



Los Documentos de Trabajo del CONAPRED representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, asesorías y de estudios y para recibir comentarios sobre su posible publicación futura. Se agradecerá que éstos se hagan llegar directamente a la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Dante 14, séptimo piso, Col. Anzures, Del. Miguel Hidalgo, CP 11590, México, D.F., Tel. 52 03 36 49 y 52 03 53 74; o a la dirección de correo: dceron@conapred.org.mx. Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad suya.

Este documento fue realizado por la politóloga Maira Colín García y por la Mtra. Diana Paola Cerón Ruiz, bajo la coordinación de la Subdirección de Estudios, a solicitud de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas. del Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.



**Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación
y Políticas Públicas**

Documento de Trabajo No. 6

**“FICHAS DE TRABAJO DE LOS DOCUMENTOS
BASE PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE EL
ESTADO DEL ARTE DE LA DISCRIMINACIÓN
EN MÉXICO”**

Diciembre de 2004

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y
Políticas Públicas

**“Fichas de trabajo de los documentos base para la
investigación sobre el Estado del Arte de la
Discriminación en México”**

Este documento fue producido como parte de los insumos para la conformación del Programa Nacional para Prevenir la Discriminación.

Índice

| | |
|--|-----------|
| 1. Revisión teórica de la idea de igualdad..... | 7 |
| Ficha 1.1..... | 7 |
| John Rawls, <i>Political Liberalism</i> , Columbia University Press, New York, Second Edition, 1996..... | 7 |
| Ficha: 1.2..... | 7 |
| Ronald Dworkin. <i>Los Derechos en Serio</i> , Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1989.... | 7 |
| 2. Revisión y auscultación de temas fundamentales en el área de no discriminación..... | 8 |
| Ficha: 2.1..... | 8 |
| <i>La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad</i> . Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001. | 8 |
| 3. Derecho antidiscriminatorio..... | 8 |
| Ficha: 3.1..... | 8 |
| <i>Problemas del derecho antidiscriminatorio: subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades</i> . Paper del investigador M. Barreré Unzueta de la Universidad del País Vasco..... | 8 |
| 4. Reconocimiento y multiculturalismo..... | 9 |
| Ficha: 4.1..... | 9 |
| Charles Taylor. El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. | 9 |
| 5. Discriminación étnica y derechos de los niños..... | 10 |
| Ficha: 5.1..... | 10 |
| • <i>La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad</i> . Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001. ... | 10 |
| • <i>Nuestros Derechos</i> . Comisión nacional de los Derechos Humanos. Enero 2004 (CD). | 10 |
| Ficha 5.2..... | 12 |
| • <i>La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad</i> . Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001. ... | 12 |
| • <i>Nuestros Derechos</i> . Comisión nacional de los Derechos Humanos. Enero 2004 (CD). | 12 |
| 6. Discriminación religiosa y derecho al libre culto..... | 13 |
| Ficha: 6.1..... | 13 |
| • <i>La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad</i> . Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001. ... | 13 |
| • <i>Nuestros Derechos</i> . Comisión nacional de los Derechos Humanos. Enero 2004 (CD). | 13 |
| 7. Discriminación étnica y derecho de los pueblos indígenas..... | 15 |
| Ficha: 7.1..... | 15 |
| • <i>La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad</i> . Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001. ... | 15 |
| • <i>Nuestros Derechos</i> . Comisión nacional de los Derechos Humanos. Enero 2004 (CD). | 15 |
| 8. Discriminación de género y derechos de todos los ciudadanos..... | 19 |
| Ficha: 8.1..... | 19 |
| • <i>La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad</i> . Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001. ... | 19 |

| | |
|---|-----------|
| • <i>Nuestros Derechos</i> . Comisión nacional de los Derechos Humanos. Enero 2004 (CD)..... | 19 |
| Derechos de las mujeres e igualdad de género | 20 |
| 9. Discriminación a los discapacitados y derechos de las personas con capacidades diferentes..... | 20 |
| Ficha: 9.1..... | 20 |
| • <i>La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad</i> . Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001. ... | 21 |
| • <i>Nuestros Derechos</i> . Comisión nacional de los Derechos Humanos. Enero 2004 (CD)..... | 21 |
| Derecho al trabajo | 22 |
| Derecho a la educación | 22 |
| Derechos políticos..... | 22 |
| 10. Líneas de investigación sobre el tema discriminación y sus aportaciones..... | 23 |
| Ficha: 10.1..... | 23 |
| <i>Estudio de los efectos de la discriminación racial en los hijos de grupos minoritarios y de trabajadores migratorios en las esferas de la educación, la capacitación y el empleo</i> . Organización Internacional de Trabajo. 2003..... | 23 |
| Ficha: 10.2..... | 23 |
| <i>Las mujeres indígenas del Perú frente a la discriminación y racismo con los pueblos indígenas</i> . Documento elaborado para la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia. 2001 | 23 |
| Revisión metodológica | 24 |
| Ficha: 10.3..... | 25 |
| <i>Enmiendas del sector social de la discapacidad articulado en torno al CERMI al del Proyecto de Ley Orgánica Integral contra la Violencia de Género</i> . Elaboradas por la Comisión de Mujer con Discapacidad del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, 2004..... | 25 |
| Revisión metodológica | 25 |
| Ficha: 10.4..... | 29 |
| Bibliografía revisada: <i>El futuro de las personas con discapacidad en el mundo. Desarrollo humano y discapacidad</i> . Rafael de Lorenzo García. 2003..... | 29 |
| Revisión metodológica | 29 |
| La Discapacidad y las nuevas encrucijadas de la Humanidad..... | 29 |
| Las oportunidades que se tienen y se pueden construir | 30 |
| La calidad de vida solidaria | 30 |
| Los caminos para el futuro..... | 30 |
| Ficha: 10.5..... | 31 |
| Bibliografía revisada: | 31 |
| <i>La discriminación en el sistema de justicia penal</i> . Documento de trabajo final elaborado por la Sra. Leila Zerrougui en aplicación de la decisión 2001/104 de la Subcomisión..... | 32 |
| Revisión metodológica | 32 |
| 11. Marco teórico conceptual sobre el tema discriminación..... | 33 |
| Ficha: 11.1..... | 33 |
| Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2000..... | 33 |
| Revisión metodológica | 33 |
| Ficha: 11.2..... | 35 |

| | |
|---|----|
| Jackeline Velazco. Estado del arte de la protección social para trabajadores informales en el Perú. 2003. | 35 |
| Revisión metodológica | 35 |
| Ficha: 11.3 | 36 |
| Estado del arte de la igualdad de género en la educación básica de América Latina (1990-2000). Graciela Messina..... | 36 |
| Revisión metodológica | 36 |
| Ficha: 11.4 | 37 |
| Red Nacional de Seguridad Social – RENASES, Actividades 2003..... | 37 |
| Revisión metodológica | 37 |
| Ficha: 11.5 | 39 |
| Rodríguez Piñero Miguel y María Fernández López. <i>Igualdad y Discriminación</i> . Madrid. Ed. Tecnos. 1986..... | 39 |
| Revisión metodológica | 39 |
| Ficha: 11.6 | 41 |
| <i>La hora de la igualdad en el trabajo</i> . Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del trabajo. 91ª. Reunión 2003. | 41 |
| Revisión metodológica | 41 |
| Ficha: 11.7 | 42 |
| “Testing discrimination in natural experiments”. Organización Internacional del Trabajo..... | 42 |
| Revisión metodológica | 42 |
| Ficha: 11.8 | 43 |
| <i>Derecho a la salud, su situación en Colombia</i> . Natalia Paredes Hernández. Bogotá, GTZ y CINEP. 2003. 134 páginas. | 43 |
| Revisión metodológica | 43 |
| Ficha: 11.9 | 44 |
| “Mill versus Paternalism,” <i>Ethics</i> , Vol. 90, N°4 (1980), pp. 470-489 | 44 |
| Revisión metodológica | 44 |
| Ficha: 11.10 | 45 |
| <i>En búsqueda de trabajo. Migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas</i> . Bibliografía seleccionada. Silke Staab. Octubre 2003. | 45 |
| Revisión metodológica | 45 |
| Ficha: 11.11 | 46 |
| Baer, Gladys; Gomes, Charles; Pérez Vichich, Nora; Santistevan, Ana María; Texidó, Ezequiel. <i>La situación de los trabajadores migrantes en el Cono Sur en la década de los noventa</i> . Ginebra: OIT, 2003. 144 p. | 46 |
| Revisión metodológica | 46 |
| Ficha: 11.12 | 47 |
| En profundidad I. El derecho a una vivienda adecuada. Choike.org. 2004..... | 47 |
| Revisión metodológica | 47 |
| Ficha: 12.1 | 49 |
| Bases generales del Plan Nacional para superar la discriminación en Chile..... | 49 |
| Revisión metodológica | 49 |
| Ficha: 12.2 | 51 |
| <i>Informe Regional de América Latina para la Conferencia de Revisión a Medio Plazo de CONFINTEA</i> . Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), Santiago. Instituto de Educación de la UNESCO (UIE), Hamburgo. Bangkok, Septiembre 2003. | 51 |

1. Revisión teórica de la idea de igualdad.

Ficha 1.1

Bibliografía revisada:

John Rawls, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, Second Edition, 1996.

Teoría Política. Revisión de su libro *Teoría de la justicia* considerando las críticas realizadas por algunos filósofos como Nozick, Ackerman, entre otros.

Tema: Igualdad

Síntesis:

La idea de igualdad es, sin lugar a dudas, un término que ha resultado ser peculiarmente resistente al intento de obtener una definición clara y categórica. Términos tales como *igualdad formal*, *igualdad de oportunidades*, *igualdad de recursos*, *igualdad de resultado* y muchos otros más, denotan la complejidad terminológica que debemos asumir al intentar indagar sobre la idea de igualdad y sus contradicciones.

Así las cosas, Rawls afirma que el uso de la expresión *idea de igualdad* parece más general y permite cubrir tanto los términos de *concepto* como los de *concepción*. De modo muy básico, el *concepto* es el significado del término, mientras que una particular idea de la *concepción* incluye, además, los principios requeridos para la aplicación del mismo.

Ficha: 1.2

Bibliografía revisada:

Ronald Dworkin. *Los Derechos en Serio*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1989.

Teoría del derecho: Ausculta y explica su conocida crítica a la tesis de la discrecionalidad judicial defendida por el positivismo jurídico. Dworkin afirma que los derechos fundamentales no deben ser consideradas como verdaderas *cartas de triunfo* que los individuos poseen en contra de las consideraciones agrupadas de las mayorías.

Tema: Igualdad

Síntesis:

Como lo ha señalado Ronald Dworkin, -en una distinción conceptual que ya podríamos calificar de histórica- resulta provechoso distinguir, a la hora de determinar aquellos estándares que nos permiten razonar o discutir sobre derechos y obligaciones jurídicas, especialmente en aquellos casos difíciles, entre normas, directrices y principios. Según Dworkin, una tesis que pretenda describir correctamente lo que es el Derecho debe reconocer, junto a la existencia de *normas*, la aplicabilidad de *directrices políticas* y de *principios*. Con la expresión *directriz política* se pretende hacer mención “al tipo de estándar que propone un objetivo que ha de ser alcanzado; generalmente, una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad”; con la expresión *principio*, en tanto, nos referimos a “un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considere deseable, sino

porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”.

Es decir, la no discriminación debe ser entendida como una demanda derivada del *principio* de igualdad que, a su turno, resulta ser una exigencia de la justicia, la equidad o de alguna otra dimensión de la moralidad.

"El Gobierno debe tratar a quienes gobierna con *consideración*, esto es, como seres humanos capaces de sufrimiento y de frustración, y con *respeto*, o sea como seres humanos capaces de llegar a concepciones inteligentes de cómo han de vivir su vida y de actuar de acuerdo con ellas. El gobierno no sólo debe tratar a la gente con consideración y respeto, sino con *igual* consideración y respeto." (p. 389)

2. Revisión y auscultación de temas fundamentales en el área de no discriminación.

Ficha: 2.1

Bibliografía revisada:

La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad. Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001.

Tema: Varios

Síntesis:

- Definición de discriminación, acción afirmativa, discriminación directa, discriminación indirecta, diferencias en la igualdad formal.
- Hipótesis de causalidad con respecto a la condición social de las personas discapacitadas: la discapacidad está conectada de manera causal con los menores niveles de ingreso, de educación, de acceso a la salud y de ocupación laboral.
- Definición de discriminación étnica, sexual, de género, entre otras (a usar para reporte 2 de la *Revisión teórica*).
- Instrumentos jurídicos y análisis comparados (se usarán en la parte 4 y 5 de la creación del marco conceptual)

3. Derecho antidiscriminatorio

Ficha: 3.1

Bibliografía revisada:

Problemas del derecho antidiscriminatorio: subordinación versus discriminación y acción positiva versus igualdad de oportunidades. Paper del investigador M. Barreré Unzueta de la Universidad del País Vasco.

Teoría del derecho. Revisión del concepto derecho antidiscriminatorio en el sistema judicial estadounidense, así como de lo que significa *acción afirmativa*, dejando muy claras las ventajas y desventajas de estas medidas.

Tema: Discriminación y acción afirmativa

Síntesis:

El derecho antidiscriminatorio tiene dos tipos de actuaciones normativas: por un lado estarían las que están encaminadas a identificar o detectar la discriminación y, por otro,

las dirigidas a eliminarla (muy similar a la práctica de discriminación directa e indirecta).

El binomio discriminación directa/ indirecta se relaciona en la teoría del derecho antidiscriminatorio con otro binomio como es el de discriminación deliberada o inconsciente (intencional o involuntario) de tal manera que puede parecer que el que la producción de un determinado estado de las cosas no sea intencional o que –como se dice cuando se habla de la discriminación indirecta- esté al margen de la intencionalidad, lo que implica que sea “casual” o “aleatoria” . Con esto se quiere decir que, al margen de la intencionalidad o no, tiene una causa (aunque gracias a Kelsen sabemos que al derecho y su teoría no le competen las causas sino las conductas imputables).

De acuerdo con lo anterior, lo que el derecho considera como discriminación sería solamente un epifenómeno de la subordinación, entendida como desigualdad estructural de carácter grupal.

Así las cosas, la acción afirmativa es un mecanismo que, supuestamente, considera todas aquellas características que pueden generar desigualdad en una sociedad. No obstante, se puede llegar a considerar a la acción afirmativa como una medida que rompe con el principio de igualdad de oportunidades, basado, a su vez, en los principios de mérito y capacidad (misma crítica que se le hace a “Teoría de justicia” de Rawls.

Como señala Bobbio en la “Enciclopedia del novecientos” entre los defensores del principio de igualdad de oportunidades se reconoce que, en ocasiones, para que realmente se dé la igualdad en los puntos de partida, a los individuos desaventajados se les da una desventaja.

4. Reconocimiento y multiculturalismo

Ficha: 4.1

Bibliografía revisada:

Charles Taylor. El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Teoría del derecho. Revisión del problema del reconocimiento y el multiculturalismo dentro una democracia moderna

Tema: Discriminación y liberalismo

Síntesis:

Charles Taylor sostiene que el discurso del reconocimiento “se ha vuelto familiar para nosotros en dos niveles: primero en la esfera íntima, donde comprendemos que la formación de la identidad y del yo tiene lugar en un diálogo sostenido y en pugna con los otros significantes. Y luego en la esfera pública, donde la política del reconocimiento igualitario ha llegado a desempeñar un papel cada vez mayor”. En la esfera pública se trata de plantear el problema de si en una sociedad democrática puede conciliarse el trato igualitario para todos los individuos con el reconocimiento de las diferencias específicas que dentro de esa misma sociedad se manifiestan.

