

Capítulo 3. Derecho a la igualdad y no discriminación



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

De acuerdo con el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México:

El fenómeno de la discriminación es complicado de conceptualizar porque es al mismo tiempo una práctica enraizada en una dinámica social compleja y un principio jurídico –una conducta antisocial– asociado a la defensa y promoción de los derechos humanos y un eje articulador de acciones y políticas públicas. En términos generales, la discriminación es una práctica que diferencia y busca hacer menoscabo de los derechos y coloca en una situación de desventaja, marginación, exclusión y vulnerabilidad a personas y grupos.¹

¹ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *El fenómeno de la discriminación en la Ciudad de México*, México, Copred, 2016, p. 1.

Esta definición del órgano rector en materia del derecho a la igualdad y no discriminación de la Ciudad de México permite apuntar que la igualdad y la no discriminación son, antes que nada, un derecho humano. Esto está reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los tratados internacionales de derechos humanos. Este derecho se traduce en la obligación del Estado de garantizar un trato digno a todas las personas en cualquier circunstancia. También debe entenderse como el goce de todas las personas, sin discriminación, de todos los derechos humanos. El derecho internacional protege, a través de muy diversos instrumentos, la igualdad de derechos, al tiempo que prohíbe la discriminación. Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 2.1, establece: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Las cláusulas de prohibición de discriminación se encuentran en muchos tratados de derechos humanos, tanto del sistema universal como del interamericano. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 2.2., establece la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de los derechos consagrados en el Pacto, “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Un derecho similar se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.1. Los tratados internacionales de derechos humanos que protegen a grupos específicos de población también estipulan la obligación estatal de proteger a las personas de la discriminación. Es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, en cuyo artículo 2.2. se expresa: “Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa

de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares”.

Los tratados que protegen los derechos humanos de las mujeres hacen énfasis en el papel protagonista que debe tener el Estado en la lucha contra la discriminación, buscando la puesta en práctica de medidas legislativas tendentes a eliminar esa discriminación. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer consagra, en su artículo 2, inciso *f*, entre otros, el compromiso de los Estados firmantes de “[a]doptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer”. El papel activo del Estado en la lucha contra la discriminación y sus efectos se encuentra expresado con más claridad en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará. Por ejemplo, el artículo 8, inciso *b*, establece que los Estados partes convienen en adoptar medidas y programas para:

Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer.

Los tratados internacionales establecen no sólo un reconocimiento del derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación, sino la obligación de los Estados firmantes de modificar la realidad social atacando la discriminación tanto pública como privada y sus consecuencias. Esto ha sido reconocido en las normas de carácter nacional. En el tercer párrafo del artículo 1º constitucional, por ejemplo, se establece que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, el primer párrafo del artículo primero constitucional establece que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las diferencias entre las personas deben entenderse como parte de la diversidad humana; así, se ha entendido que, frente al derecho, todas las personas son iguales. Sin embargo, esto no necesariamente ha sido una realidad. Por ello, el derecho a la igualdad se encuentra reforzado en el rango constitucional por la prohibición de discriminación, que a la letra señala, en el último párrafo del artículo 1º:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La Constitución reconoce así que todas las personas, sin excepción, gozan de los derechos humanos por el solo hecho de encontrarse en territorio nacional. Esto significa, en el ámbito espacial de la Ciudad de México, que todas las personas deben ser tratadas como iguales por

las autoridades locales. Diferentes artículos constitucionales protegen el derecho a la igualdad según el ámbito y los sujetos de derechos. Por ejemplo, el reconocimiento de la situación de exclusión social en la que viven los pueblos indígenas de México motivó la reforma del artículo 2º constitucional, que reconoce su derecho a la libre determinación, lo que incluye el derecho a elegir a sus autoridades o representantes, respetando el derecho al voto en condiciones de igualdad.

En su apartado B, el artículo 2º constitucional establece la creación de instituciones y de políticas públicas federales, estatales y municipales destinadas a promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y a eliminar cualquier práctica discriminatoria en su contra. Además, establece que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen, entre otras, las siguientes obligaciones: “impulsar el desarrollo regional de zonas indígenas, garantizar e incrementar los niveles de escolaridad y asegurar el acceso efectivo de los servicios de salud”. Por su parte, el artículo 4º constitucional establece la igualdad ante la ley entre “el varón y la mujer”.

