educación preescolar, primaria inicial, primaria y secundaria.
- Actividades: diversión y esparcimiento, deportivas, recreativas, culturales.
- Talleres Ocupacionales: computación, redacción y modelado, teatro.

Programa de Niños en la Calle

Dependencia: DIF estatal.

Beneficiarios: Niños y niñas en situación de calle.

Objetivo:

Promover la creación de espacios de atención integral para niños en situación de calle y proporcionarles servicios de asistencia social, mediante la instrumentación de sistemas, políticas, procedimientos y programas, que favorezcan el desarrollo integral del niño, coadyuvando en la elaboración de su proyecto de vida y su integración a la sociedad.

Tipos de apoyos o acciones:

Servicios de asistencia social.

PROGRAMAS DIRIGIDOS A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Programa Estratégico de Desarrollo Educativo 2005-2011 (Educación especial)

Dependencia: SEP BCS

Beneficiarios: Niños, niñas y jóvenes en edad escolar que presentan necesidades de educación especial, prioritariamente quienes presentan alguna discapacidad.

Objetivo:

La misión de los servicios de educación especial es favorecer el acceso, la permanencia y el egreso de los niños, las niñas y jóvenes que presentan necesidades educativas especiales, en el sistema educativo estatal (incluidos los que presentan capacidades sobresalientes), otorgando prioridad a aquellos con discapacidad, proporcionando los apoyos indispensables dentro de un marco de equidad, pertinencia y calidad, que les permita desarrollar sus capacidades al máximo e integrarse educativa, social y laboralmente.

Tipos de apoyos o acciones:

- Atender en los servicios escolarizados a la población en edad escolar que presenta discapacidad múltiple o severa.
- Apoyar en las escuelas de educación inicial y básica a los alumnos y alumnas con necesidades de educación especial, priorizando a los que presentan alguna discapacidad.
- Orientar e informar a los maestros y padres de niños, niñas y jóvenes en edad escolar que presentan necesidades de educación especial, prioritariamente a los que presentan discapacidad.

Atención a Personas con Discapacidad

Dependencia: ISAPD/DIF estatal.

Beneficiarios: Todas las personas con discapacidad.

Objetivo:

Establecer y regular las medidas tendientes a lograr la completa realización de las personas con discapacidad, facilitándoles el acceso a bienes y servicios así como a las actividades productivas y económicas que les permita nel ejercicio normal de sus capacidades.

Tipos de apoyos o acciones:

- Asistencia médica y rehabilitatoria.
- Orientación vocacional.
- Rehabilitación laboral y capacitación ocupacional.

- Asesoría y capacitación a la familia o a terceras personas que se encarguen de su atención.
- Prescripción y adaptación de prótesis, órtesis y equipo indispensable en su rehabilitación integral.
- Asesoría legal.
- Accesibilidad a transportes.
- Educación regular y especial.
- Asesoría y apoyo en actividades culturales, de recreación y deportivas que lo requieran.
- Campañas de difusión social de los servicios del Instituto de sensibilización de la valoración y características de los tipos de discapacidad que existen y su atención.
- Brindar servicios de apoyo, así como la formulación de los planes y programas suficientes para lograr la atención integral para las familias de niños y niñas con algún tipo de discapacidad.
- Gestión necesaria en la asignación de los recursos presupuestales para la realización de estudios especiales y tratamientos de menores con algún tipo de discapacidad en otras entidades de la República Mexicana.

Centro de Rehabilitación y Educación Especial (CREE)

Dependencia: DIF estatal.

Beneficiarios: Personas con discapacidad y/o en riesgo de padecerlas.

Tipos de apoyos o acciones:

- Atención a personas con discapacidad o en riesgo de padecerlas.
- Unidades Básicas de Rehabilitación (UBR).
- Centros de Atención en Rehabilitación de primer nivel.
- Rehabilitación simple.
- Prevención de discapacidad.

PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LOS JÓVENES

Prevención y Atención Integral del Embarazo en Adolescentes (PAIDEA).

Dependencia: DIF estatal.

Beneficiarios: Adolescentes, madres adolescentes.

Objetivo:

Prevenir los riesgos de exclusión social derivados del embarazo y la maternidad no planeada en la adolescencia.

Tipos de apoyos o acciones:

Proporcionar a las y los adolescentes, en concordancia con sus características y bajo una perspectiva de género, la orientación y la asistencia adecuada e integral que fomenten una actitud responsable frente a su sexualidad.