Taylor analiza, a ese respecto, dos fenómenos ocurridos en estos últimos siglos, cuya comprensión puede contribuir a entender ese problema y aportar a su solución. El primero consiste en el desplome de las jerarquías sociales que servían de base al honor, concepto asociado a la desigualdad, y su reemplazo por el moderno concepto de dignidad, relacionado con la idea de universalidad e igualdad entre los hombres. El segundo fenómeno tiene que ver con la nueva interpretación de la identidad, en el sentido de individualizarla, considerarla como propia de uno mismo, lo que a su vez se asocia a la idea de ser fiel a sí mismo y al particular modo de ser de cada individuo. “Con el tránsito del honor a la dignidad –razona Taylor- sobrevino la política del universalismo que subraya la dignidad igual de todos los ciudadanos, y el contenido de esa política fue la igualación de los derechos y los títulos”. Por contraste, el segundo cambio -el desarrollo del concepto moderno de identidad- hizo surgir la política de la diferencia. Así, la política de la dignidad tiende a establecer un conjunto idéntico de derechos e inmunidades. En cambio, la política de la diferencia exige que sea reconocida la identidad única de cada individuo o grupo, el ser distinto de los demás. Por eso mismo, la política de la diferencia ha estado llena, señala, de denuncias de discriminación y de rechazos a la ciudadanía de segunda clase. No resulta extraño, entonces, que estos dos modos de política entren en conflicto.

“Para uno, el principio del respeto igualitario exige que tratemos a las personas en una forma ciega a la diferencia. La intuición fundamental de que los seres humanos merecen este respeto se centra en lo que es igual en todos. Para el otro, hemos de reconocer y aun fomentar la particularidad. El reproche que el primero hace al segundo es, justamente, que viola el principio de no discriminación. El reproche que el segundo hace al primero es que niega la identidad cuando constriñe a las personas para introducirlas en un molde homogéneo que no les pertenece de suyo. Esto ya sería bastante malo si el molde en sí fuese neutral: si no fuera el molde de nadie en particular. Pero en general la queja va más allá, pues expone que ese conjunto de principios ciegos a la diferencia -supuestamente neutral- de la política de la dignidad igualitaria es, en realidad, el reflejo de una cultura hegemónica. Así, según resulta, sólo las culturas minoritarias o suprimidas son constreñidas a asumir una forma que les es ajena. Por consiguiente, la sociedad supuestamente justa y ciega a las diferencias no sólo es inhumana (en la medida en que suprime las identidades) sino también, en una forma sutil e inconsciente, resulta sumamente discriminatoria¹”.

5. Discriminación étnica y derechos de los niños

Ficha: 5.1

Bibliografía revisada:

- *La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad*. Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001.
- *Nuestros Derechos*. Comisión nacional de los Derechos Humanos. Enero 2004 (CD).

Revisión jurídica y delimitación de conceptos como discriminación étnica

Tema: Discriminación y derechos de los niños

¹ Op. cit. p. 67.

Síntesis:

Discriminación étnica

La discriminación étnica resulta especialmente grave en un país que atraviesa por una acelerada transición demográfica que ha propiciado una radical transformación de la pirámide de población.

Para tener una idea clara de la magnitud del daño social que tal discriminación ha generado, resulta útil tener presente que, de acuerdo con cifras oficiales, los niños y los adolescentes con edades hasta de 14 años, suman poco más de 33 millones de personas.² Los tratos discriminatorios que afectan a este grupo poblacional se expresan de múltiples formas, y abarcan problemáticas tales como la explotación laboral, el maltrato físico, las posibilidades de supervivencia, el derecho a la alimentación y el acceso al conocimiento.

Ciertamente, en el caso de la infancia, son las creencias, los supuestos y los prejuicios sobre sus capacidades y actitudes los que dan lugar a su exclusión en la vida pública y a la reproducción generacional de relaciones de poder altamente asimétricas.

En este contexto, la desvalorización que sufren las niñas y los niños en nuestro país se traduce en una serie de alteraciones de sus rutinas vitales que los coloca en una situación de alta vulnerabilidad, sobre todo cuando a la condición étnica se sobreponen otros factores discriminatorios tales como la condición social o la pertenencia étnica.

Derechos de los niños

Artículo 4°.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

El artículo 4°. constitucional fue reformado el 7 de abril de 2000, con el objetivo de brindar una mayor protección a los niños y niñas, y garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Al respecto, los padres, tutores y custodios tienen la obligación de preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades, en tanto que el Estado deberá proveer lo necesario para el debido respeto a la dignidad de la niñez y otorgar facilidades a los particulares para lograr, conjuntamente, el cumplimiento de esos fines.

Los niños son individuos. Tienen la misma categoría que los adultos del género humano, Los niños no son las posesiones de sus padres ni del Estado, ni tampoco son personas en formación. Los gobiernos están moralmente obligados a reconocer toda la gama de los Derechos Humanos de los niños.

Con esta idea nace la Convención sobre los Derechos del Niño. Dicha convención es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora toda la gama completa de los Derechos Humanos: derechos civiles y políticos, así como los derechos

² Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.*

económicos, sociales y culturales.

En sintonía con lo anterior, se necesita armonizar las leyes nacionales para que sean plenamente compatibles con la Convención sobre los Derechos del Niño, que exige el análisis sistemático de la legislación nacional de un país, seguido de la promulgación y la aplicación de las nuevas leyes y de las enmendadas.

Las leyes deben reconocer de manera explícita los derechos y las libertades de los niños que se describen en la Convención. Las leyes de los Derechos Humanos para los niños deben diferenciarse de los adultos, teniendo en cuenta:

1. La vulnerabilidad de los niños y su necesidad de recibir protección contra la explotación sexual, la crueldad y el maltrato, el secuestro o el reclutamiento en las fuerzas armadas.
2. Las necesidades especiales de desarrollo de los niños y la evolución de su personalidad, incluido el derecho a una educación, a un nivel de vida adecuado y a la protección ante la ley por medio de un sistema de justicia juvenil basado en la rehabilitación en lugar de la retribución.
3. También existe la necesidad especial de un entorno familiar, de la unidad de la familia y de una atención alternativa adecuada cuando sea necesario.

La necesidad de asegurar una protección especial a los niños y a los adolescentes, si bien está ampliamente reconocida es también un planteamiento reciente.

Ficha 5.2

Bibliografía revisada:

- *La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad*. Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001.
- *Nuestros Derechos*. Comisión nacional de los Derechos Humanos. Enero 2004 (CD).

Revisión jurídica y delimitación de conceptos como discriminación etárea

Tema: Discriminación y derechos de la tercera edad

Síntesis:

Discriminación etárea

La discriminación etárea resulta especialmente grave en un país que atraviesa por una acelerada transición demográfica que ha propiciado una radical transformación de la pirámide de población.

¿Qué es la tercera edad?

Es la etapa de la vida que se inicia entre los 60 y los 65 años de edad. Todas las personas que han alcanzado esta edad tienen los mismos derechos que las demás pero, frecuentemente, requieren condiciones de carácter especial que les permitan vivir con decoro y bienestar.

De acuerdo con algunos estereotipos, los adultos mayores estarían caracterizados por los atributos negativos de la improductividad, la ineficiencia, la enfermedad y la decadencia general.

La injusticia y la falta de oportunidades derivadas de la estigmatización de este sector parece ser una de las realidades que, de acuerdo con las tendencias demográficas, se irán imponiendo con mayor fuerza si no se introducen mecanismos de protección, seguridad y nivelación social adecuados.

El gradual proceso de envejecimiento de la población puesto que, al aumentar la esperanza de vida, cada vez más personas alcanzan las edades adultas y la vejez. Sin duda, el espacio donde se percibe con más claridad la discriminación de este sector es el que se relaciona con la valoración que se hace de sus capacidades y de sus potencialidades productivas. La mayoría de los adultos mayores no puede retirarse del trabajo con la protección de una pensión o jubilación, o bien, cuando se tiene acceso a ellas, los recursos son insuficientes. Esto explica la alta tasa de participación laboral después de los 65 años, así como la situación de dependencia

De esta manera, el trato discriminatorio genera como uno de sus efectos primarios el empobrecimiento progresivo de este núcleo poblacional, en el cual opera también una superposición de discriminaciones.

Obviamente las situaciones de maltrato físico y psicológico se hacen presentes, así como la falta de asistencia en caso de padecer alguna enfermedad.

¿Cuáles son las instituciones que protegen internacionalmente a la tercera edad?

No existen instituciones autónomas cuya finalidad específica sea velar por la protección internacional de los derechos de los ancianos. Aunque se ha propuesto la transformación del Fondo Fiduciario de la Vejez en un organismo similar a la UNICEF, la tendencia predominante es la de no crear nuevas estructuras sino más bien fortalecer, dentro del Centro de Desarrollo Social y Estudios Humanitarios (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales), la Dependencia sobre el Envejecimiento.

Las circunstancias de que no exista ninguna institución especializada en la protección internacional de los derechos de los ancianos, indica que deben ser las instituciones generales, creadas para velar por el respeto a los Derechos Humanos, las que se ocupen de atender las situaciones particulares que pueden presentarse en perjuicio de las personas de edad.

6. Discriminación religiosa y derecho al libre culto

Ficha: 6.1

Bibliografía revisada:

- *La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad*. Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001.
- *Nuestros Derechos*. Comisión nacional de los Derechos Humanos. Enero 2004 (CD).

Revisión jurídica

Tema: Discriminación religiosa

Síntesis:

La innegable presencia de la intolerancia como denominador común de la discriminación religiosa permite entender el carácter ilegítimo de las diferenciaciones en las que se apoya, así como la violencia a la que muchas veces se recurre para tratar de garantizar el predominio de uno u otro dogma de fe.

La historia de la discriminación religiosa es larga y compleja. Como se sabe, existe desde épocas muy antiguas tanto en sociedades con una religión exclusiva, como en aquellas donde existían diversos cultos. Sin embargo, es sobre todo en los lugares en los que se establecieron religiones dominantes donde se comienzan a distinguir formas específicas de discriminación hacia las religiones o cultos minoritarios.

El problema presenta una especial gravedad en ciertas regiones donde la discriminación por motivos religiosos es común y se vive como algo “normal,” a través de la justificación proveniente de los llamados “usos y costumbres” o de la invocación a una supuesta amenaza a la cultura y a la identidad predominantes.

Como se observa con frecuencia, las prácticas discriminatorias intentan construir sus propias bases de legitimidad. En nuestro país, sobre todo en las zonas indígenas, este intento pasa, en efecto, por la apelación a determinados “usos y costumbres” de las comunidades. Resulta claro que en muchas ocasiones surge una contradicción, no siempre salvable, entre los derechos individuales garantizados por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 1, inciso 3º, de la Declaración Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece que "La libertad de manifestar la propia religión o las propias convicciones estará sujeta únicamente a las limitaciones que prescriba la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás."

Además, el artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dice: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; ese derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia".

Libertad religiosa

Artículo 24

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

En el país toda persona es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade, así como para practicar las ceremonias o actos de culto respectivo, por lo que el poder público debe garantizar el ejercicio de esta libertad, evitando que otros lo impidan. Todo individuo tiene el derecho de practicar libremente las ceremonias religiosas, devociones o actos del culto respectivo. La amplitud del ejercicio del culto religioso tiene algunas limitaciones: la comisión de delitos o faltas penados por la ley, lo que en su caso será objeto de sanción de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables. Asimismo, por exigencia constitucional y legal, los actos religiosos deben celebrarse en los locales dedicados para tales efectos o en el interior de los domicilios de las personas. Por consiguiente, salvo los casos de excepción previstos en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, las ceremonias de carácter religioso no se podrán celebrar en la vía pública.

7. Discriminación étnica y derecho de los pueblos indígenas

Ficha: 7.1

Bibliografía revisada:

- *La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad*. Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001.
- *Nuestros Derechos*. Comisión nacional de los Derechos Humanos. Enero 2004 (CD).

Revisión jurídica

Tema: Discriminación étnica

Síntesis:

Discriminación étnica

Como bien señala un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):

A través de la historia y hasta nuestros días, los rasgos físicos, biológicos como el color de la piel, el grupo de sangre o, por otra parte, la cultura a la cual se pertenece son causa de desigualdad, discriminación y dominación de grupos que se autodefinen como superiores o con mejores y más legítimos derechos que aquellos a los que se desvaloriza y excluye. La discriminación por motivos de raza o etnia implica una operación simultánea de separación y jerarquización: el otro racial o étnico es juzgado como diferente y a la vez, como inferior en jerarquía, cualidades, posibilidades y derechos.³

La exclusión de los pueblos indígenas de los sistemas educativos se manifiesta claramente en los altos índices de analfabetismo y en el bajo promedio de años de estudio alcanzado, sobre todo en los niveles de educación media y superior.

Otro rubro en el que se manifiestan las condiciones de inequidad social en las que sobrevive la población indígena es el referente a la salud. De hecho, y según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señalan que los grupos étnicos muestran un deterioro en sus condiciones

³ Hopenhayn, Martín y Bello Alvaro, "Informe de la CEPAL sobre Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe", Chile, 2000, p. 7.

de salud superior a la media de la población general. La discriminación de que son objeto es, sin duda, una de las principales causas de inequidad en salud, dadas las condiciones de extrema pobreza en que viven las poblaciones indígenas, subalimentadas y en extrema precariedad sanitaria.

Derechos de los pueblos indígenas

Artículo 2°.

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas.

Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la

cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Proporcionar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su capacidad productiva, así como para asegurar el acceso a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas indígenas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales, y, en su caso, incorporar recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

En el marco de los derechos políticos, en los municipios con población indígena tendrán

derecho a nombrar representantes ante los ayuntamientos; asimismo, se establece la necesidad de impulsar su representación y participación en la adopción de políticas públicas, especialmente en las específicas para impulsar el desarrollo de las comunidades indígenas, y en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, así como propiciar su participación política por medio de la modificación de la demarcación territorial de los distritos uninominales.

8. Discriminación de género y derechos de todos los ciudadanos

Ficha: 8.1

Bibliografía revisada:

- *La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad*. Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001.
- *Nuestros Derechos*. Comisión nacional de los Derechos Humanos. Enero 2004 (CD).

Revisión jurídica

Tema: Discriminación de género

Síntesis:

Discriminación de género

En México, la jerarquización entre los sexos ha producido efectos gravísimos en la situación de la mujer. En términos generales, el daño que ha tenido la discriminación genérica de las mujeres puede comenzar a vislumbrarse a través del llamado Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dicho Índice ha tenido la virtud de hacer evidentes las diferencias que se presentan entre hombres y mujeres en materia de desarrollo humano. Así, puesto que el Índice de Desarrollo Humano general no permitía realizar un análisis comparativo entre los géneros, el PNUD construyó el IDG, que precisa las desigualdades de género y muestra con toda claridad “que el progreso de las mujeres en materia de desarrollo humano está a la zaga del registrado por los hombres”,⁴ y nos sitúa frente a un fenómeno discriminatorio de carácter estructural y cultural de alcances y consecuencias altamente negativas para la calidad de vida de las personas afectadas.