Asimismo, la legislación federal hace énfasis en la obligación del Estado de luchar contra la discriminación y sus efectos en el ejercicio de los derechos. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo 3 establece que:

Cada uno de los poderes públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

En el ámbito local existen leyes con cláusulas que prohíben la discriminación, como la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas

con Discapacidad del Distrito Federal o la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal.² Sin embargo, una cosa es establecer estas cláusulas abstractas y otra cosa es reconocer qué leyes, políticas públicas o prácticas administrativas limitan u obstaculizan el ejercicio pleno de todos los derechos a ciertos grupos de población.

Por ello, la armonización legislativa con la prohibición constitucional de discriminación y respecto a los tratados internacionales de derechos humanos es una de las tareas pendientes más importantes en la lucha contra la discriminación en la Ciudad de México. Si bien ha habido avances sustanciales en los últimos años, hay aún mucho trabajo por hacer en este sentido.

B. Principales problemáticas

El derecho a la igualdad, como una obligación de tratar a todas las personas como iguales frente a la ley, es el resultado de la lucha

² “Artículo 5. Queda prohibida cualquier forma de discriminación, entendiéndose por ésta la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de alguno o algunos de los derechos humanos de las personas, grupos y/o comunidades, estén o no en situación de discriminación imputables a personas físicas o morales o entes públicos con intención o sin ella, dolosa o culpable, por acción u omisión, por razón de su origen étnico, nacional, raza, lengua, sexo, género, identidad indígena, identidad de género, expresión de rol de género, edad, discapacidad, condición jurídica, social o económica, apariencia física, condiciones de salud, características genéticas, embarazo, religión, opiniones políticas, académicas o filosóficas, identidad o filiación política, orientación sexual o preferencia sexual, estado civil, por su forma de pensar, vestir, actuar, gesticular, por tener tatuajes o perforaciones corporales, por consumir sustancias psicoactivas o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad de las personas frente al ejercicio de derechos. También será considerada como discriminación la bifobia, homofobia, lesbofobia, transfobia, misoginia, xenofobia, la segregación racial y otras formas conexas de intolerancia, el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.”

histórica en contra del trato preferente del que gozaban ciertos grupos sociales. Sin embargo, hoy se entiende que es válido tratar de forma diferente a determinados grupos o personas reconociendo sus diferencias y desventajas históricas, pues de no hacerlo podría tener consecuencias discriminatorias.³ Esta es la razón por la que algunas leyes locales brindan protección especial a las mujeres y colectivos de personas que tradicionalmente han sido discriminadas. Es el caso de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, que establece medidas de protección especial a favor de las mujeres con el propósito de prevenir hechos violentos en su contra.

La creación de este tipo de leyes representa para las mujeres una forma de garantizar el ejercicio de ciertos derechos. Por ello, debe promoverse y protegerse la vigencia de este tipo de normas. Asimismo, es importante la creación de leyes que protejan a personas que pertenecen a grupos tradicionalmente discriminados, como personas con discapacidad, indígenas, personas adultas mayores, poblaciones callejeras, entre otros.

De acuerdo con la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013, “en el Distrito Federal existe mucha discriminación considerando que su calificación es de 7.2, donde 10 significa que existe mucha discriminación y 0 representa que no existe”. Entre las causas más comunes se ubican la pobreza, el color de la piel, las preferencias sexuales, la educación y la situación económica. La percepción de la existencia de discriminación es más elevada en personas: 1) indígenas, 2) pobres, 3) gays, 4) con virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida, 5) con antecedentes penales o que

³ Tesis 1a. CCCLXXXIV/2014I (10a.), Igualdad y No Discriminación. Notas relevantes que el operador de la norma debe considerar al examinar la constitucionalidad de una medida a la luz de dichos principios, frente a las llamadas “categorías sospechosas”, a fin de no provocar un trato diferenciado o una discriminación institucional. En: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, t. I, noviembre de 2014, p. 720.

estuvieron en la cárcel, 6) con discapacidad, 7) con sobrepeso, 8) de poblaciones callejeras, 9) trabajadoras sexuales, y 10) de preferencia u orientación sexual distinta a la heterosexual. Sin embargo, los grupos más evidentemente discriminados son: 1) indígenas, 2) gays, 3) de piel morena, 4) pobres, 5) personas adultas mayores, 6) con distinta lengua, idioma o forma de hablar, 7) con virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida, 8) con discapacidad, 9) lesbianas, y 10) de estatura baja. Treinta y dos por ciento de las personas reconocen que alguna vez han sido discriminadas, principalmente en el trabajo, la calle, alguna institución pública, en la escuela y en transporte público; y lo fueron por su forma de vestir, sobrepeso, edad, imagen o color de piel.