Programa de Atención a Menores Adolescentes en Riesgo (PAMAR)

Dependencia: DIF estatal.

Beneficiarios: Menores y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad.

Objetivo:

Promover cambios en las condiciones de vida de los menores y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad, así como mejorar la protección que se brinda a estos grupos a través de acciones institucionales y sociales articuladas bajo un enfoque de atención integral.

Tipos de apoyos o acciones:

Disminuir los factores que influyen en el joven que presenta conductas antisociales con acciones que le permitan atender sus necesidades e intereses y restablecer de manera adecuada sus problemas individuales y de grupo.

PROGRAMAS DE APOYO A LOS ADULTOS MAYORES

Programa Abriendo Espacios

Dependencia: Dirección del Trabajo y Previsión Social en el Estado de BCS.

Beneficiarios: Adultos mayores sin empleo.

Objetivo:

Coordinar los esfuerzos de instituciones públicas y privadas que están orientados a promover la capacitación y contratación de estas personas, garantizando no solo su inserción a la actividad productiva, sino también

su desarrollo y proyección laboral, así como el pleno respeto y ejercicio de sus derechos humanos, políticos y sociales.

Tipos de apoyos o acciones:

Evaluar las habilidades con que cuentan los adultos mayores que buscan integrarse al aparato productivo, para que con esta información los beneficiarios acudan a organizaciones no gubernamentales y a las bolsas de trabajo del Servicio Nacional de Empleo, en donde serán apoyados en la búsqueda de vacantes de empleo que se ajusten perfil de habilidades detectado en la evaluación.

PROGRAMAS DE ATENCIÓN A PERSONAS CON VIH-SIDA

Acciones de prevención y tratamiento del VIH-SIDA-ITS

Dependencia: Secretaría de Salud de BCS.

Beneficiarios: Personas con VIH e infecciones de transmisión sexual que no cuentan con seguridad social.

Objetivo:

Prevenir y dar atención tanto a personas que están infectadas por el VIH, así como a las que tienen infecciones transmitidas sexualmente.

Tipos de apoyos o acciones:

- Campañas de prevención del VIH y de enfermedades de transmisión sexual.
- Pruebas de detección de VIH.
- Atención psicología y médica.
- Provisión de medicamentos.
- Exámenes de laboratorio.

PROGRAMAS DIRIGIDOS A POBLACIÓN EN GENERAL EN SITUACIÓN ECONÓMICAMENTE VULNERABLE

Programa de Asistencia Social

Dependencia: DIF estatal.

Beneficiarios:

- Personas de escasos recursos económicos que requieren ayuda de medicamento y que no cuenten con seguro social.
- Familias de escasos recursos económicos.
- Personas de escasos recursos económicos con discapacidad o estado crítico de salud, que no cuentan con seguridad social.

Tipos de apoyos o acciones:

- Asistencia hospitalaria y material quirúrgico, apoyo con medicamentos y estudios de laboratorio.
- Asistencia con medicinas.
- Apoyo para Servicios Funerarios.
- Asistencia en casos Especiales.

Programa de Asistencia Alimentaria y Desarrollo Comunitario

Dependencia: DIF Estatal.

Beneficiarios: Grupos vulnerables de la entidad.

Objetivo:

Cubrir las necesidades básicas de alimentación de los grupos más vulnerables.

Tipos de apoyos o acciones:

- Raciones alimentarias en beneficio de niños y niñas que asisten a planteles públicos de educación y menores de 5 años de las comunidades más necesitadas.
- Dotación de paquetes alimentarios mensuales a familias sudcalifornianas, incluyendo jubilados y pensionados.
- Distribuyeron de paquetes alimentarios para las familias más vulnerables y despensas especiales, que incluyen cobertores, ropa, calzado y dulces.
- Instalación de letrinas ecológicas.
- Instalación de granjas de pollo de engorda y el establecimiento de huertos familiares y comunitarios.

Administración de la Beneficencia Pública

Beneficiarios: Familias de bajos recursos que no cuentan con seguridad social.

Objetivo:

Apoyar a todas aquellas familias de bajos recursos que por algún motivo aún no cuentan con seguridad social y que requieren de insumos de alto costo.

Tipos de apoyos o acciones:

Apoyos para diálisis, sillas de ruedas, material de ortopedia, prótesis, órtesis y estudios especiales de tomografía, electromiografía, entre otras; así como medicamentos no incluidos en el cuadro básico de la SSA.