Los cambios legislativos en nuestro país para garantizar la igualdad ante la ley se tradujeron en la reforma de algunos códigos civiles como el del Distrito Federal para establecer los derechos y las obligaciones de las mujeres y los hombres en las familias; asimismo, se reivindicó el derecho de las parejas a decidir el número y espaciamiento de hijas e hijos.

Para contrarrestar las inequidades entre los sexos se llevaron a cabo acciones específicas para lograr una mayor igualdad entre mujeres y hombres. Estas medidas fueron llamadas “acciones positivas o afirmativas” y permitieron, en alguna medida, revertir la desigualdad estableciendo medidas obligatorias y transitorias de discriminación positiva. No obstante, como se dijo antes, aún son notorias las dificultades que enfrentan las mujeres como resultado de las prácticas discriminatorias.

⁴ CONAPO, *Desarrollo Humano en México*, p. 242

En primer término, habría que señalar que la transición de las mujeres de amas de casa a trabajadoras asalariadas provocó la ruptura y la transformación de estereotipos y modelos en la familia y el mercado laboral.

Otra situación que muestra los problemas que enfrentan las mujeres en el ámbito laboral se presenta en múltiples centros de trabajo donde las trabajadoras son sometidas a prácticas discriminatorias tales como las pruebas de ingravidez para comprobar que no están embarazadas.

Junto con el ámbito laboral, en el área educativa también se expresa con claridad la desigualdad de género. El rezago educativo que distingue a las mujeres en comparación con los hombres es uno de los indicadores más nítidos de la forma en que operan las prácticas discriminatorias.

Asimismo, la vulnerabilidad de las mujeres en México se expresa en áreas tan sensibles como las de la salud y la violencia intrafamiliar.

Derechos de las mujeres e igualdad de género

Artículo 4º.

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

El artículo establece la igualdad del varón y la mujer ante la ley reforzando el principio de no discriminación consagrado en el artículo 1º. Esta igualdad de géneros se concentra en que hombres y mujeres tenemos los mismos derechos y dignidad, lo que debe ser reconocido y recogido por las leyes, que de ninguna manera podrán establecer un trato discriminatorio con base en esas diferencias de género.

Por otra parte, este artículo establece también a la familia como un bien social que debe ser protegido en su desarrollo, debiéndose privar en las relaciones interfamiliares ese principio de igualdad entre hombres y mujeres.

El contenido principal del régimen protector de la mujer lo constituye la necesidad de amparar ciertas situaciones esencialmente inseparables de la condición femenina, que requieren una atención especial de la sociedad, como lo son la gestación, la crianza de los hijos y, en general, todo lo relativo a la maternidad.

En el derecho internacional de los Derechos Humanos abundan manifestaciones de la lucha por la supresión de la discriminación sexual. El sistema interamericano fue precursor en el tratamiento internacional de la problemática femenina, que abordó por primera vez en 1923, para decidir en 1928 la creación de la Comisión Interamericana de Mujeres.

9. Discriminación a los discapacitados y derechos de las personas con capacidades diferentes

Ficha: 9.1

Bibliografía revisada:

- *La discriminación en México: Por una nueva cultura de la igualdad.* Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la discriminación. 2001.
- *Nuestros Derechos.* Comisión nacional de los Derechos Humanos. Enero 2004 (CD).

Revisión jurídica

Tema: Discriminación a los discapacitados

Síntesis:

Siguiendo a Amalia Gamio, una persona con discapacidad “es todo ser humano que padece temporal o permanentemente una disminución en sus facultades físicas, mentales o sensoriales que le impide realizar una actividad regular.”⁵ Desde esta perspectiva, las personas con discapacidad son discriminadas en la medida en que la sociedad ignora, menosprecia, rechaza o viola sus derechos en razón de dicha disminución de facultades.

Hasta la fecha, y a pesar de algunos esfuerzos loables, el trato a las personas con discapacidad sigue marcado por la ausencia de una percepción social e institucional que sitúe en sus justos términos la problemática a la que nos enfrentamos. Históricamente, la atención a las personas con discapacidad ha adoptado sesgos caritativos y asistenciales. Hoy por hoy, una de las dificultades más grandes a las que se enfrentan las personas con discapacidad sigue siendo la de trascender los prejuicios y los estereotipos que reducen o cancelan las oportunidades de acceso a una cotidianidad que les permita integrarse de manera efectiva a una vida social de carácter regular.

En este horizonte, no puede soslayarse el hecho de que las personas con discapacidad no tengan derecho al acceso y al uso de los espacios educativos regulares. La falta de condiciones físicas adecuadas y del material didáctico necesario propicia su rezago y su discriminación progresiva.

Íntimamente vinculada con la discriminación educativa se encuentra la discriminación laboral. El ingreso y la conservación del trabajo es, en efecto, uno de los retos más difíciles para las personas con discapacidad.

En lo que se refiere a como la sexualidad. A las personas con discapacidad se les niegan los derechos a la información y a la salud en esta materia. Así, a pesar de que no exista un impedimento real para el disfrute de la sexualidad, las barreras socioculturales imperantes limitan seriamente este derecho.

Algunos de los principales derechos de las personas con discapacidad son:

Derecho a la protección de la salud

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud". En caso de no ser derechohabiente de alguna institución podrá acudir a los institutos, hospitales y centros de atención médica pertenecientes a la Secretaría de Salud, al DIF, así como a los sistemas estatales de salud y sistemas locales de asistencia social.

⁵ Amalia, Gamio, Ponencia mimeografiada sobre las personas con discapacidad presentada en junio de 2001 ante la CCECD, p. 2.

Derecho al trabajo

No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona, ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que desee. Tampoco se hará distinción entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social.

Derecho a la educación

Todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de ingresar al Sistema Educativo Nacional. Una persona con discapacidad puede acceder a una escuela regular, siempre y cuando sea propicia su integración; en caso contrario, la educación especial los atenderá de manera apropiada a sus condiciones y con equidad social.

Derechos políticos

Todo hombre o mujer de nacionalidad mexicana tiene derecho a votar y a ocupar cargos de elección popular. Cuando las personas se encuentren impedidas físicamente para marcar sus boletas de voto, pueden ser asistidas por un acompañante de su confianza. Si están limitadas físicamente para acudir a tramitar su credencial de elector, pueden solicitar su inscripción por escrito, anexando la documentación que acredite su incapacidad.

Derecho urbanístico

Las áreas públicas y privadas deben ser accesibles a las personas con discapacidad, por lo que es obligatorio que las construcciones y los sitios públicos cuenten con instalaciones urbanísticas y arquitectónicas adecuadas, que les permitan desarrollar actividades laborales, educativas, culturales y recreativas. Dichas instalaciones pueden consistir en rampas, puertas, escaleras, elevadores, pasamanos e instalaciones sanitarias, entre otras.

Derecho a la cultura, la recreación y el deporte

Las bibliotecas deberán contar con material de lectura en sistema Braille y en audio, para personas ciegas y débiles visuales, además con las adecuaciones arquitectónicas necesarias para el ingreso a las instalaciones.

En museos, salas de conciertos y auditorios se han implementado actividades especiales, como visitas guiadas, conciertos didácticos, cursos, talleres y obras de teatro, entre otras.

Derecho a la protección del consumidor

No se les podrá negar la venta de productos o la prestación de algún servicio a las personas con discapacidad. El vendedor está obligado a respetar todas las condiciones que ofreció al entregar el producto o al prestar el servicio. Tampoco se deberá excluir, ni discriminar, a los solicitantes de servicios por ser personas con discapacidad. Asimismo, se debe permitir el acceso a establecimientos a perros guías que auxilian a

personas y dispensar las restricciones de entrada a lugares públicos, señaladas en las disposiciones sanitarias.

Derecho fiscal

Las personas con discapacidad podrán introducir al país algunas mercancías, sin tener que pagar impuestos por ellas, tales como vehículos especiales o adaptados y artículos de uso personal que permitan su desarrollo físico, educativo, profesional y social, con la condición de que se utilicen de manera exclusiva y permanente. Lo mismo para personas morales, que sean no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta, que tengan como actividad la atención a individuos con discapacidad.

Derecho civil y procesal civil

Las personas con discapacidad podrán ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones; en los casos de menores de edad o mayores de edad jurídicamente incapaces deberán hacerlo por medio de su representante. Cuando no estén capacitadas para satisfacer sus necesidades básicas, éstas deberán ser cubiertas por sus familias; respecto de los menores, incluye los gastos para su educación. Los alimentos se darán de acuerdo con las posibilidades de quien tenga que proporcionarlos y según las necesidades de quien los reciba.

Derechos penal y procesal penal

Cuando el responsable de cuidar a una persona discapacitada la abandona, comete un delito y debe ser sancionado. Además, si los responsables son los padres o el tutor, se les privará de la patria potestad o tutela. En materia de delitos contra la salud, abuso sexual, homicidio o lesiones, la pena aumenta más de lo establecido si la víctima padece discapacidad.

10. Líneas de investigación sobre el tema discriminación y sus aportaciones.

Ficha: 10.1

Bibliografía revisada:

Estudio de los efectos de la discriminación racial en los hijos de grupos minoritarios y de trabajadores migratorios en las esferas de la educación, la capacitación y el empleo. Organización Internacional de Trabajo. 2003.

Revisión metodológica

Tema: Discriminación étnica y laboral

Ficha: 10.2

Bibliografía revisada:

Las mujeres indígenas del Perú frente a la discriminación y racismo con los pueblos indígenas. Documento elaborado para la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras Formas Conexas de Intolerancia. 2001

Revisión metodológica

Tema: Discriminación género y racial

Síntesis:

Dada la revisión de algunos documentos y convenios internacionales, como:

- La Convención sobre la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación hacia la Mujer,
- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,
- El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,
- El Proyecto de la Declaración de los Derechos de los pueblos indígenas del Mundo de la ONU,
- La Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que aprueba el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas que vence el 2004,
- Los Artículos concernientes a los Derechos Humanos contemplados en la Constitución Política del Perú, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, constituyen los principios, normas, reglas e instrumentos internacionales y nacionales relativos a los derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas que garantizan la lucha contra la discriminación y el racismo.

Se exigen algunos cambios en los instrumentos jurídicos y en las instituciones de Perú, por ejemplo:

Exigimos que el Estado reconozca el aporte de nuestros pueblos indígenas en las civilizaciones pre-incaicas como patrimonio cultural, estableciendo mecanismos eficaces que contribuyan al reconocimiento de nuestra cosmovisión, así como nuestras creencias ancestrales.

Recomendamos al Estado elaborar normas legales e implementar los respectivos mecanismos para superar las formas de discriminación en el acceso y distribución de los recursos económicos que son fruto de la comercialización, extracción de recursos animales, vegetales, minerales, medicinales, alimenticios y turísticos de nuestros pueblos.

Exigimos de manera inmediata al Estado que se implemente un sistema normativo y regulador que vigile la manera de cómo se presenta a los pueblos indígenas a través de los diferentes medios de comunicación, debiendo ser el Ministerio de Educación, el ente que realice este papel normativo, regulador y defensor.

Instamos al Estado Peruano condenar todo acto que bajo el pretexto de la libertad de expresión presente la imagen de nuestros pueblos indígenas de manera caricaturesca y estereotipada, particularmente la de las mujeres indígenas en los diferentes medios masivos de comunicación, especialmente en la televisión lo cual atenta contra nuestra identidad y dignidad como personas.

Exigimos que la política educativa incluya en su contenido curricular la diversidad cultural de nuestros pueblos indígenas andinos y amazónicos y vele por el

reconocimiento de dicha diversidad cultural contribuyendo al cambio de mentalidad en los futuros educandos y enfatizando que somos un país multicultural y plurilingüe, erradicando así toda actitud discriminadora.

Instamos al Estado a impulsar una campaña de sensibilización contra toda forma de discriminación a los pueblos indígenas a través de los medios de comunicación, con opinión de los sectores afectados y discriminados.

Urgimos la inmediata capacitación de los profesores bilingües y de los docentes de las comunidades indígenas de acuerdo a las realidades culturales de las zonas de trabajo, así como, el fortalecimiento de sus propias capacidades técnicas.

Ficha: 10.3

Bibliografía revisada:

Enmiendas del sector social de la discapacidad articulado en torno al CERMI al del Proyecto de Ley Orgánica Integral contra la Violencia de Género. Elaboradas por la Comisión de Mujer con Discapacidad del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, 2004.

Revisión metodológica

Tema: Discriminación género y discapacidad

Síntesis:

Se solicita modificar algunos artículos de la Ley Orgánica contra la violencia de género. Las modificaciones más importantes son:

“4. *Igualmente se considerará el hecho de que algunos grupos de mujeres, como las que pertenecen a minorías, las refugiadas, las mujeres migrantes, las mujeres que viven en comunidades rurales o ultraperiféricas, las mujeres indigentes, las mujeres recluidas en instituciones o detenidas, las niñas y mujeres con discapacidad, las mujeres de edad y las mujeres en situaciones de conflicto armado, forman un grupo de mujeres particularmente vulnerables a la violencia.*”

| |
|--|
| <p>Justificación: Es necesario incluir el concepto de vulnerabilidad porque es precisamente este grupo de mujeres vulnerables, las que se ven más afectadas por la violencia de género. Si no se incluye este concepto, se corre el riesgo de que este grupo de mujeres sea invisible y quede sin protección.</p> |
|--|

Enmienda 3^a: (Adición)

Texto propuesto: (Se añade la letra k))

Artículo 2. Principios rectores.

“k) *Garantizar el principio de transversalidad de las medidas, de manera que en su aplicación se tengan en cuenta las necesidades y demandas específicas de las mujeres particularmente vulnerables víctimas de violencia ejercida contra las mujeres.*”

Justificación: La Ley debe ir dirigida a todas las mujeres, sin excepción, de manera que las diferencias existentes entre ellas y que las hacen más vulnerables no sean motivo de discriminación. Las mujeres contra las que se ejerce violencia de género que padecen una situación de vulnerabilidad específica necesitan la existencia de medidas adicionales. Por ello, es necesario que esta norma tenga un carácter transversal. Por otra parte, la exigencia de la transversalidad en todas las actuaciones y políticas públicas de discapacidad viene ya recogida en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre.

Enmienda 4ª: (Sustitución)

Texto propuesto: Se sustituye “personas discapacitadas” por “personas con discapacidad.”

Artículo 3.- Planes de Sensibilización. Punto 2.

“2. Las campañas de información y sensibilización contra esta forma de violencia se realizarán de manera que se garantice el acceso a las mismas de las **personas con discapacidad.**”

Justificación: Se propone la sustitución de “discapacitadas” por “personas con discapacidad”, ya que carece de las connotaciones negativas derivadas del primer término. Hablar de persona discapacitada supone situar la discapacidad exclusivamente en la propia persona con deficiencia, adjetivándola como tal, sin aludir a las dificultades externas. Otra razón que aconseja este cambio viene dada por la necesidad de mantener la coherencia legislativa, ya que la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, norma de cabecera en materia de discapacidad, establece la terminología legal de “personas con discapacidad”.

Enmienda 5ª: (Adición)

Texto propuesto: “Estas campañas deberán ofrecerse en formato accesible y comprensible a las personas con discapacidad, asegurándose el uso, de la Lengua de Signos Española o de otras modalidades u opciones de comunicación, incluidos los sistema alternativos y aumentativos.”