Por otra parte, la igualdad en la ley está dirigida al Estado; el Poder Legislativo es quien deberá cuidar de no realizar distinciones legislativas discriminatorias, observando que éstas no contengan diferencias que tengan por objeto o como efecto limitar los derechos de las personas. Esto no significa que la ley no pueda diferenciar entre las personas destinatarias, sino, más bien, que dichas distinciones no deben afectar de forma desigual a las personas sin una justificación razonable. Por tanto, el poder legislativo local deberá ser consciente de los posibles efectos de la ley, cerciorándose de que ésta considere y no afecte a grupos en situación de exclusión social.⁴

Para lograr la igualdad, es recomendable armonizar la legislación con las normas de derechos humanos, especialmente con aquellas de fuente internacional, pues éstas obedecen a los principios más garantistas. No obstante que algunas leyes locales se han redactado o reformado atendiendo los estándares internacionales de derechos humanos,

⁴ Tesis 1a. CCCV/2014 (10a.), Excusa o recusación de jueces en materia civil. El artículo 155 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Chihuahua no vulnera el derecho fundamental de igualdad en la ley. En: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 10, tomo I, septiembre de 2014, p. 575.

esto no se ha hecho de forma generalizada, por lo que la armonización legislativa sigue siendo una materia pendiente. Es el caso, por ejemplo, de la materia de derechos indígenas o de la legislación civil que regula los derechos de las personas con discapacidad.

Por ejemplo, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal establece la prohibición de discriminación en contra de personas con discapacidad. No obstante, el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mental o psicosocial sigue estando limitado por la legislación civil de la Ciudad de México, a través de la figura legal de interdicción, contenida en los artículos 23 y 450 del Código Civil del Distrito Federal, lo que constituye una violación del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, diferentes disposiciones siguen limitando la capacidad jurídica de las personas con discapacidad a través de la figura de *tutela*.

Otras leyes claramente discriminatorias se encuentran en las siguientes normas: Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal,⁵ Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal⁶ o el Acuerdo

⁵ El artículo 62 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal establece la posibilidad de que a un infractor o infractora de dicha norma que padezca alguna “discapacidad mental”, se le remita a una institución de asistencia social: “Cuando el probable infractor padezca alguna enfermedad o discapacidad mental, a consideración del médico, el Juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo o persona con discapacidad mental y, a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Distrito Federal que deban intervenir, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera.”

⁶ El artículo 125 de la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal utiliza términos discriminatorios como “desarrollo intelectual retardado” y faculta a la autoridad para buscar el internamiento en instituciones que “traten” asistencialmente a los adolescentes infractores: “Proceder en los casos de trastorno mental o desarrollo intelectual retardado. En cualquier momento en que el Ministerio Público, Juez o Autoridad Ejecutora competente, tenga conocimiento de que el

A/022/2009 de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.⁷

Toda vez que se busca realizar un diagnóstico general de la situación que guarda el derecho a la igualdad y no discriminación, es importante resaltar en términos generales el grado diferenciado de avances en materia de protección de derechos, y la falta de una revisión generalizada de las normas locales que afectan de forma diferenciada a las personas en la Ciudad de México.

En este sentido, es preciso entender que la discriminación puede ser directa o indirecta. La directa se produce en situaciones en que, por motivos prohibidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una persona es tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada en otra situación comparable. La discriminación indirecta tendrá lugar cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros, sitúe a personas en desventaja particular respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios.⁸ Esta última discriminación ha recibido poca atención

adolescente presenta trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, y/o discapacidad física, inmediatamente ordenarán su atención en una institución acorde a sus necesidades, ya sea en instituciones públicas o privadas o, en su caso, entregado a sus padres, representantes legales, encargados o a quienes ejerzan la patria potestad, a fin de que el-adolescente sea internado o tratado de acuerdo al problema que presente.”

⁷ Acuerdo A/022/2009 de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que faculta a la autoridad para internar a personas con discapacidad en hospitales sin el consentimiento de las personas implicadas, sustituyéndose así la voluntad de las personas y sin que exista orden judicial de por medio.