BIBLIOGRAFÍA

ALTABLE FERNÁNDEZ, María Eugenia e Ignacio DEL RÍO, 2000, *Breve historia de Baja California Sur*, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica (FCE), México.

ALTABLE FERNÁNDEZ, Francisco, 2007, “Misiones y misioneros”, en Micheline CARIÑO OLVERA y Lorella CASTORENA (eds.), *Sudcalifornia. De sus orígenes a nuestros días*, Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS)/Instituto Sudcaliforniano de Cultura/Gobierno del Estado de Baja California Sur/SIMAC, La Paz, México.

ALTABLE FERNÁNDEZ, María Eugenia, Carmelino BERDUZCO y Graziella SÁNCHEZ MOTA, 2003, “Los movimientos regionalistas y la conformación de Baja California Sur como estado de la federación”, en Edith GONZÁLEZ CRUZ (coord.), *Historia General de Baja California Sur. Tomo II. Los Procesos Políticos*, UABCS/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)/Secretaría de Educación Pública (SEP) La Paz.

BURGUETE, Araceli y Circe ROMERO, 2008, *Diagnóstico de la discriminación en el estado de Chiapas*, informe E-20-2008, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), recuperado de: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgammv/v/conapred/conapred02.pdf>, México.

CARIÑO OLVERA, Micheline, 2007, “Exploraciones y descubrimientos 1533-1678”, en Micheline CARIÑO y Lorella CASTORENA (eds.), *Sudcalifornia. De sus orígenes a nuestros días*, UABCS/Instituto Sudcaliforniano de Cultura/Gobierno del Estado de BCS/SIMAC. La Paz, México.

CASTORENA DAVIS, Lorella, 2003, *Sudcalifornia: el rostro de una identidad*, Castellanos Editores/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) México.

CASTORENA DAVIS, Lorella, 2007, "Regionalismo y pensamiento regionalista en Baja California Sur 1920 a 1990", en Micheline CARIÑO y Lorella CASTORENA (eds.), *Sudcalifornia. De sus orígenes a nuestros días*, UABCS/Instituto Sudcaliforniano de Cultura/Gobierno del Estado de BCS/SIMAC. La Paz, México.

CASTORENA DAVIS, Lorella y Marisol PACHECO, 2007, "El Proceso de modernización de Baja California Sur, 1930-2000", en Micheline CARIÑO y Lorella CASTORENA (eds.), *Sudcalifornia. De sus orígenes a nuestros días*, UABCS/Instituto Sudcaliforniano de Cultura/Gobierno del Estado de BCS/SIMAC. La Paz, México.

CONAPO, 2005a, *Proyecciones de Población 2000 -2010*, Consejo Nacional de Población (CONAPO) México.

CONAPO, 2005b, *Índice de marginación*, CONAPO. México.

CONGRESO DE LA UNIÓN, 2003, "Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación", en *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio. México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1975, "Constitución Política del Estado de Baja California Sur", en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, Congreso Constituyente, 15 de enero. La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1976a, "Ley de Ciudadanía y Calidad del Sudcaliforniano", en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 30 de junio. La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1976b, "Ley Orgánica de la Escuela Normal Superior del Estado de BCS", en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 27 de octubre. La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1986, "Ley sobre el Sistema Estatal de Asistencia Social", en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 20 de agosto. La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1992, "Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de BCS", en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 20 de diciembre. La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1994, "Ley de Educación para el Estado de BCS", en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 10 de junio. La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1996, "Código Civil para el Estado Libre y Soberano de BCS", en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 19 de julio. La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1999a, "Ley del Instituto Sudcaliforniano de La Juventud", en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 20 de junio. La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1999b, "Ley de Instituto Sudcaliforniano del Deporte", en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 20 de junio. La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 1999c, “Ley del Instituto Sudcaliforniano de La Mujer”, en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 31 de julio, La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2001, “Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Estado de BCS”, en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 14 de junio. La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2002a, “Ley del Instituto Sudcaliforniano de Atención a Personas con Discapacidad”, en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 7 de enero, La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2002b, “Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Estado de BCS”, en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 7 de enero, La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2004, “Ley de Salud para el Estado de BCS”, en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 31 de diciembre, La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2005a, “Código Penal para el Estado de BCS”, en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 20 de marzo, La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2005b, “Ley de Prevención y Tratamiento Integral de la Violencia Intrafamiliar”, en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 20 de marzo, La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2005c, “Ley de Justicia Administrativa para el Estado de BCS”, en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 20 de marzo. La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2006, “Ley Estatal para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado de Baja California Sur”, en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 31 de diciembre, La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2007, “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de BCS”, en *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur*, 20 de noviembre, La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2012, *Compendio de leyes estatales*, Internet, recuperado de: http://www.cbcs.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=170&Itemid=118.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2005, *Clasificación Administrativa del Gasto Público*, Secretaría de Finanzas, Dirección de Contabilidad, La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2007, *Anexo gráfico del Segundo Informe de Gobierno de BCS, 2006-2007*, Gobierno de Baja California Sur, La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2008a, *Tercer Informe de Gobierno de BCS, 2007-2008*, Gobierno de Baja California Sur, La Paz, México.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2008b, *Anexo gráfico del Tercer Informe de Gobierno de BCS, 2007-2008*, Gobierno de Baja California Sur, La Paz, México.

GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2008c, *Presupuestos de egresos ejercidos y presupuestados de 2006, 2007 y 2008*, Secretaría de Finanzas, Subdirección de Política Presupuestal, La Paz, México.

GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR, 2011, *Disponibilidad de los programas estatales de gobierno*, Internet, recuperado de: http://secfin.bcs.gob.mx/finanzas/images/stories/transparencia/marco_program/publicacion.pdf.

HERNÁNDEZ, Jorge, 2008, *Diagnóstico de la discriminación en el estado de Oaxaca*, informe E-18-2008, CONAPRED, recuperado de: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/CONAPRED/conapred04.pdf>.

INEGI, 2000, *Censo General de Población y Vivienda 2000*, INEGI. México.

INEGI, 2005, *II Conteo de población y vivienda 2005*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México.

LOCALLIS, A.C., 2008, *Diagnóstico de la discriminación en el estado de Querétaro*, informe E-21-2008, CONAPRED, recuperado de: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/CONAPRED/conapred05.pdf>.

ORDÓÑEZ BARBA, Gerardo, 2008, coord., *Diagnóstico de la discriminación en el estado de BCS*, informe E-17-2008, CONAPRED/El Colegio de la Frontera Norte, recuperado de: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/CONAPRED/conapred01.pdf>.

PUGA, José Luis, 2010, "Conforman Comité Estatal para la Prevención de la Discriminación", *Radar Político*, 22 de enero, recuperado de: <http://www.radarpolitico.com/2010/01/22/conforman-comite-estatal-para-la-prevencion-de-la-discriminacion/>, La Paz.

SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO, 2007, *Estadísticas de Baja California Sur*, Servicio Nacional de Empleo, La Paz, México

TORRES ARROYO, Óscar, 2008, *Diagnóstico de la discriminación en el estado de Guerrero*, Informe E-19-2008, CONAPRED, recuperado de: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/lgamv/v/CONAPRED/conapred03.pdf>.

Gerardo Ordóñez Barba

El doctor Ordóñez estudió la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública en la UNAM. Tiene una maestría en Desarrollo Regional por El COLEF y es doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid, España. Pertenece al Sistema Nacional de

Investigadores en la categoría de Investigador Nacional de Nivel II. Se especializa en temas de política social, combate a la pobreza y gobiernos locales. En 2002 obtuvo la distinción “Dr. José Gómez de León” por haber logrado el primer lugar en el concurso de tesis doctorales sobre el Programa de Educación, Salud y Alimentación organizado por la UNAM y SEDESOL. Cuenta con diversas publicaciones, entre las que destacan la autoría, coautoría o coordinación de los siguientes libros: *La política social y el combate a la pobreza en México*, UNAM/SEDESOL, México, 2002; *Legalizando la ciudad. Asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana*, COLEF, México, 2005 (en colaboración con Tito Alegría); *Pobreza, familia y políticas de género. El Programa Jefas de Familia en Tijuana*, COLEF/INMUJERES-CONACYT, México, 2006 (con Silvia López); *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, UDEG/COLEF, México, 2009 (con Carlos Barba y Enrique Valencia). Desde 1990 es Profesor-Investigador de El Colegio de la Frontera Norte. Actualmente se desempeña como director de la revista *Frontera Norte* y recientemente fue nombrado representante del Comité de Acreditación de Evaluadores en el Área de Ciencias Sociales y Económicas del CONACYT. Dirección electrónica: ordonez@colef.mx

Este artículo fue recibido el 7 de octubre de 2010 y aprobado el 23 de diciembre de 2011.