Artículo 3.- Planes de Sensibilización. Punto 2.

“2. Las campañas de información y sensibilización contra esta forma de violencia se realizarán de manera que se garantice el acceso a las mismas de las personas con discapacidad. **Estas campañas deberán ofrecerse en formato accesible y comprensible a las personas con discapacidad, asegurándose el uso de la Lengua de Signos Española o de otras modalidades u opciones de comunicación, incluidos los sistema alternativos y aumentativos.**”

Justificación: Para garantizar el acceso integral a la información es necesario ofrecer toda la información que se genere en formato accesible a las personas con discapacidad.

Enmienda 17ª: (Adición)

Texto propuesto: “... junto en su caso, a la adaptación de su nuevo puesto de trabajo a su discapacidad...”

Artículo 16.- Derechos laborales y de Seguridad Social

1. La trabajadora víctima de violencia de género tendrá derecho, en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores, a la reducción o reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica, ***junto, en su caso, a la adaptación de su nuevo puesto de trabajo a su discapacidad***, a la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo y a la extinción del contrato de trabajo.

Justificación: Para garantizar la posibilidad de movilidad geográfica a las trabajadoras con discapacidad es necesario prever asimismo la adaptación eventual (en caso de necesidad) de su puesto de trabajo.

Enmienda 18ª: (Adición)

Texto propuesto: “... junto en su caso, a la adaptación de su nuevo puesto de trabajo a su discapacidad...”

Artículo 20. Ámbito de los Derechos

La funcionaria víctima de violencia de género tendrá derecho a la reducción o a la reordenación de su tiempo e trabajo, a la movilidad geográfica junto, en su caso, a la adaptación de su nuevo puesto de trabajo a su discapacidad y a la excedencia en los términos que se determinen en su legislación específica.

Justificación: Para garantizar la posibilidad de movilidad geográfica a las trabajadoras con discapacidad es necesario prever asimismo la adaptación eventual (en caso de necesidad) de su puesto de trabajo.

Enmienda 19ª: (Adición)

Texto propuesto: “... sean mayores de 55 años o, sin requisito de edad, tengan reconocida oficialmente una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100, y ...”

Artículo 23. Ayudas sociales

“1. Cuando las víctimas de la violencia contra la mujer ***sean*** mayores de 55 años ***o, sin requisito de edad, tengan reconocida oficialmente una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100, y*** careciesen de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75% del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, recibirán una ayuda de pago único, siempre que se presuma que debido a falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales, la víctima

tendrá especiales dificultades para obtener un empleo y por dicha circunstancia no participará en los programas de empleo establecidos para su inserción profesional.”

Enmienda 20ª: (Adición)

Texto propuesto: “Cuando la víctima de la violencia ejercida contra la mujer tuviera reconocida oficialmente una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100, el importe sería equivalente a 12 meses de subsidio por desempleo.”

Artículo 23. Ayudas sociales

“2. El importe de esta ayuda será equivalente al de 6 meses de subsidio por desempleo. ***Cuando la víctima de la violencia ejercida contra la mujer tuviera reconocida oficialmente una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100, el importe sería equivalente a 12 meses de subsidio por desempleo.***”

Enmienda 21ª: (Adición)

Texto propuesto: (Añadir texto en cursiva y negrita)

Artículo 23. Ayudas sociales

“4. En el caso de que la víctima tenga responsabilidades familiares, el requisito de edad se rebajará a 50 años ***o no se tendrá en cuenta si la víctima o alguno de los familiares que conviven con aquella tiene reconocida oficialmente una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100*** y su importe podrá alcanzar el de un periodo equivalente al de 18 meses de subsidio, ***o de 24 meses si la víctima o alguno de los familiares que conviven con ella tiene reconocida oficialmente una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100***, en los términos que establezcan las disposiciones de desarrollo de la presente Ley.”

Justificación (Enmiendas 19, 20, 21):

Se propone eliminar el requisito de la edad mínima para acceder al subsidio y un incremento de la duración de la ayuda en caso de que la víctima sea mujer con discapacidad o tenga a su cargo conviviendo con ella a personas con discapacidad.

Ello se justifica por las mayores dificultades para obtener un empleo retribuido que tienen las personas con discapacidad en edad laboral, demostrada por las tasas de empleo muy inferiores de este grupo social. Esa situación de desigualdad en el mercado de trabajo afecta tanto a las víctimas con discapacidad como a las personas con discapacidad en edad laboral que conviven a cargo de la víctima.

Por tanto se propone:

Víctima sin responsabilidades familiares: No se tendrá en cuenta la edad mínima para acceder a la ayuda si tiene una minusvalía del 33% o superior; en este caso la duración de la ayuda será de 12 meses en lugar de 6 meses.

Víctima con responsabilidades familiares: No se tendrá en cuenta la edad mínima para acceder a la ayuda si tiene una minusvalía del 33% o superior la víctima o, al menos, una persona de las que conviven a su cargo; en este caso la duración del subsidio pasaría de 18 a 24 meses.

Ficha: 10.4

Bibliografía revisada: *El futuro de las personas con discapacidad en el mundo. Desarrollo humano y discapacidad.* Rafael de Lorenzo García. 2003

Revisión metodológica

Tema: Discriminación y discapacidad

Síntesis:

El Informe al Club de Roma sobre el futuro de las personas con discapacidad en el mundo, elaborado por Rafael de Lorenzo García, explora las relaciones entre Desarrollo Humano y Discapacidad, a partir de la constatación de dos hechos fundamentales:

- En primer lugar, que la discapacidad ha adquirido una creciente importancia en el mundo actual, debido, por una parte, al incremento cuantitativo de las situaciones de discapacidad (envejecimiento de la población, personas que sobreviven a accidentes y enfermedades que antes eran mortales...) y, por otra, a la toma de conciencia de que es necesario aprovechar las capacidades, los conocimientos y la contribución al desarrollo que pueden hacer las personas con discapacidad.
- En segundo lugar, que la lucha que las personas con discapacidad vienen desarrollando para lograr la participación y la igualdad se ha constituido en un paradigma de la defensa de la diversidad y de la búsqueda de soluciones innovadoras e inclusivas para el futuro de la Humanidad.

El Informe se ha realizado a partir del análisis de las realidades actuales de la discapacidad y se ha fundamentado, siempre que ha sido posible, en datos estadísticos contrastados. Es un Informe hecho desde la discapacidad, pero que apunta a miras más amplias. Al resaltar la importancia de preservar y aprovechar la diversidad humana, pretende enriquecer la conciencia solidaria y afianzar los compromisos en defensa de los derechos de igualdad de todas las personas.

Después de un primer capítulo en el que se presenta el informe y se esbozan una serie de consideraciones introductorias con el objetivo de situar al lector en el contexto de su realización, se abordan los cuatro grandes bloques temáticos que configuran el informe:

La Discapacidad y las nuevas encrucijadas de la Humanidad

Hay suficientes evidencias históricas de que el desarrollo humano no tiene por qué correr paralelo al progreso material, de forma que, incluso en épocas de expansión económica, hay personas que no encuentran un hueco para participar en la prosperidad. Entre estas personas se encuentran, muy frecuentemente, las personas con discapacidad, cuyos anhelos y aspiraciones de participación e igualdad contrastan con las circunstancias en las que se desarrolla su existencia.

Las personas con discapacidad han recorrido ya un largo camino hacia la consecución de la ciudadanía de pleno derecho, en un proceso en el que se han aunado los esfuerzos de las familias, las asociaciones de personas con discapacidad, los profesionales y las instituciones. Pero son todavía muchos los obstáculos físicos y las barreras sociales que

limitan su participación en la sociedad. Por ello en el Informe, además de profundizar en el análisis de cómo la sociedad percibe la discapacidad, se revisan sus realidades estadísticas y legales a lo largo del mundo, las políticas nacionales sobre discapacidad y la forma en que los cambios sociales y los retos que estos cambios plantean inciden en su situación.

Las oportunidades que se tienen y se pueden construir

El acceso a la educación, al empleo, a la protección social, a la salud, a la cultura, a los medios de transporte, a la información son, entre otros, derechos básicos a los que todavía muchas personas con discapacidad no pueden acceder o no pueden hacerlo en iguales condiciones que otras personas. La discapacidad es, por tanto, una cuestión de derechos humanos, y la no discriminación y la acción positiva son elementos clave para garantizar esos derechos.

De forma lenta pero irreversible, las sociedades han ido encontrando caminos para combatir las múltiples discriminaciones que sufren las personas con discapacidad. En el Informe se hace un recorrido por los distintos ámbitos relevantes para la participación (educación, empleo, seguridad y protección social, cambio tecnológico y avances científicos y médicos, ocio y cultura, vida ciudadana y participación activa en el desarrollo), mostrando diversas soluciones e instrumentos que ya están disponibles en nuestras sociedades, y que se podrían generalizar en la medida en que se articulasen las políticas y los programas necesarios para hacerlos efectivos.

La calidad de vida solidaria

El incremento de las desigualdades, la insatisfacción y el malestar humano son realidades que contrastan vivamente con los niveles de crecimiento económico y de desarrollo tecnológico alcanzados en los albores del siglo XXI. Los años de la globalización y de la nueva economía están siendo también, para muchas personas, los años de la exclusión social y de la pobreza.

Es necesario que busquemos orientaciones y que fomentemos comportamientos y valores capaces de crear alternativas que permitan la promoción del desarrollo humano y la realización de los derechos humanos, la libertad, el bienestar y la dignidad de las personas en todos los rincones de la Tierra.

La integración de la discapacidad puede verse como el paradigma de la inclusión de la diferencia, como el modelo a seguir para que ningún recurso humano quede desaprovechado y no se despilfarran las voluntades, saberes e ilusiones que atesora cada miembro de la sociedad. Este capítulo del Informe es una reflexión sobre lo que la experiencia de las personas con discapacidad puede aportar a la vida colectiva, en particular en relación con el desarrollo de nuevos valores como la solidaridad, la cooperación y la igualdad, capaces de configurar un humanismo transformador orientado al desarrollo del hombre en el que la competitividad no esté reñida con la cohesión.

Los caminos para el futuro

A pesar de los empeños que se han dedicado a mejorarla, la situación de las personas con discapacidad en el mundo sigue la misma senda de dualización e injusticia que se ha abierto en las últimas décadas con la fractura entre las sociedades prósperas y las empobrecidas. La salud, la accesibilidad al medio físico, la educación, el empleo, los servicios sociales y de apoyo, la protección social, el ocio, la cultura, el deporte, el consumo, el marco jurídico y el marco de participación siguen siendo los epígrafes habituales que llenan la agenda de los gobiernos en relación con la atención a la discapacidad.

Son muchos los viejos problemas no resueltos, las viejas necesidades no atendidas. Debemos, por ello, revisar nuestros métodos de intervención y nuestras pautas de conducta para adoptar los enfoques y diseñar las estrategias más adecuadas para conseguir avances significativos en la lucha por la inclusión de las personas con discapacidad, una lucha que, en definitiva, se libra en defensa de la diversidad humana, y que está consiguiendo abrir caminos para combatir la exclusión.

En el último capítulo del Informe se apuntan esos caminos, que permitirán lograr un futuro en el que la cooperación, la solidaridad y el respeto y la valoración de la diversidad sean la base de un orden social más equitativo y más justo, y se ofrecen una serie de propuestas para el debate y la acción sobre desarrollo humano y discapacidad.

En los umbrales del nuevo milenio, la integración de la discapacidad en la vida colectiva representa mucho más que la mera incorporación de las personas con discapacidad a todos los ámbitos del quehacer humano. Supone un modelo para evitar la exclusión y para resaltar que el derecho a la dignidad personal, a la no discriminación y a poder participar solidariamente en la construcción del futuro humano son derechos inalienables para cualquier persona, sean cuales sean sus circunstancias individuales. Las propuestas del Informe se sitúan, por ello, en un contexto más amplio que el de los problemas cotidianos de la discapacidad y la exclusión. Son palancas y llaves que pueden permitirnos abrir una situación cerrada, que contrasta con la capacidad técnica que la humanidad ha alcanzado, y que le permitiría gestionar la complejidad y arbitrar los recursos y soluciones suficientes para evitar la exclusión.

El progreso en pos de la calidad de vida humana no será efectivo si no alcanza a todos o si no se ajusta al respeto a los derechos inalienables de cada persona. Por ello, las propuestas del Informe buscan insertarse en un auténtico cambio cultural, que lleve a los corazones de las personas la voluntad de reconocerse en los otros y de tratar a los demás como se merecen por su dignidad personal y no solo en atención a su posición en las cadenas productivas.

Este Informe, más allá de las referencias y propuestas a favor de un futuro más humano para el mundo de la discapacidad, quiera ser, sobre todo, la primera propuesta para la acción a favor de la diversidad humana, de su reconocimiento y de su defensa como patrimonio común. Un patrimonio que se construye a diario cada vez que las personas se tratan como tales y se afanan por que cada circunstancia vital no sea nunca una barrera insalvable para la inclusión social y la solidaridad personal que todos nos debemos.

Ficha: 10.5

Bibliografía revisada:

La discriminación en el sistema de justicia penal. Documento de trabajo final elaborado por la Sra. Leïla Zerrougui en aplicación de la decisión 2001/104 de la Subcomisión

Revisión metodológica

Tema: Discriminación racial

Síntesis:

En el documento elaborado por el Grupo de Trabajo del período de sesiones sobre la administración de justicia se indicaba que el interés de un estudio sobre la discriminación en el sistema de justicia penal solo se justificaba si en él se analizaban fundamentalmente los mecanismos discriminatorios que persistían en los sistemas nacionales de justicia penal.

Se trazaban algunas líneas de investigación y se marcaban unas pautas para que sirvieran de base a un estudio sobre la discriminación en los sistemas de justicia penal.

Dichas líneas y pautas de investigación eran las siguientes:

- a) La insuficiencia o ineficacia de la protección contra la discriminación en los sistemas regionales de protección de los derechos humanos y sus efectos sobre la efectividad del ejercicio de las garantías consagradas en materia de justicia penal;
- b) La discriminación institucionalizada en algunas normas jurídicas regionales y en convenios bilaterales de cooperación en materia penal. Esa discriminación se dirige especialmente contra los extranjeros;
- c) La discriminación activa o pasiva, que reviste diversas formas y, en algunos casos, figura inscrita en el cuerpo de leyes penales nacionales, de fondo o de procedimiento;
- d) La discriminación que no figura en ningún instrumento pero es inevitable a falta de acciones o medidas para favorecer a ciertas personas a fin de permitirles ejercer sus derechos de manera efectiva y beneficiarse realmente de las garantías consagradas en las normas jurídicas;
- e) La discriminación que deriva de la organización o el funcionamiento de administración de la justicia penal y del sistema penitenciario, que a menudo carecen de medios humanos y materiales suficientes y no suelen estar adaptados a las necesidades de los grupos y personas más vulnerables en razón de la precariedad de su condición social;
- f) La discriminación estructural que deriva del modo de organización y funcionamiento de la policía, la naturaleza de su misión, sus relaciones con la justicia y la falta o ineficacia de los recursos contra el abuso de poder;
- g) La discriminación *de facto* en el comportamiento que traduce actitudes racistas, sexistas o xenófobas inspiradas en prejuicios o temores ancestrales casi siempre injustificados. Este tipo de discriminación se refleja en los sistemas penales nacionales y en las políticas penales con unas características específicas propias de cada región o país.