⁸ La legislación de la Ciudad de México no distingue entre discriminación directa e indirecta. En el ámbito internacional, se puede citar la Directiva del Consejo de la Unión Europea 2004/113/CE del 13 de diciembre de 2004. En ella se señala la distinción entre discriminación directa e indirecta por razón de sexo. “A efectos de la

en México, y es justo el tipo de discriminación más difícil de erradicar, ya que su normalización provoca que pase inadvertida. Es el caso de la legislación laboral, que aparenta ser neutral, pero, por ejemplo, al establecer poca flexibilidad en la jornada de trabajo, no favorece la contratación de mujeres con hijas o hijos económicamente dependientes.⁹

Una de las premisas de partida es que ciertas personas, por sus condiciones diversas, sufren formas agravadas de discriminación, lo que se conoce como *discriminación múltiple*. Este concepto fue reconocido en 2001 en la Conferencia de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica). La discriminación múltiple se produce cuando una persona es discriminada (tratada de modo distinto y peor que otra) por diferentes factores (discapacidad, género, etc.) en diversos momentos.¹⁰ Algunas víctimas de discriminación lo son por varios rasgos asociados a estereotipos negativos hondamente arraigados

presente Directiva se entenderá por: a) ‘discriminación directa’ la situación en que una persona haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que es, ha sido o sería tratada otra en una situación comparable, por razón de sexo; b) ‘discriminación indirecta’ es la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutras sitúa a personas de un sexo determinado en desventaja particular con respecto a personas del otro sexo, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para alcanzar dicha finalidad sean adecuados y necesarios.”

⁹ En los años recientes, se han realizado muchos esfuerzos en contra de la discriminación que padecen las mujeres, principalmente enfocados a atacar la discriminación y la violencia sociales, y poco se ha hecho en contra de la discriminación institucionalizada, como el caso de la legislación laboral, que no favorece la contratación de mujeres. Aunque es claro el hecho de que la legislación laboral es facultad federal, las medidas que se tomen en el nivel local para favorecer la contratación de mujeres a partir de incentivos para las empresas o acciones como la conciliación de la vida familiar con la laboral o economía del cuidado, ayudarían a reducir dichas brechas.

¹⁰ Fernando Rey Martínez, “La discriminación múltiple. Una realidad antigua, un concepto nuevo”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, septiembre-diciembre, 2008, p. 263.

en la sociedad, lo que, por un lado, amplía la gravedad de la herida a su dignidad y, por el otro, transforma de alguna manera el tipo de lesión.¹¹

Finalmente, la igualdad sustantiva se relaciona con la igualdad de oportunidades. Este principio implica la obligación del Estado de garantizar los medios para que todas las personas ejerzan todos sus derechos en igualdad de condiciones. Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ejemplo, las diferencias sociales y legales entre hombres y mujeres deben eliminarse, justo por limitar el derecho a la igualdad sustancial de las mujeres:

... entre los estereotipos relacionados con los roles de género que deben abandonarse, se encuentra el relativo a visualizar y limitar a la mujer a las tareas del hogar y cuidado de los hijos; concepción que no es compatible con un sistema democrático en el que debe imperar un principio de igualdad sustancial entre las personas sin importar el género o sexo al que pertenezcan, pues en el sistema constitucional mexicano el respeto a la dignidad inherente de la persona constituye el vértice toral de todos los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹²

Es importante comprender que las desigualdades entre las personas que se traducen en dificultad para ejercer derechos constituyen un problema social que debe atenderse a través de reformas legales e implementación de políticas públicas. En la Ciudad de México, tanto

¹¹ Nisaly Brito Ramírez, *Después de Dios, los médicos... Discriminación contra mujeres callejeras en el Hospital materno infantil Inguarán de la Ciudad de México*, tesis para optar por el grado de maestra en Derechos Humanos y Democracia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2012.

¹² Tesis: 1a. CCCVII/2014 (10a.), Igualdad y no discriminación por razón de género. El artículo 4.99 del Código Civil del Estado de México no vulnera directa o indirectamente aquel derecho fundamental (legislación vigente hasta el 3 de mayo de 2012). En: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 10, tomo I, septiembre de 2014, p. 580.

la legislación como las políticas públicas deben tener la perspectiva de no discriminación. También es relevante la creación de planes o programas que contengan acciones afirmativas para favorecer tanto a mujeres como a personas que pertenecen a grupos que tradicionalmente han sido discriminados. Así lo determina la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que en su capítulo IV establece las características de las medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas que deberán implementar los poderes públicos federales. Por su parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal determina, en su capítulo III, las características de las medidas positivas y compensatorias que deberán atender los entes públicos de la Ciudad de México. Esta ley, a diferencia de la ley federal, especifica las medidas positivas y compensatorias que deberán adelantar los entes públicos para los siguientes grupos de población: mujeres, niñas y niños, las y los jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y originarios, la población LGTBTTI (lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual), las poblaciones callejeras, las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, y las personas en situación de discriminación por razón de su situación socioeconómica.

Aunque las problemáticas relacionadas con la igualdad y la discriminación abarcan muchos aspectos importantes, es posible identificar un eje transversal, que es la situación de pobreza. La pobreza es uno de los principales obstáculos para el ejercicio del resto de los derechos. En este sentido, es posible analizar la pobreza como violación de los derechos humanos en sí misma, como causa o consecuencia de violaciones a los derechos humanos –como el derecho a un nivel de vida adecuado o el derecho al desarrollo– y como consecuencia o agravante de la violación de derechos humanos.¹³ La pobreza se encuentra íntimamente

¹³ Óscar Parra Vera, “Derechos humanos y pobreza en el Sistema Interamericano”. En: *Revista IIDH / Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 56, julio-diciembre 2012, p. 280.

relacionada con la falta de igualdad de oportunidades y con la discriminación de ciertos colectivos de personas. Así, es evidente por ejemplo lo que se ha llamado “feminización de la pobreza”.¹⁴

La desigualdad social de la Ciudad de México es un reflejo de la situación generalizada del territorio nacional, pues en el mismo espacio geográfico conviven personas que forman parte del decil más rico del país, y aquellas personas en situación de pobreza extrema.¹⁵ Es importante reconocer que, en la Ciudad de México, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ha disminuido el número de personas en situación de pobreza extrema, que pasó de 219 mil personas en 2012 a 150.5 mil personas en 2014.¹⁶ Sin embargo, y aunque la disminución parece significativa, el número de personas que permanecen en esa situación sigue siendo considerable.

Una de las consecuencias de la pobreza es la dificultad en el ejercicio pleno de los derechos. Además, la pobreza puede, en ocasiones, ser una de las consecuencias de la discriminación, al tiempo que agrava la situación de las personas que pertenecen a grupos discriminados. De acuerdo con el Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal 2015:

Es evidente que la discriminación es un fenómeno complejo, contextual, de raíces profundas y diversas; un problema estructural que se manifiesta

¹⁴ Gloria Careaga Pérez, *La feminización de la pobreza en México*, México, Cámara de Diputados, 2011.

¹⁵ Agradecemos las ideas y propuestas planteadas a este respecto por el maestro Guillermo Ejea Mendoza, profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

¹⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza*, Estados Unidos Mexicanos, 2014. *Evolución de la pobreza extrema y pobreza extrema en entidad federativa, 2010, 2012 y 2014*. México, Coneval [en línea]. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

de diversas formas, como la inequidad en la distribución de riqueza, la desigualdad en el acceso a oportunidades de desarrollo, la pobreza, la intolerancia traducida en expresiones de odio y desprecio a lo diferente, la violencia, el machismo, etcétera.¹⁷

Según la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013, la pobreza es una de las razones principales de discriminación. Este hecho obliga a dimensionar el fenómeno y las consecuencias que esto tiene en la vida de la ciudad. Es decir, si la discriminación implica la restricción de algún derecho humano, y, como ya se afirmó, la pobreza está vinculada con la discriminación, la magnitud de la problemática puede ilustrarse con los siguientes datos: en 2014, 28.4 por ciento de las y los habitantes de la Ciudad de México se encontraban en pobreza y 1.7% en pobreza extrema –de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.¹⁸ En palabras del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México:

La pobreza y la discriminación son dos fenómenos que están estrechamente relacionados, incluso [...], la primera es la principal causa de la discriminación, pero también se ha evidenciado que la discriminación también puede ser un factor para que muchas personas no salgan de su condición de pobreza, porque al haberseles negado derechos como la educación, la salud o el trabajo se les niegan oportunidades que les permitiría superar dicha condición.¹⁹

¹⁷ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal 2015*, México, Copred, 2015, p. 28.