Al abordar el examen de la cuestión se han tratado algunas carencias o insuficiencias que favorecen la discriminación en la administración de la justicia penal, pero sobre todo se ha intentado eliminar las discriminaciones periféricas que no son directamente imputables a la administración de la justicia penal, pero que ésta aplica o reproduce pasiva o activamente. Este planteamiento permite, si la Subcomisión proyecta llevar a

cabo un estudio sobre la discriminación en el sistema de justicia penal, concentrar los trabajos futuros en el proceso penal y en la organización y el funcionamiento de los servicios de policía y de la administración judicial y penitenciaria a fin de descubrir e identificar los mecanismos discriminatorios y la discriminación de jure en las normas de fondo y/o de procedimiento y formular recomendaciones útiles. La Subcomisión puede aportar una contribución cualitativa para hacer avanzar el debate iniciado por otros mecanismos de las Naciones Unidas sobre la necesidad de reformar el sistema de justicia penal para garantizar su eficacia sin sacrificar la equidad⁵². Como se ha señalado anteriormente, también se espera que la Subcomisión contribuya a la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.

11. Marco teórico conceptual sobre el tema discriminación.

Ficha: 11.1

Bibliografía revisada:

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN VENEZUELA, 2000

Revisión metodológica

Tema: Pobreza y Salud

Síntesis:

Mejorar las condiciones de vida supone detener y revertir el impresionante proceso de intensificación y extensión de la pobreza que se gestó en las últimas décadas. Desde la perspectiva del desarrollo humano lo que está implícito en esta tarea es una ampliación de las oportunidades y de los derechos de las personas, que contribuya a cerrar las brechas entre los pobres y los que no lo son, desde los más elementales como el derecho a la vida, la alimentación, el empleo y el conocimiento hasta los vinculados a la libertad para elegir lo que se considera valioso y a participar en la toma de las decisiones. Si, como se deriva de la concepción del desarrollo humano, la verdadera medida del éxito de una sociedad es la manera en que los logros se traducen en beneficios y oportunidades concretas para las personas.

Las estrategias de superación de la pobreza han ido evolucionando en los últimos cincuenta años en respuesta a un entendimiento más profundo de las complejidades del desarrollo y su relación con la pobreza (cf. al respecto The World Bank, 2000 y Kanbur/Squire, 1999). En los años cincuenta y sesenta, en el marco de una definición de la pobreza basada en el ingreso, la estrategia se centró en el incremento sustancial de la inversión en capital físico e infraestructura. La cuestión de la distribución se resolvería con el tiempo, al recorrer cada uno de los países la “curva de Kutznets”, según la cual luego de un período inicial de empeoramiento de la distribución del ingreso, ésta comenzaría a mejorar. En los años setenta se incorporó el capital humano como instrumento central en las estrategias, como fruto de las investigaciones que identificaron la estrecha relación entre la pobreza y la desigualdad en los ingresos y el nivel de educación y salud de la población. Pero el enfoque adoptado privilegiaba el impacto del mejoramiento del capital humano en el desarrollo económico, es decir su papel como obstáculo para lograr un crecimiento más elevado.

En todo el período posterior al fin de la segunda guerra mundial la justicia social se designó como “responsabilidad del Estado de Bienestar, que procuraría empleo, estándares salariales y de trabajo dignos, educación, salud y oportunidades para todos, además de una red de seguridad social capaz de aliviar los malos tiempos” (Prats, 1999c) Partiendo de una concepción utilitarista, se asumía que todo incremento del

producto agregado PNB reduciría la pobreza y elevaría el bienestar. Las ideas de justicia social se limitaban a una mejor distribución de los frutos del crecimiento. En los años ochenta la crisis de la deuda y la recesión global condujo a un énfasis en las fuerzas del mercado con base en el conocido “Consenso de Washington”. En este contexto, la supremacía del ajuste macroeconómico basado en la liberalización de las economías suponía la atención a las víctimas del ajuste mediante programas compensatorios transitorios que se ocupaban de la pobreza en forma retroactiva y residual. Una de las primeras reacciones a los enfoques ortodoxos provino del libro pionero *Ajuste con rostro humano*, patrocinado por UNICEF y publicado en 1987. También la CEPAL (1990) reaccionó a esta estrecha visión reivindicando un papel activo del Estado tanto en política económica como en política social frente a las posiciones extremas de retiro de éste. En ambos casos se insistió en la necesidad de integrar la política social y la política económica para “promover un proceso simultáneo de transformaciones sociales y productivas, de manera que ambas se complementen, se refuercen y garanticen su viabilidad mutua” (Garnier, 1997). En 1990 se publica el primer Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD, que propuso una nueva visión del desarrollo centrado en la gente; medido no sólo en términos económicos sino de las capacidades y potencialidades de la población. Su principal contribución ha sido la ampliación considerable del concepto incorporando un conjunto de nuevas dimensiones más allá del ingreso, ampliándose concomitantemente el conjunto de políticas necesarias para su erradicación.

Tal como afirma Griffin (1999): “La aproximación al desarrollo humano, que emergió a finales de los ochenta, representó un cambio radical en dos sentidos. En primer lugar, se abandonan los supuestos utilitaristas. El desarrollo pasa a ser visto, siguiendo la orientación de Sen, como un proceso de expansión de las capacidades de la gente. En segundo lugar, se desafía el supuesto de que el desarrollo depende de la expansión de la producción de bienes para adoptar una visión centrada en la ampliación de las capacidades de las personas”. El mayor conocimiento de la pobreza y el cambio a una segunda generación de programas de reformas económicas ha desplazado la atención del diseño de programas *ex post* basados en la protección del gasto social y su focalización en los pobres con el fin de atenuar el “costo humano del ajuste”, los conocidos “programas compensatorios” hacia estrategias más comprehensivas y estables. En parte debido a la influencia del enfoque del desarrollo humano, pero también a la preocupación unánime por los escasos avances en la reducción de la pobreza, los últimos años de la década de los noventa han visto surgir un nuevo consenso, al cual se han incorporado los organismos que, como el Banco Mundial y el BID, habían mantenido una posición más ortodoxa. Los rasgos principales de este nuevo consenso son los siguientes: – No es sólo la pobreza absoluta el foco de las preocupaciones sino también la desigualdad. Los vínculos entre ambas dimensiones han sido ampliamente explorados llegándose a la conclusión de que no es posible avanzar en la reducción de la pobreza sin aplicar políticas que ataquen la desigualdad.

- La pobreza es un fenómeno multidimensional, que abarca no sólo ingresos bajos sino también un conjunto de manifestaciones igualmente importantes. La medición de ésta a través de los índices de necesidades básicas insatisfechas y de pobreza humana desarrollados por el PNUD constituye un intento de captar y evidenciar esta heterogeneidad a través de medidas sintéticas. Con ellos la pobreza se expresa en privación de las oportunidades de vivir una vida larga y saludable, privación de conocimientos y de un nivel decente de vida y en una

situación de extrema vulnerabilidad frente a crisis familiares (enfermedad y muerte, pérdida del empleo) y crisis externas (económicas o naturales).

- La pobreza se transmite por generaciones, en la medida en que la privación de oportunidades de los padres se refleja en sus hijos formando un círculo vicioso del cual es cada vez más difícil salir sin ayuda externa.
- La pobreza incorpora como una dimensión básica la ausencia de voz, de poder y de representación de los más pobres, lo que dificulta sus posibilidades de exigir el cumplimiento de sus derechos. Esta dimensión se relaciona estrechamente con el marco institucional formal e informal en el cual les toca desenvolverse. Por lo tanto, enfrentarla requiere mucho más que instrumentar “una red de protección social” y crecer a un ritmo elevado.
- Aun cuando el crecimiento estable y equilibrado es una precondition para el alivio de la pobreza, éste no es de ninguna manera suficiente si no va acompañado de medidas redistributivas. Esto implica la necesidad de formular una nueva generación de programas centrados en hacer que el crecimiento sea más propicio a la igualdad.
- Es indispensable que el Estado dedique importantes recursos a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza mediante una inversión sustancial en servicios básicos de educación y salud de buena calidad y mediante la atención prioritaria a las manifestaciones más extremas de ésta.
- La superación de la pobreza trasciende, no obstante, el papel del Estado, siendo indispensable la ampliación del concepto de políticas públicas para incorporar a las tareas del desarrollo humano al sector privado, a las múltiples instancias de la sociedad civil y, fundamentalmente a los destinatarios de las políticas: la población en situación de pobreza. Esta concepción mucho más compleja del problema de la pobreza requiere de capacidades de coordinación, formulación y evaluación de políticas muy exigentes, implicando, por lo tanto, la necesidad de desarrollar una institucionalidad sólida y una modernización sustancial de la política social.

Ficha: 11.2

Bibliografía revisada:

Jackeline Velazco. Estado del arte de la protección social para trabajadores informales en el Perú. 2003.

Revisión metodológica

Tema: Acceso y empleo

Síntesis:

No existe una definición única y homogénea en los estudios sobre el sector informal. Los criterios usados para clasificarlo han sido el tamaño del establecimiento, la categoría ocupacional, la intensidad en el uso del capital, entre otros (Araujo, s/f). Para esta investigación se propone usar la definición propuesta por la OIT (1993), donde las unidades de producción no constituyen una unidad jurídica independiente del hogar propietario ni de los miembros de la misma. A partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del año 1999 se incluyeron dos preguntas que son fundamentales

para aproximarse a la medición del Sector Informal según la definición de la Decimoquinta Conferencia de Estadísticos del Trabajo(1993):

- ¿Cómo está registrado su negocio o actividad? => Esta pregunta busca determinar cómo está constituido el negocio, a través del tipo de personería: natural o jurídica.
- ¿Cómo lleva las cuentas de su negocio o actividad? => Se busca identificar el tipo de contabilidad que lleva el negocio, el cual está en función del régimen tributario al que pertenece.

El término protección social está reemplazando al de seguridad social en los debates sobre las condiciones de vida de los trabajadores. Este hecho lleva implícito un cambio en los agentes responsables de la provisión de bienes y servicios orientados a garantizar la protección del trabajador. Así se pasa de un rol activo del Estado a uno de responsabilidad creciente de los individuos, familias y comunidades (Lund, 2001).

Estudios de la OIT (2002) muestran la existencia de un serio déficit de protección social para los trabajadores que pertenecen a la economía informal. A la vulnerabilidad en sus ingresos se agrega las mayores probabilidades de ser afectados por riesgos en su salud y seguridad en el trabajo. Para fines de este estudio, se asumirá que un sistema de protección social está conformado por los siguientes componentes: a) Seguros de salud, b) pensiones y c) redes de seguridad social que permiten revertir caídas aleatorias del ingreso (ILO, 1999)

La encuesta ENAHO tienen la ventaja de que contiene las preguntas que permiten aplicar la definición de economía informal propuesta por la OIT (1993). Sin embargo, en cuanto al análisis de la cobertura de componentes de protección social, la información disponible incluye el acceso a sistema de pensiones, seguro de salud e información sobre el estado de salud familiar y gastos realizados por la familia del trabajador. En cuanto al acceso a redes sociales se cuenta con información sobre la participación en programas sociales otorgados por el Estado. Este componente está de alguna forma insuficientemente recogido por las encuestas, por lo que es una limitación de las estadísticas disponibles.

Ficha: 11.3

Bibliografía revisada:

ESTADO DEL ARTE DE LA IGUALDAD DE GENERO EN LA EDUCACION BASICA DE AMERICA LATINA (1990-2000). Graciela Messina

Revisión metodológica

Tema:

Dos temáticas se desarrollan en el texto, dando lugar a un campo específico de conocimiento: a) la educación básica, que remite a la escolaridad obligatoria, la educación pública y el papel del estado en educación; b) el género, que da cuenta de las atribuciones sociales que se hacen a uno y otro sexo, involucrando relaciones de poder y desigualdad. El texto transita de la educación básica al género y viceversa, mostrando sus especificidades y tensionado por ambos temas. Se culmina el trabajo con la definición de propuestas para promover una educación básica inclusiva, destinada tanto a la población en edad escolar como a la juvenil y adulta, y donde convergen la igualdad de género con la valoración de la diversidad.

El documento, que se elaboró sobre la base de revisión de información secundaria, adoptó la forma de un estado del arte. La falta de información regional suficiente acerca de las políticas de promoción de la igualdad de género- las cuales a su vez se presentan como dispersas y puntuales- así como de estadísticas desagregadas por sexo y de una masa crítica de investigaciones acerca de género y educación, han sido factores limitantes para la confección del estado del arte.

En este marco, dos preguntas organizan el documento: a) cómo se manifiesta la igualdad de género en el campo de la educación básica “para todos” (niños- niñas y personas jóvenes y adultas); b) cuál es el papel de la educación básica en la producción, reproducción o cambio de las relaciones de género.

En el texto se han desarrollado cinco temas: a) las categorías de género, educación básica e igualdad de género; b) la situación de género en la educación básica de América Latina; c) las respuestas de los gobiernos y las ONGs en términos de políticas, estrategias y programas; d) los objetivos y estrategias definidos en Dakar en relación con la igualdad de género en la educación básica, recuperando otros antecedentes; e) reflexiones y recomendaciones a partir de los puntos anteriores.

Ficha: 11.4

Bibliografía revisada:

Red Nacional de Seguridad Social – RENASES, Actividades 2003

Revisión metodológica

Tema:

Objetivo principal:

Establecer lineamientos para la atención del Estado y las instituciones de servicio social, de políticas integrales de seguridad social dirigidas a la superación de las causas y efectos de la vulnerabilidad. Validación de los productos: Manual de Formación y la Guía General para la Gestión contra la Vulnerabilidad. En esta actividad también se recogerá información sobre prácticas exitosas concretas de las OSC, en el combate a la vulnerabilidad social.

La construcción del modelo económico de Guatemala se caracteriza por la ausencia de equidad en las oportunidades para el disfrute de sus derechos constitucionales, como son la vida y el bienestar integral, lo cual se materializa en la exclusión social, la discriminación en sus más variadas formas (de clase, de género, por preferencia sexual, por credos políticos, etc.), así como por la discriminación étnico-cultural. Esta concepción del crecimiento económico y de la consecuente consolidación de su estructura social excluyente, tienen como resultado obvio, la generación de un amplio espectro vulnerabilidad social.

Existen acciones de grupos de la sociedad civil, del sector público y de organismos internacionales que se ocupan de la atención puntual de los llamados grupos de riesgo; sin embargo hasta el momento no existe un esfuerzo sostenido y organizado de conjunto para la atención de los mismos, con la participación articulada de todos los sectores, en un esfuerzo interinstitucional. Por otro lado, el ejercicio del activismo social de los últimos quince años ha permitido la madurez de las organizaciones actoras, especialmente de la sociedad civil, y de una conciencia cada vez más desarrollada en la población de su propia situación y de la necesidad de enfrentarla, para lo cual es necesario desarrollar planteamientos sistémicos, que desemboquen en propuestas prácticas, basadas en una correcta conceptualización de la problemática. Ante esta

situación IEPADES, con el apoyo de InWent, realizará dentro del Paquete de Programas sobre seguridad, un trabajo continuado de acopio de información y experiencias sobre la vulnerabilidad en Guatemala y las formas de enfrentarla, así como el análisis que permita su sistematización y posterior divulgación mediante dos productos centrales: Manual de Formación sobre Vulnerabilidad y Guía de procedimientos para la gestión contra la vulnerabilidad social.

Asimismo, estas actividades y productos contribuirán a la consolidación de la Red Nacional de Seguridad Social, tanto por la participación de las organizaciones, como por la materialización de los resultados en instrumentos aplicables a la práctica. Los materiales que se produzcan, además de ser impresos a efectos de su divulgación, serán publicados en un portal especial dentro de la página web de IEPADES, así como los vínculos (links) de las organizaciones involucradas, y los materiales que éstas produzcan, lo cual se considera constituyen pasos necesarios para la sostenibilidad del proyecto.

Productos:

De esta forma, el presente año se obtendrán en términos concretos dos productos:

1. Manual de Formación sobre Vulnerabilidad, cuyo contenido será:

- a. Marco Conceptual y Político sobre la vulnerabilidad, causas y efectos, mapa de la vulnerabilidad en Guatemala.
- b. Evaluación de políticas públicas (nacionales e internacionales) en el corto, mediano y largo plazo y propuestas.
- c. Problemática de la seguridad social en Guatemala y sobre los lineamientos generales para la propuesta de su fortalecimiento para enfrentar la vulnerabilidad.

2. Guía de procedimientos para la gestión contra la vulnerabilidad social, cuyo contenido será:

- a. Caracterización de situaciones de vulnerabilidad y acciones para su reducción.
- b. Procedimientos para la gestión contra la vulnerabilidad social.
- c. Sectores de riesgo y acciones específicas en cada sector: Indígenas; Mujer; Áreas Precarias; Niñez y Adolescencia; Adultos; Mayores; Discapacitados; Población migrante; Desplazados; Desempleados; Enfermos del SIDA; Portadores del IVS; Personas con opción sexual distinta; Niños con discapacidad; Mujeres con discapacidad; Trabajadoras sexuales.

Metodología:

Estos productos serán elaborados de forma participativa, por medio de la consulta con los sectores organizados de la sociedad civil (OSC), del sector público (SP) y de la comunidad internacional (CI).

Personal especializado, contratado al efecto, diseñará técnicamente instrumentos para la obtención de información (entrevistas, encuestas), además de su participación en los

talleres y trabajará en la consolidación de la información para la elaboración del contenido de los documentos.

En este sentido, estamos girando la más amplia invitación a todos los sectores interesados en la problemática social de nuestro país a participar en el segundo taller que tiene como objeto la discusión en mesas de trabajo del siguiente temario:

Retos, amenazas y perspectivas

- La vulnerabilidad nacional y las amenazas de la apertura al mundo de la globalización: perspectivas para la corrección de las condiciones de vulnerabilidad actual en un escenario donde se impone la preeminencia del mercado.
- Incertidumbres sobre la capacidad del Estado guatemalteco para asumir su rol articulador del desarrollo económico y humano. ¿Hasta dónde es la organización social capaz de sustituirlo?
- Los nuevos retos para la integridad nacional, ciudadana y cultural, planteados por las nuevas formas de la dependencia y el avance de los medios de comunicación masiva.
- Vínculos entre vulnerabilidad humana y ambiental: conservación de la tierra y el medio ambiente.
- Problemáticas de la transición demográfica en Guatemala.
- Los antiguos y nuevos problemas de vulnerabilidad de las poblaciones migrantes.
- Riesgos, nuevas exigencias y oportunidades para la juventud.
- Antiguas y nuevas condiciones de vulnerabilidad para el adulto mayor.
- ¿Es posible construir un sistema de seguridad social más eficaz?

Ficha: 11.5

Bibliografía revisada:

Rodríguez Piñero Miguel y María Fernández López. *Igualdad y Discriminación*. Madrid. Ed. Tecnos. 1986.

Revisión metodológica

Tema:

LA IGUALDAD Y SUS EFECTOS: EL DERECHO A NO SER DISCRIMINADO

La lesión al principio de igualdad está relacionada estrechamente con un mandato generado desde el propio derecho, nos referimos al mandato a no ser discriminado por ningún motivo.

¿Es el derecho a no ser discriminado un Principio General del Derecho?

Como hemos afirmado, la base de todo Estado de Derecho son sus principios generales, pero no toda noción jurídica constituye uno de ellos. Así, por ejemplo no podemos hablar de un principio de libertad de prensa o de asociación, sino más bien de un derecho reconocido por la Constitución a la libertad de prensa o de asociación, toda vez que éste deriva necesariamente del principio de Libertad.

De igual forma en materia de igualdad y discriminación, podemos afirmar que el no ser discriminado constituye un derecho derivado del principio de Igualdad. En

consecuencia, nos referiremos en las siguientes líneas, al derecho a no ser discriminado y no al principio de no discriminación.

¿En qué consiste el mandato de no discriminar?

El principio de igualdad contiene una prohibición específica de no discriminar - el mandato de no discriminar -; esto es, la tutela antidiscriminatoria al señalar que nadie puede ser discriminado por ninguna razón.

Definido entonces, hasta este punto lo referido a igualdad y discriminación, conviene ahora establecer que el mandato de no discriminar es en concreto la actuación dinámica del principio de igualdad y del concepto que se tenga por discriminación, de acuerdo a los valores que se tengan por privilegiados en una determinada sociedad.

Sin embargo, en el desarrollo del concepto de mandato a no discriminar o simplemente la prohibición de discriminación, debemos señalar que éste, tiene rasgos jurídicos propios, que los hacen materia de un tratamiento diferenciado respecto del principio general de igualdad.

La Organización de Naciones Unidas plantea una protección frente a actos discriminatorios o transgresores de los derechos del ser humano o fundamentales “sin ‘distinción’ de raza, lengua o religión”.

1. El concepto específico de discriminación que maneja esta Organización consiste en el acto de negar a ciertos individuos la igualdad por pertenecer a un determinado grupo, categoría o colectivo social, restringiéndoles por ello su derecho a la igualdad en contra de la común dignidad de los seres humanos.

Los temas de discriminación e igualdad, debido a su naturaleza, han sufrido un proceso intenso de evolución y cambio, proceso que ha concebido a la discriminación como dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales religiosos, políticos, etc. ; es decir, su significación actual tiene un significado también peyorativo. Nuestra definición del término discriminación es la siguiente: “Discriminación es toda diferenciación o distinción sobre un individuo o grupo que no encuentre en su naturaleza motivos suficientemente objetivos y razonables que la justifiquen”.

La discriminación supone una negación de la aplicación del principio de igualdad en cualquiera de sus aspectos o manifestaciones: igualdad ante la ley, de trato o de oportunidades.

¿En función de qué elemento se realiza una discriminación?

La diferencia o distinción supone la existencia de un elemento comparativo de referencia respecto del cual se realiza. Se toma en cuenta un modelo de referencia con el cual se compara.

“(…) las razones de arbitrariedad pueden ser muy variadas y heterogéneas, y las situaciones de desigualdad arbitraria se dan en consecuencia, caso por caso, y a la luz de una relación concreta de comparabilidad con otro sujeto respecto al cual se pretende una similitud de situaciones”.

Ficha: 11.6

Bibliografía revisada:

La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Conferencia Internacional del trabajo. 91ª. Reunión 2003.

Revisión metodológica

Tema: Laboral

En materia laboral, la principal norma de carácter internacional es el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo que fue aprobado en el año 1958 que considera, en su artículo primero que el término discriminación comprende: a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

La discriminación laboral se produce en diversas situaciones y formas laborales, y en todos los sectores de la economía, ya se trate de un trabajo en la economía formal o la informal. Tanto los empleados de grandes empresas dotadas de alta tecnología como los asalariados de empresas informales, los abogados, los agricultores y los trabajadores por cuenta propia, pueden ser víctimas de discriminación de una u otra forma.

La referencia al empleo y a la ocupación significa que se brinda protección contra la discriminación no sólo a los empleados, sino también a otros colectivos de la fuerza de trabajo, como los trabajadores por cuenta propia, los propietarios de empresas y los trabajadores familiares no remunerados.

Este enfoque integrador refleja el reconocimiento de que los modelos de actividad económica de un país van de la mano con su grado de desarrollo económico. Más en particular, la incidencia relativamente alta de actividades independientes es una característica de muchos países en desarrollo.

La discriminación en el trabajo se puede manifestar en el acceso al trabajo, durante su desempeño, o en ambos momentos. Las personas pueden ser excluidas o incluso disuadidas de aspirar a un empleo por motivos de raza, sexo o religión. Los discapacitados o los trabajadores de edad suelen afrontar tremendas dificultades para conseguir un trabajo o para reincorporarse al mercado laboral después de haberse alejado del mismo.

El desempleo a largo plazo puede afectar a los miembros de algunos colectivos desfavorecidos de una sociedad más que a otros. Generalmente, las víctimas de discriminación en el acceso a un empleo suelen seguir siéndolo cuando ya están trabajando, en un círculo vicioso de desventajas acumuladas.

Para otros trabajadores puede que el acceso al trabajo no sea el asunto primordial. En cambio, pueden surgir obstáculos en relación con las oportunidades con miras al desarrollo de cualificaciones y la promoción profesional.

Ficha: 11.7

Bibliografía revisada:

"Testing discrimination in natural experiments". Organización Internacional del Trabajo.

Revisión metodológica

Tema: Laboral

1.1. Tradición inglesa

Se considera que los investigadores ingleses del gabinete de estudios Political and Economic Planning (PEP) fueron los primeros en utilizar el método en 1967. A partir de ellos, se estableció una tradición investigadora que ha influido en Holanda, Canadá, Australia y Francia.

El informe del PEP de 1968 (Daniel, 1968), mostró la intensidad de la discriminación existente en el medio empresarial contra las minorías llegadas al Reino Unido después de la segunda guerra mundial. El método empleado fue enviar a aquellas empresas de las que se habían recibido quejas por su comportamiento discriminatorio a un húngaro nacionalizado británico, a un ciudadano inglés de la India y a un nativo inglés blanco; se realizaron sólo 40 pruebas, lo que ha suscitado críticas por la falta de representatividad de los resultados obtenidos. Joweel y Prescott-Clarke emplearon el mismo método pero en lugar de "actores" enviaron "solicitudes escritas" para empleos de cuello blanco (Joweel y Prescott-Clarke, 1970). En ambas investigaciones se detectó la existencia de discriminación contra las minorías.

El segundo informe del PEP (McIntosh y Smith, 1974) incorporó el estudio conjunto de los dos niveles de cualificación (empleos no cualificados y cualificados), utilizando el método de actores para el primero y el de "cartas por correspondencia" para el segundo; asimismo introdujeron la variable género (observándose más discriminación contra las mujeres negras que contra los varones) y la variable cualificación (observando menor discriminación en empleos con mayor nivel educativo). El nuevo método de investigación fue adquiriendo consistencia y extendiendo su espacio de actuación. El estudio del Policy Studies Institute (sucesor del PEP), dirigido por Brown y Gay en 1985, investigó la influencia real de la legislación antirracista; otros investigadores como Hubbock y Carter han continuado esta tradición de investigación en Nottingham (Hubbock y Carter, 1980).

1.2. Tradición estadounidense

En Estados Unidos el método adquiere la denominación "situation testing" o "auditing" y comenzó a aplicarse a finales de los años sesenta por grupos activos en la lucha contra la discriminación en el ámbito del alquiler de viviendas a minorías, dado que la Corte de Justicia admitía estos resultados como evidencias. En el mercado de trabajo se aplicó esta metodología en la década siguiente. Así, Newman utilizó el "test por

correspondencia" para comprobar la eficacia de programas de acción positiva contra la discriminación (Newman, 1978); se introdujeron nuevas variables, entre ellas el tamaño de la empresa, la exigencia de informes previos, etc. Como resultado más llamativo se observó que en las grandes empresas los solicitantes negros eran mejor atendidos que los blancos, porque las instituciones interesadas en que se cumpliera el programa de igualdad de oportunidades dedicaban mucho esfuerzo a revisar sus actuaciones; debido a esto el comportamiento de las empresas en el empleo de la población de la minoría negra tuvo una incidencia notable.

La ausencia de contactos entre investigadores de ambas tradiciones (alquiler de viviendas y mercado de trabajo) era tan grande que, cuando el Urban Institute de Washington, en colaboración con el General Accounting Office, estudió el mercado de trabajo para comprobar la discriminación contra los inmigrantes húngaros, el equipo de investigación de Cross (1990) reinventó el método, aunque con características propias: aplicaron 360 pruebas en empresas ubicadas en Chicago y San Diego por medio de actores anglo y latinos que relataron todo su proceso de contratación (Cross y otros, 1990). El interés metodológico de esta investigación se basa en que se verifica todo el proceso de contratación seguido con los entrevistados y no se termina la prueba hasta que se les ofrece o deniega el empleo (en el caso de los investigadores ingleses la prueba terminaba cuando se ofrecía o denegaba una entrevista).

2. Pruebas de verificación *in situ* y otras metodologías para el estudio de la discriminación laboral

Las pruebas de verificación *in situ* tienen la característica de ser un "experimento natural", de acuerdo con la denominación del proyecto de la OIT, lo que quiere decir que se producen en condiciones sociales habituales y no construidas en laboratorio. Por ello, es de interés sopesar los pros y contras de las mismas en relación con otros métodos de investigación de la discriminación laboral en el momento de la contratación; entre éstos pueden distinguirse los que estudian el proceso de discriminación y los que estudian los efectos de la discriminación.

2.1. Estudios sobre el proceso de discriminación

Según el énfasis que se ponga en uno u otro aspecto del proceso, se distinguen estudios sobre el agente que produce la discriminación, el acto de discriminación o la víctima que la sufre; también se distinguen estudios sobre comportamientos y estudios sobre cualidades mentales que supuestamente influyen en la acción (actitudes, prejuicios, etc.). En este caso, se trata de la distinción tradicional en sociología entre "lo que se dice y lo que se hace" o entre "actos y sentimientos"; ambos aspectos son importantes en un tema como la discriminación, que implica actos ilegales o comportamientos socialmente inaceptables.

Ficha: 11.8

Bibliografía revisada:

Derecho a la salud, su situación en Colombia. Natalia Paredes Hernández. Bogotá, GTZ y CINEP. 2003. 134 páginas.

Revisión metodológica

Tema: Salud

El reconocimiento de la salud como derecho humano no es un hecho reciente, se remonta a la carta de la de constitución de la Organización Mundial de la Salud en 1946 al plantear que el goce de grado máximo de salud que se puede lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin ningún tipo de distinción; y a la Declaración de los Derechos Humanos acordada en 1948, que en su artículo 25 dejó planteado que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure bienestar y salud.

El derecho a la salud evidencia las diferentes concepciones de ciudadanía, que derivan de la fragmentación de los derechos humanos en generaciones, donde se da prioridad a unos sobre otros, generando a su vez categorías de ciudadanía. El proyecto de estado social de derecho busca superar esta fragmentación al reconocer la responsabilidad del Estado en la garantía integral de los derechos humanos y una ciudadanía poseedora de estos. De esta forma se busca superar la supremacía de los derechos civiles y políticos sobre los económicos, sociales y culturales y avanzar en la construcción de una ciudadanía integral. Este reconocimiento debe llevar a la definición de políticas públicas sociales integrales, que posibiliten el desarrollo de las capacidades de la ciudadanía en el contexto de una vida digna.