¹⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *op. cit.*, nota 16.

¹⁹ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 1, p. 23.

La relación entre pobreza y derechos humanos es esencial, pues tiene una repercusión directa en la falta de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Por ello, la medición de la pobreza se efectúa a partir del ingreso y de otras seis dimensiones: rezago educativo; acceso a servicios de salud; acceso a seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a servicios básicos en la vivienda; y acceso a la alimentación. Así, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social registra que en la Ciudad de México se ubican dos de los 11 municipios²⁰ del país con el mayor número de personas en pobreza extrema: Iztapalapa y Gustavo A. Madero. Iztapalapa tiene una población en pobreza de 727 128 personas, de las cuales, 664 110 viven en situación de pobreza moderada, y 63 017, en pobreza extrema; en tanto que en Gustavo A. Madero viven 356 328 personas en pobreza, de las cuales, 333 237 viven en situación de en pobreza moderada y 23 091 en pobreza extrema.²¹

La desigualdad social es notoriamente territorial. Por ejemplo, las demarcaciones territoriales de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón concentran en 50 por ciento las unidades de alta y muy alta marginación. En diez demarcaciones, más de la mitad de las y los habitantes viven en colonias con índices de desarrollo social bajo y muy bajo. Esto también se diferencia en la infraestructura y servicios urbanos, pues hay una carencia particularmente aguda y extendida en el oriente de la ciudad, y en menor medida en el nororiente.²²

²⁰ En la Ciudad de México, se llaman *demarcaciones territoriales*.

²¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza en México a escala municipal*, México, Coneval [en línea]. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>

²² Guillermo Ejea Mendoza, “Pobreza y desigualdad socio-territorial en la Ciudad de México: el problema estructural y los límites de la política social”. En: *Sociológica*, año 29, núm. 83, septiembre-diciembre 2014, p. 98.

No obstante que el Gobierno de la Ciudad de México ha impulsado acciones como el incremento del salario mínimo al nivel de la línea de bienestar definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la política social de la Ciudad ha privilegiado la estrategia de transferencias monetarias, es decir, no ha atacado las causas estructurales internas que producen estas carencias.²³

El cuadro 1 muestra que Iztapalapa y Gustavo A. Madero concentran una gran parte de la población capitalina con rezago educativo, hacinamiento, vivienda con piso de tierra, y bajos ingresos (y la primera sólo superada por Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta en la falta de agua entubada, sin mencionar el problema de su calidad).

Es un hecho que la pobreza y la discriminación se encuentran íntimamente relacionadas. Como bien lo sostiene el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México:

Si consideramos que la discriminación es un problema público y que debe ser enfrentado a partir de sus causas estructurales, que son por un lado la desigualdad económica y la pobreza, y por otro los factores socioculturales y desigualdad de trato, las políticas públicas debieran contemplar el problema por sus causas y no por sus efectos. Por ende, si pudiéramos reducir la pobreza estaríamos contribuyendo a eliminar la discriminación.²⁴

La discriminación tiene como resultado directo la exclusión en el cumplimiento de los derechos humanos de las personas, situación que se agrava por una serie de condicionantes que son valoradas como inferiores para determinados grupos de población. Por ejemplo, “mientras que el promedio nacional de personas en pobreza es de 45.5% de

²³ *Ibid.*, p. 119.

²⁴ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 1, p. 24.

Cuadro 1. Población marginada (porcentajes)

Delegaciones	Población	Rezago educativo ¹	Sin agua entubada	Hacinamiento	Piso de tierra	Hasta 2 salarios mínimos
Iztapalapa	20.5	25.9	8.4	26	22.7	25.9
Gustavo A. Madero	13.4	14	2.2	14.3	11.9	14.9
Álvaro Obregón	8.2	8.8	3.5	8.5	8.9	6.8
Tlalpan	7.4	8	46.8	7.3	9.9	6.6
Xochimilco	4.7	5.5	17.6	5.9	10.3	5.4
Coyoacán	7	5.2	0.2	4.8	5.5	5
Tláhuac	4.1	4.6	3.7	5.2	5.6	5.5
Cuauhtémoc	6	4.4	0.3	4.5	1.8	5.5
Venustiano Carranza	4.9	4	0.1	5	1.9	4.9
Iztacalco	4.3	4	0.1	4.2	3	4
Azcapotzalco	4.7	3.8	0.4	4.2	2.6	4
Magdalena Contreras	2.7	3.4	5.4	3.2	3.4	2.6
Miguel Hidalgo	4.2	2.8	0.1	2.8	2	3
Cuajimalpa	2.1	2.3	2	2.4	3	1.8
Milpa Alta	1.5	2.3	8.8	2.4	5.7	2.7
Benito Juárez	4.4	1.5	0.1	1.1	1.1	2.6

Fuente: Guillermo Ejea Mendoza, *op. cit.*, nota 22, p. 99.