Esta mirada es recogida en el conjunto de instrumentos internacionales de los derechos humanos. En este aspecto se destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que en su artículo 12 reconoce la salud como derecho humano y su desarrollo amplio a través las Observaciones generales No. 14 y No. 15. realizadas por el Comité del PIDESC que la salud por la vía de los derechos humanos se vincula al concepto de bienestar conectando lo individual y colectivo, sacándola de la esfera exclusiva de la enfermedad y colocándola en la base del desarrollo humano, desde la perspectiva de la realización del ser humano y no únicamente como crecimiento económico.

Garantizar el derecho a la salud necesita de un conjunto de cuatro elementos esenciales relacionados con la disponibilidad, accesibilidad, calidad y adaptación cultural de las instituciones, bienes, servicios y programas como factores básicos de la salud relacionados con alimentación, vestido, vivienda, educación, saneamiento, entre otros. Esta postura supera la mirada reducida del derecho a la salud a la simple atención a la enfermedad. Ampliar el campo del análisis del derecho a la salud y ensanchar la perspectiva del diseño, ejecución y evaluación de la política pública de salud desde los referentes normativos del derecho internacional de los derechos humanos y de la jurisprudencia nacional es una obligación para todos los entes políticos que coexisten en nuestra sociedad.

Ficha: 11.9

Bibliografía revisada:

"Mill versus Paternalism," *Ethics*, Vol. 90, N°4 (1980), pp. 470-489

Revisión metodológica

Tema: Revisión de temática metodológica.

LIBERTAD DE PROYECTOS

La idea detrás de la libertad de proyectos es que cada persona debe ser libre de elegir las metas que ella desea perseguir en la vida y de determinar el plan básico para alcanzar esas metas. No es suficiente que una persona tenga libertad de pensamiento y conciencia para determinar qué cree o qué piensa que es importante; es esencial que una persona sea libre de idear metas y planes para alcanzar esas metas. Por supuesto, todo esto debe tener lugar frente a un trasfondo de instituciones justas. Entonces los derechos liberales de otras personas deben ser respetados; los derechos democráticos de otras personas deben ser respetados. Y las decisiones básicas de una asamblea democrática con respecto a problemas de eficiencia y justicia distributiva y decencia pública deben ser respetadas.

Como lo nota Mill, el principio de libertad de proyectos no implica que la actividad económica tal como la producción o el intercambio no puedan estar reguladas. Lo que implica es que la actividad económica no puede ser regulada o prohibida sobre la base de que se considera que la elección básica de las metas y de los planes para alcanzar esas metas es mala para la persona que está eligiendo. Esas regulaciones económicas tampoco deberían restringir indebidamente tales elecciones. La elección de metas y planes para alcanzar los fines deseados no puede ser objeto de interferencia por parte de otros con el fundamento de que estos fines o planes básicos son malos para los agentes que las eligen o con el fundamento de que otros los desaprueban o sienten asco por sólo pensar en esas metas y planes básicos. En esencia, esta libertad excluye ciertas clases de paternalismo por parte del gobierno y de otros y excluye la consternación o aflicción que otros sufren por el mero hecho de pensar en estas acciones como razones legítimas para la interferencia.

El límite sobre la acción paternalista, sin embargo, no se extiende a todos los problemas que se relacionan solamente con el bien del agente. Este es un tema muy complejo que no tendremos espacio para tratar aquí. Es suficiente decir que la acción paternalista debe estar justificada bajo ciertas circunstancias que impliquen la necesidad de tomar decisiones informadas con conocimiento de expertos. Aunque es ciertamente controversial, las regulaciones sobre comidas o drogas, sobre el diseño y la fabricación de máquinas complejas para el uso personal, sobre el uso de instituciones financieras complejas, todas constituyen límites sobre lo que los individuos pueden hacer. Estos límites son justificados, en muchos casos, apelando al bien de los individuos involucrados. Todas las actividades en cuestión implican el uso de objetos e instituciones cuya evaluación requiere conocimiento experto que no podemos esperar que la gente tenga en general, y conocimiento que de hecho podríamos no querer que la gente gaste mucho de su tiempo en adquirir.

Ficha: 11.10

Bibliografía revisada:

En búsqueda de trabajo. Migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas. Bibliografía seleccionada. Silke Staab. Octubre 2003.

Revisión metodológica

Tema:

Los actuales procesos de liberalización económica, reconversión productiva y flexibilidad laboral que, entre otros, caracterizan el fenómeno de la globalización, tienen un impacto en la vida de las mujeres, sobre todo de las más pobres, incentivándolas a migrar en busca de fuentes de empleo que no encuentran en sus lugares de origen.

Por ende, la globalización de la economía no sólo implica el flujo de capitales y productos, sino también la creciente movilidad de trabajadoras y trabajadores que buscan empleo y mejores condiciones de vida fuera de sus países de origen. La movilidad de capital y la distribución espacial de las inversiones presentan una relación consistente con la movilidad de las poblaciones. En este marco, la región de América Latina y el Caribe ha enfrentado, en las últimas décadas, la emigración de un gran número de su población hacia los países con mayor desarrollo económico. Más recientemente, han surgido corrientes de migración intrarregional que han llamado la atención de la sociedad civil y de las instituciones públicas de la región. A partir del decenio de 1980, estos flujos intrarregionales se han caracterizado por un creciente predominio femenino.

La migración de las mujeres latinoamericanas y caribeñas es un tema de estudio emergente, complejo y heterogéneo. No obstante, existe consenso en cuanto a la existencia de rasgos e implicaciones particulares que la distinguen de la migración masculina. Entre éstas, se destacan su segregación ocupacional en empleos precarios y con alto riesgo de explotación, como la prostitución y el servicio doméstico, así como su mayor vulnerabilidad durante el proceso de traslado, particularmente si se trata de tráfico de personas.

La vital importancia y los desafíos políticos que resultan de los procesos migratorios para los países de destino y de origen, junto a su creciente feminización, hacen imprescindible un análisis de género, así como su consideración en las políticas públicas de los países. La bibliografía que aquí se presenta pretende sistematizar la información disponible sobre el tema y facilitar el acceso a ella. La selección de los documentos, su sistematización y análisis permiten determinar el estado actual de la literatura, sus contribuciones y los inherentes temas de interés, pero también es útil para especificar los desafíos pendientes para investigaciones futuras y, fundamentalmente, para la adopción de políticas públicas que respeten los derechos de las migrantes. Para facilitar su consulta, se anexan tres índices: alfabético de autores, temático y geográfico. De manera complementaria, se adjuntan tres listados que permiten acceder a nuevas fuentes de información para profundizar ciertos temas: acuerdos internacionales de referencia, principales instrumentos nacionales y sitios web de interés.

Ficha: 11.11

Bibliografía revisada:

Baer, Gladys; Gomes, Charles; Pérez Vichich, Nora; Santistevan, Ana María; Texidó, Ezequiel. *La situación de los trabajadores migrantes en el Cono Sur en la década de los noventa*. Ginebra: OIT, 2003. 144 p.

Revisión metodológica

Tema: Migración

Análisis de los flujos migratorios en los países del Cono Sur en el último decenio, considerando, en especial, las modalidades de inserción de los migrantes en los mercados de trabajo de los países receptores. Se basa en la evaluación de los censos nacionales y encuestas de hogares. Revela como rasgo esencial la creciente importancia de las mujeres en todas las corrientes migratorias y su predominio en los flujos intrarregionales.

El trabajo se divide en tres partes. La primera describe los principales patrones migratorios en la región del Cono Sur en el período 1990-2001, resumiendo las características sociodemográficas de la población inmigrante en Argentina, Chile,

Paraguay y Uruguay. La segunda analiza los mercados de trabajo de estos países, el impacto de la inmigración laboral y las modalidades de inserción, según ramas de actividad y grupos ocupacionales. Sostiene que la inserción de mano de obra migrante muestra características diferenciales, de acuerdo al sexo y la nacionalidad. La última parte aborda el tema de la vulnerabilidad, centrando el análisis en los mecanismos de exclusión perpetuados por la percepción sobre los migrantes y su representación en los medios de comunicación, la segregación en ciertos tipos de empleo y el estatus legal irregular.

Ficha: 11.12

Bibliografía revisada:

En profundidad I. El derecho a una vivienda adecuada. Choike.org. 2004.

Revisión metodológica

Tema: Vivienda

Habitat Internacional Coalition (HIC), una red de ONG que trabaja con el tema de la vivienda, desarrolló una herramienta de monitoreo que identifica 14 elementos constitutivos del derecho humano a la vivienda. Estos elementos se desprenden de las obligaciones que los estados contrajeron al ratificar diferentes tratados internacionales y otras leyes comúnmente aceptadas.

Estos elementos son: seguridad de tenencia; bienes y servicios (entre los cuales se encuentra el agua, considerado un requisito esencial para un pleno derecho a la vivienda); accesibilidad económica, habitabilidad, accesibilidad física, ubicación, tradiciones culturales, libertad frente a posibles desalojos, información, capacitación, participación y libertad de expresión, realojamiento, ambiente saludable, seguridad y privacidad.

A pesar de que este derecho se encuentra bien definido, existe una gran distancia entre las palabras y los hechos. De acuerdo a cifras de la ONU, mil millones de pobladores urbanos tienen problemas relacionados con la vivienda. La mayoría vive en asentamientos irregulares en países en desarrollo. De acuerdo a la sociedad civil y a diferentes expertos, la gran culpable es la globalización corporativa y sus efectos negativos en las vidas de los pobres. Como señala Miloon Kothari, relator especial de la ONU en temas de vivienda, “las apremiantes desigualdades de ingreso y oportunidad entre y dentro de los países han conducido al incremento en la cantidad de personas sin vivienda adecuada y segura. Los derechos humanos que poseen las personas y las comunidades a la vivienda, el agua y el saneamiento (...) siguen erosionándose a medida que el proceso de privatización se profundiza y acelera”. **Instancias de discusión**

En el ámbito de la ONU está teniendo lugar un debate candente. Conferencias, declaraciones y seguimientos se han convertido en un campo de batalla donde las ONG vienen denunciando regresiones con respecto a logros ya obtenidos. La primera conferencia sobre vivienda y asentamientos, conocida como Habitat I, tuvo lugar en Vancouver (Canadá) en 1976. Equidad, justicia social, solidaridad, dignidad humana, libertad de acción y de movimiento fueron los principios fundamentales articulados en esta conferencia. Allí se recomendó que los

gobiernos y las organizaciones internacionales dediquen todo su esfuerzo a tomar acciones urgentes. Sin embargo, los problemas no solo persistieron sino que se multiplicaron en número y alcance.

Veinte años más tarde, en 1996, la ciudad de Estambul fue sede de Habitat II. La Agenda Habitat, documento adoptado por los estados miembros, representó un gran adelanto. Allí se reconoció el derecho a la vivienda como un derecho humano fundamental. Durante todo el proceso se hizo énfasis en la importancia de la participación de la sociedad civil, transformando el abordaje con el que hasta ese momento se habían encarado los objetivos de Vancouver. Se promovió una participación real y efectiva de las ONG en los procesos de negociación. En la conferencia Estambul + 5, que tuvo lugar en Nueva York en 2001, la ONU revisó la implementación de la Agenda Habitat. De acuerdo a las ONG presentes, este nuevo proceso implicó un retroceso con respecto a Habitat I, en cuanto a participación de las ONG y autoridades locales. En este contexto HIC emitió una declaración, firmada por 30 ONG de 20 países, donde condenó la ausencia de toda referencia al derecho a la vivienda como un derecho humano en la declaración final de la Conferencia. Allí declaró que “esta regresiva tendencia post Estambul ha sido defendida por muy pocos estados”.

El derecho a la vivienda también está siendo discutido en otro ámbito: las Metas de Desarrollo del Milenio. En el año 2000 los estados miembro de la ONU acordaron trabajar de cara al cumplimiento de ocho metas de desarrollo, subdivididas en 18 objetivos específicos y mensurables. La meta 7 - objetivo 11 apunta a una mejora significativa en las vidas de cien millones de habitantes de asentamientos irregulares para el año 2020. Los relatores especiales del Comité para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU están promoviendo la participación de las ONG en el monitoreo que está llevando a cabo UN-HABITAT, organismo de la ONU encargado de los temas de vivienda y asentamientos. También están promoviendo la adopción de una perspectiva de derechos humanos (que incluye a los derechos económicos, sociales y culturales) en el proceso general de las Metas de Desarrollo del Milenio.

El Banco Mundial ha participado en esta iniciativa a través de su programa “Alianza de las ciudades” (lanzada conjuntamente con UN-HABITAT). De acuerdo a sus promotores, el programa fue creado para “fomentar nuevas herramientas, enfoques prácticos e intercambio de ideas para promover el desarrollo económico global y atacar los problemas de pobreza urbana. Sus actividades refuerzan la implementación de la Agenda Habitat”.

Al considerar el derecho a la vivienda como un derecho humano es necesario adoptar una perspectiva de género. Las mujeres, ya sean de hecho o de derecho, son excluidas y discriminadas en prácticamente todos los aspectos relacionados con la vivienda. Es necesario que se tomen acciones positivas para asegurar su derecho a la herencia y la propiedad de la tierra y otros bienes; al crédito; a los recursos naturales y la tecnología apropiada, así como también para garantizar su derecho a la seguridad de tenencia y la capacidad de ser parte de un contrato.

12. Búsqueda, compendio y síntesis de las prácticas internacionales versus discriminación existentes.

Ficha: 12.1

Bibliografía revisada:

BASES GENERALES DEL PLAN NACIONAL PARA SUPERAR LA DISCRIMINACION EN CHILE.

Revisión metodológica

Tema: Integral

La discriminación es común a toda Latinoamérica, los especialistas reconocen, por ejemplo, en la xenofobia, una expresión específica de la exclusión que está presente en nuestros países. Los extranjeros migrantes y refugiados no sólo sufren serias dificultades de integración en el país receptor, sino también, fuertes expresiones de hostilidad de parte de ciertos sectores e instituciones. Esto ocurre, en parte, porque hay una manera de ver a los países vecinos y a sus habitantes en forma distorsionada, por ello estas miradas prejuiciosas entre países vecinos, resulta una tarea urgente y necesaria en estos tiempos de globalización.

De los datos del Latinobarómetro, un estudio de opinión pública que se realiza sistemática y simultáneamente en la mayoría de los países de América Latina, surge una realidad poco optimista: los vecinos más a mano son precisamente quienes se convierten en verdaderos enemigos externos. Y si bien los proyectos de integración (Mercosur, Pacto Andino, NAFTA), son evaluados muy positivamente, los pueblos implicados en los mismos son percibidos con desconfianza y hostilidad.

Las miradas recíprocas no hablan ni de tolerancia, ni de hospitalidad "con el amigo cuando es extranjero". Más de la mitad de los entrevistados en Brasil, Chile y Colombia desconfía de los argentinos, brasileños, bolivianos, y de los chilenos en porcentajes que rondan el 60%; los bolivianos son mal vistos, en porcentajes escalofriantes de hasta el 70%, por los brasileños, los paraguayos, los uruguayos y los argentinos; 88% de los ecuatorianos desconfía de los peruanos, a la vez que el 87% de los peruanos desconfía de los ecuatorianos; casi la mitad de los mexicanos temen a argentinos, ecuatorianos, venezolanos o bolivianos; por mencionar algunos ejemplos.