¹ Rezago educativo en población de 15 años o más analfabeta.

la población total, entre las personas hablantes de lenguas indígenas es de 76.8 por ciento”.²⁵

De tal manera, todos los derechos son susceptibles de ser afectados por la discriminación, ya sea directa o indirectamente. En el caso del empleo, por ejemplo, la falta de legislación adecuada puede favorecer la perpetuación de la desigualdad en el acceso y permanencia en el trabajo de las mujeres respecto a los hombres. “La modesta participación de las mujeres mexicanas en el mercado laboral se debe en gran parte a la carencia de políticas de conciliación entre trabajo y vida familiar, especialmente la insuficiente oferta de servicios de cuidado infantil (guarderías).”²⁶

Por esta razón, se considera pertinente analizar la relación entre las normas locales y su afectación diferenciada a los diferentes grupos de población.

Igualmente, se puede afirmar que una de las principales amenazas al cambio cultural para la eliminación de la discriminación reside en los mensajes que promueven la discriminación y estigmatización y que se transmiten a través de medios de comunicación. En este sentido, es importante evitar dichos mensajes, y, en su caso, contrarrestarlos a través del uso de los medios de comunicación que el gobierno tiene a su alcance.

Por otro lado, si bien es cierto que la discriminación se fortalece a través de los mensajes reproducidos por los medios de comunicación, que refuerzan estereotipos y prejuicios sociales,²⁷ también lo es que

²⁵ Mario Luis Fuentes, “Discriminación y exclusión social”. En *México Social en Excélsior*, México, 17 de septiembre de 2013 [en línea]. Disponible en: <http://www.mexicosocial.org/index.php/mexico-social-en-excelsior/item/360-discriminacion-y-exclusion-social>

²⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Mejores políticas para un desarrollo incluyente*, México, OCDE, 2012, p. 37.

²⁷ Para Alicia Castellanos Guerrero, por ejemplo, “los medios de comunicación [...] suelen difundir imágenes estereotipadas de los pueblos indios [sic], contribuyendo a la constitución de identidades excluyentes y deslegitimando sus

los medios de comunicación podrían jugar un papel fundamental en el desmantelamiento de los estereotipos. Podrían, por ejemplo:

... mostrar cómo hombres y mujeres, o subgrupos de mujeres, son tan humanos o valiosos como cualquier [persona] o comunidad. Cuando los medios muestran, en cambio, a las mujeres en formas demasiado estereotipadas, les niega la posibilidad de actuar de modo no estereotipado. Por el enorme poder institucional que tienen en la sociedad, es importante que los medios promuevan la tolerancia, la dignidad y una ética de respeto hacia las personas, y que también nombren e identifiquen los estereotipos negativos.²⁸

En este sentido, es preciso que el Gobierno de la Ciudad de México impulse acciones, en el marco de sus obligaciones y atribuciones, que contribuyan a eliminar esos contenidos discriminatorios y con ello incida en este cambio cultural que exige la modificación de prácticas, actitudes y conductas que estigmatizan y promueven la discriminación.

La existencia de leyes que aún no se encuentran armonizadas con el marco internacional en materia de igualdad y no discriminación, la situación de pobreza en la que se halla un número significativo de

derechos”. Alicia Castellanos Guerrero, “Notas para estudiar el racismo hacia los indios en México”. En: *Papeles de Población*, vol. 7, núm. 28, abril-julio 2001, p. 173.