Resulta evidente que es necesario plantear, a nivel cultural y educativo, una discusión en torno de la Discriminación en los ámbitos nacional-interno y regional, incorporando temáticas como la construcción de Estados Multiculturales y la transformación de la retórica integracionista en procesos que consideren lo cultural, como base de la integración económica. Así por ejemplo, la creación de programas educativos comunes Universidades y postgrados regionales, la homologación de estudios dentro de la región, pueden ser las bases para una auténtica integración Latinoamericana. La idea de construir Estados Multiculturales radica en que, al parecer, la noción de Estado-Monocultural ha llegado a su fin, sobre todo en los contextos Estados Democráticos. Sin embargo, la aceptación de este planteamiento no es sencilla, ya que por mucho tiempo ha prevalecido el ideal del Estado Homogeneizador, aquel que pretendió, por lo demás, sin éxito, anular e incluso combatir las diferencias. En el caso de los Estados Latinoamericanos y su ideal homogeneizador, González Casanova⁶ habla de

⁶ González Casanova, Pablo, "Sociología de la Explotación" México, 1975.

"endocolonialismo" refiriéndose a las relaciones sociales prevalecientes particularmente con los pueblos originarios.

Se hace necesaria una nueva mirada, que otorgue mayor consistencia democrática a la nación, pero, ¿cómo se hace eso? creemos que dejando de lado las "estrategias fatales", aquellas que consideran como central el uso de la violencia para "resolver" los conflictos, porque de esta manera, como nos ha mostrado la historia, no sólo no desaparecen los problemas, sino que además generan otros, aumentando por ende su complejidad.

Por otra parte, se torna preciso impulsar un proceso de permanente reconocimiento y aceptación de las diferencias, culturales, sociales, políticas, religiosas, sexuales, físicas, ideológicas, generando mecanismos de regulación de éstas diferencias. Es decir, el problema ya no es cómo eliminamos las diferencias, sino cómo las vivimos y como alcanzamos esa multiculturalidad.

A la nueva definición del Estado, sigue, o tal vez debería anteceder, una nueva definición de democracia, ya que como lo recuerda Touraine "Lo que ocurrió en Bosnia demuestra que la democracia no se define por la participación ni por el consenso sino por el respeto de las libertades y la diversidad".⁷

Respecto a nuestro país, a partir del tercer gobierno de la concertación, se hace evidente el diagnóstico compartido de agotamiento y crisis de los espacios de participación, tanto de los espacios públicos como de los generados por la ciudadanía.

Esta crisis se enmarca, según el informe del PNUD⁸, en las transformaciones que la sociedad actual presenta y cuyos énfasis se dan en un proceso de globalización, de individualización y reformulación de las identidades colectivas.

Se produce por tanto, una mutación del campo significativo de convenciones, costumbres y discursos sociales, políticos, económicos y tecnológicos que fundamentaban la idea de pertenencia a una comunidad nacional, a un grupo social o a un destino compartido. Se trataría, de dilucidar si el Estado puede contribuir a reponer un marco mínimo de certezas que permitan a los individuos y grupos resolver las preguntas del ¿Quiénes somos y cómo vivimos juntos?.

Este contexto exige una mirada distinta de las modalidades o formas de participación, tanto de aquellas generadas por el Estado como por la sociedad civil, con el fin de buscar transformaciones, y perspectivas que otorguen inteligibilidad y sentido a la realidad social.

En esta realidad, la identidad social de los grupos queda a la deriva, a la espera de dilucidar su lugar en el escenario que emerge. Frente al cambio social acelerado, al cambio de Estado, al nuevo rol del mercado, los sujetos sociales constituidos se diluyen y la tradición organizacional se desvanece, emergiendo nuevas políticas asociativas. El Estado y otras instituciones (Partidos Políticos, Iglesia, etc.) muestran su perplejidad ante esta inédita "geografía social", haciendo evidente que el mayor déficit de diferentes estímulos estatales a la participación, reside en el desconocimiento profundo sobre este nuevo panorama social. Ello obliga al Gobierno a tomar iniciativas frente al tema.

⁷ Touraine, Alain, ¿Qué es la Democracia", pág.24, Fondo de Cultura Económica, 1995.

⁸ Informe de Desarrollo Humano 1998

Uno de los elementos que deben contemplar estas iniciativas frente a la participación y que nos parece relevante que el Estado incentive, es la aproximación a una sociedad democrática y pluralista que considere la participación efectiva de los diversos grupos que la componen. Esto se logrará teniendo en cuenta en la Agenda Gubernamental la creación permanente de espacios y mecanismos de negociación que permitan la canalización de las necesidades, demandas y propuestas de los distintos grupos que conforman la sociedad. Por otro lado, el debate sobre la multiculturalidad tendrá que posicionar a las diversidades y a las formas específicas de su participación en la vida social.

Ficha: 12.2

Bibliografía revisada:

Informe Regional de América Latina para la Conferencia de Revisión a Medio Plazo de CONFINTEA. OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN DE LA UNESCO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (OREALC), SANTIAGO. INSTITUTO DE EDUCACIÓN DE LA UNESCO (UIE), HAMBURGO. Bangkok, Septiembre 2003.

Revisión metodológica

Tema: Indicadores y educación

1. Hacia un Estado del Arte de la EPJA

Las recomendaciones que surgieron de las consultas de América Latina y el Caribe como seguimiento de CONFINTEA se definieron en términos relativamente operacionales. Se sugirió continuar con los contenidos (las siete áreas temáticas, ver “Marco Analítico General”, p. 11) que deberían de ser consideradas a través del mejoramiento de las tres “Líneas de Acción” básicas:

- Currículum y Evaluación,
- Capacitación docente,
- Investigación y documentación.

También se sugirió ver estos lineamientos desde una perspectiva más técnica, y evaluar las acciones reales que estaban siendo desarrolladas en este campo. Un primer intento de un “Estado del Arte” fue propuesto para llegar a una base más concreta con el fin de recomendar acciones específicas para su mejoramiento.

Por tanto, la UNESCO-OREALC y el Instituto de Educación de la UNESCO en Hamburgo se dieron la tarea de preparar un primer estudio exploratorio para definir de una forma más precisa los desarrollos que se estaban dando por las instituciones dedicadas a la educación para personas jóvenes y adultas (EPJA) según las tres líneas de acción. Tres acciones principales de investigación fueron lanzadas:

Primero, el desarrollo de estudios de caso de seis países de una forma descriptiva, analítica, que entregaran una revisión más sistemática de hechos y características de la EPJA en cada realidad. Los países seleccionados fueron Brasil, Chile, Honduras, Ecuador, México y dos países representativos del Caribe Inglés: Jamaica y Trinidad y Tobago. De este modo, se espera haber capturado la diversidad de los problemas, así como las mejores prácticas en la región. Los obstáculos y ejemplos se describen desde el punto de vista del currículum, la evaluación, el desarrollo de la investigación, así como de la formación docente. También se ofrece información sobre el marco administrativo financiero para la ejecución del EPJA.

- El segundo aspecto que fue considerado, dada la falta de una evaluación sistemática, fue el desarrollo de la formación de los educadores de adultos en América Latina y el Caribe. Esta tarea constituyó un esfuerzo importante para explorar la oferta de formación de educadores en EPJA, en sus modalidades de formación inicial y formación continua (Ver el punto 2 en el “Marco Analítico General”).

- Finalmente, la recomendación de explorar la situación de la investigación y de sus resultados en América Latina y el Caribe fue considerada. Un esfuerzo coordinado entre las Redes de la UNESCO-OREALC, REDUC y ALADIN entregaron un muy demandado Estado del Arte y las tendencias documentales y bibliográficas reflejadas en la región. (Ver el punto 4: “Investigación de la educación de Jóvenes y Adultos en América Latina y el Caribe”).

- El análisis de estos tres aspectos de la documentación e información han ayudado a obtener un marco básico para la comprensión de las principales tendencias relacionadas con las líneas de acción propuestas en las consultas regionales de CONFINTEA.

2. Antecedentes y Tendencias Generales de la EPJA

Cuando se analizan los antecedentes de la EPJA en la región, emergen dos importantes Características generales:

a) Que durante la última década sólo tres por ciento o menos de los presupuestos de los gobiernos o ministerios de educación de la región fueron colocados para el desarrollo de la EPJA. En el caso de Chile, sólo 1.6 por ciento fue dedicado a la EPJA en el año 2002. En el Brasil, un excepcional 7 por ciento fue dedicado en el año 2000, si consideramos contribuciones del gobierno federal y municipal, así como contribuciones privadas. 2.78 por ciento de la Secretaría de la República Dominicana fue atribuido a la EPJA, cubriendo solamente 4.2 por ciento de la demanda para el aprendizaje de los adultos. Como sugiere la UNESCOOREALC, la falta de información sobre el gasto público constituye una seria limitación en el análisis del rendimiento y la calidad de la EPJA, así como de la responsabilidad de los tomadores de decisiones.

b) Durante la década del 90, una nueva política de la EPJA fue desarrollada, con énfasis en la incorporación al empleo de la juventud socialmente marginal. Es así como modelos que daban énfasis a una educación “secundaria” para la EPJA, la mayoría de las veces a través de programas acelerados, se convirtieron en la primera prioridad en los distintos países considerados. Chile ofrece un modelo en esta dirección. Por otro lado, observamos la integración de sistemas de formación tradicional vocacional para los trabajadores en una nueva dimensión, en donde las destrezas generales básicas y secundarias se han incorporado. La descripción de estrategias tripartitas (gobierno, trabajadores y juventud, así como el sector privado) en varios países indican soluciones para el desempleo juvenil que merecen ser replicadas en la región (ver los estudios de caso del Brasil y de Jamaica). México y algunos países del Caribe Inglés han tomado una dirección distinta y están desarrollando un acercamiento más integrado, que incorpora la búsqueda de oportunidades de empleo y un énfasis en las siete áreas temáticas de CONFINTEA: género, salud, ciudadanía, desarrollo local sostenible, campesinos e indígenas.

3. Curriculum y evaluación

Contrariamente a lo esperado, la investigación de los estudios de caso analizados y otra información adicional, muestran una gran riqueza en el desarrollo de materiales e instrumentos de currículum. La tendencia principal observada, desde el punto de vista de los aspectos “temáticos” está dominada por el énfasis en el trabajo, empleo y juventud. En algunos países este énfasis descarta, desde una perspectiva financiera y técnica, el desarrollo curricular que trata la alfabetización, el género, la salud, etc. (ver “Marco Analítico General” p. 19,20) Por otro lado, también se está desarrollando un currículum más “holístico” (ver el estudio de caso de México).

El tema de la evaluación se ve desde dos perspectivas: desempeño y calidad. Desde el punto de vista del desempeño, es importante subrayar que en muy pocos casos el currículum del EPJA integra el auto – aprendizaje, el diagnóstico, instrumentos de evaluación permanentes o al final, que se consideren en el diseño instructivo. Al respecto, son importantes las descripciones de los estudios de caso de México y Honduras. También, se hace referencia en la mayoría de los estudios de caso a instrumentos de evaluación de la administración.

Documentación extensa se refiere a la investigación que se está llevando a cabo (ver “Documentación y Bibliografías Anotadas”). Sin embargo, la revisión del material de investigación muestra que la evaluación de la calidad de la EPJA está muy por debajo de las expectativas. La necesidad de alcanzar los resultados desarrollados por la educación primaria formal es evidente (ver “Marco Analítico General”, p. 17,18).

4. Formación Docente

Como parte del marco analítico se exploró la formación de los educadores de adultos. Una primera compilación sistemática de fuentes documentales y directas muestra que la formación inicial y en servicio siguen siendo actividades marginales. En muy pocos casos encontramos una formación en servicio que esté sistemáticamente relacionada al proceso de evaluación o de desarrollo del currículum. Entre otros, dos estudios de caso se pueden destacar como buenas prácticas en esta dirección: El INEA en México y Alfabetização Solidária en el Brasil. La formación inicial muestra una oferta errática y una falta de currículum sistemático y claro (ver “Marco Analítico General: 2. Formación Docente en América Latina y el Caribe”).

5. Investigación, Documentación e Información

Durante las consultas de CONFINTEA se constató que la investigación en educación de adultos en la región era débil y dispersa. La necesidad de contar con información unificada que ayudara a producir conocimiento relevante fue considerada como crucial. La revisión propuesta aquí es un primer intento por un “Estado del Arte” en la materia. Esta revisión confirma una dispersión de los esfuerzos y en la mayoría de los casos su impacto en el mejoramiento real y en la evaluación de programas concretos de EPJA. Dos concentraciones de información y de investigación práctica fueron identificadas en Chile y en México (ver punto 4: “Investigación: Una Revisión de la Evidencia”). La primera bibliografía anotada y documental que surgen de este ejercicio muestran, sin embargo, que la investigación en los últimos diez años se ha concentrado en su mayoría en el mundo del trabajo y en la formación vocacional. Se han observado distintas variaciones sobre el tema, desde un surtido de perspectivas puramente “economicistas” y funcionales.

Finalmente, se entrega una muy valiosa colección de referencias de sitios WEB sobre la EPJA, de fuentes gubernamentales y no – gubernamentales en América Latina y el Caribe, así como recursos adicionales en inglés y castellano de recursos en línea.

B. Recomendaciones

El anterior análisis descriptivo sugiere la necesidad de construir una estrategia a mediano plazo para que se puedan reforzar los siguientes aspectos de la EPJA:

1. La revisión de los modelos curriculares se debe realizar de una manera sistemática, con el fin de desarrollar un acercamiento más coherente de la EPJA. Esta debería incorporar los temas transversales de CONFINTEA e ir más allá de lo meramente funcional dirigido solamente al mundo del trabajo y al empleo. Estos alcances curriculares deberían incorporar mecanismos de evaluación permanente de desempeño. Las experiencias piloto de buenas prácticas deberían ser seleccionadas para servir de modelos a ser replicadas y para la formación sobre – la – marcha en la región.

2. La necesidad de construir iniciativas piloto, por lo menos en dos países de la región de la América Latina y del Caribe, para la construcción de indicadores de calidad comparativos para el EPJA. Estos indicadores podrían ser la base para ser replicado y para servir de comparación entre los países de la región.

3. El proceso de evaluación requiere ser acompañado por sistemas mejorados de colección y recuperación de estadísticas pertinentes e información transparente sobre inversión (desde fuentes gubernamentales, no gubernamentales e internacionales).

4. Se requieren criterios unificados para la formación de los docentes de la EPJA. La situación presente es errática y sólo en algunos pocos casos articulada con el currículum y con mecanismos de evaluación que están siendo implementados en el terreno. El refuerzo de la formación docente en servicio, relacionada con *vitae innovador*, necesita ser conducida y utilizada como un modelo a ser replicado y para la formación a través de la demostración. La formación superior de administradores y encargados de desarrollar programas de EPJA debería ser re – vitalizada de una manera más unificada a través de consorcios de universidades o de otras instituciones de acreditación para la educación pos – secundaria.

5. La Red ALADIN en la América Latina y el Caribe debería ser reforzada, especialmente en áreas como la región del Caribe y en temas más amplios de CONFINTEA, con énfasis que vaya más allá de la mera formulación de proyectos orientados a temas económicos o de empleo. Se espera que la UNESCO-OREALC y REDUC estructuren una red más sistemática de EPJA con importantes centros de documentación especializados, tales como el INEA, CREFAL y de otras Universidades como la de las Indias Occidentales (West Indies University) en el Caribe.