²⁸ “Los estereotipos negativos son una enfermedad social” [entrevista de Carlos Bonfil a Rebecca Cook]. En *La Jornada*, suplemento *Letra S*, México, 7 de octubre de 2007 [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/07/ls-portada.html>. Rebecca J. Cook es integrante del Colegio de Abogados de Washington, D. C., preside el área de Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto y es codirectora del Programa Internacional de Derecho en Salud Sexual y Reproductiva de esta universidad.

personas y la existencia de mensajes que promueven la desigualdad no se reconocen como los únicos factores que generan la discriminación. Como bien lo señala el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, la discriminación “es un problema estructural [que] tiene muchos nombres y rostros”.²⁹ Dentro de esos múltiples rostros, se encuentra, también, la incorporación en el quehacer público —aún en proceso—, de la igualdad y no discriminación como un elemento del enfoque de derechos humanos. Las quejas o reclamaciones que registran la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, justifican la pertinencia y vigencia de la incorporación de dicho enfoque.

De acuerdo con el informe anual 2014 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se registraron en aquel año 95 quejas por la presunta violación del derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación, y 3 relativas al derecho a la no discriminación e igualdad en el trabajo, cometidas por autoridades o personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la administración pública de la Ciudad de México.³⁰ En este mismo sentido, de las 3094 atenciones brindadas por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México de 2012 a 2015, se integraron 62 expedientes de reclamación que involucraban algún ente público o persona servidora pública.³¹ Un dato más: según la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013, 44 por ciento de las personas consideraron

²⁹ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 1, p. 2.

³⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe Anual 2014. Principales acciones realizadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, vol. I, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015, pp. 48-49.

³¹ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 1, p. 20.

que el principal responsable de que se cumpla el derecho a la igualdad y no discriminación es el gobierno.³²

El conjunto de estos datos evidencia la importancia de reconocer la igualdad y no discriminación como un elemento del enfoque de derechos humanos que posee la cualidad de orientar la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las medidas que adopta el Estado para promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las personas. Tal y como lo sostiene el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México:

La no discriminación es una de las vías para alcanzar la igualdad, es un derecho en sí mismo y una condición previa para el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos. La no discriminación aplicada al diseño e implementación de políticas públicas, pone especial relieve en asegurar acceso a todas las personas a los bienes y servicios que el Estado ofrece a fin de generar condiciones específicas de equidad para el desarrollo de todas y todos.³³

La igualdad y no discriminación como elemento del enfoque de derechos humanos supone que todas las personas son iguales y son titulares de todos los derechos humanos, lo que compromete, necesariamente, una orientación explícita hacia las personas que viven en situación de exclusión social, lo cual las hace susceptibles a que se abuse de sus derechos. Es decir, este enfoque permite la identificación de los grupos o colectivos mayormente discriminados, y posibilita así la distribución equitativa de los recursos destinados a los programas y políticas públicas.³⁴ Esto significa, de acuerdo con el documento titulado *Seguimiento a la institucionalización del enfoque de derechos*

³² *Ibid.*, p. 6.

³³ *Ibid.*, p. 2.

³⁴ Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Seguimiento a la institucionalización del enfoque de derechos humanos e implementación de las líneas*

humanos e implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, “que tenemos que preguntarnos cómo las problemáticas se diferencian para las mujeres, las personas indígenas, las personas desplazadas, las más pobres, entre otras”.³⁵

En suma, la distribución equitativa de los recursos y bienes públicos compromete, por una parte, el reconocimiento de los grupos de población mayormente discriminados y, por otra, el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de acciones y políticas públicas orientadas a la disminución de las brechas de desigualdad generada por la discriminación en dichos grupos de población. Por esta razón, el programa –que se presenta más abajo– propone la construcción de un documento de lineamientos que facilite el diseño de programas, proyectos y políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación, la adecuación de las reglas de operación de los programas sociales de la Ciudad de México, y el diseño de medidas positivas y compensatorias. La implementación de estas acciones favorecería la disminución de las brechas de desigualdad y contribuiría a la equidad de grupos o colectivos en situación de discriminación.

C. Conclusiones

En la Ciudad de México se cuenta con un andamiaje institucional que busca prevenir y eliminar la discriminación de manera más formal. Es decir, hay un órgano encargado de estas tareas –el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México–, y la ciudad cuenta con un nuevo marco legal específico –la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal–, que ha ampliado atribuciones y facultades en este sentido. Sin embargo, los

de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, PDHDF, 2013.

³⁵ *Ibid.*, p. 24

cambios culturales y prácticas cotidianas tanto de las personas como del grueso de las instituciones públicas de la Ciudad de México, no avanzan al mismo ritmo.

En una sociedad libre de discriminación, todas las personas gozan efectivamente de todos los derechos; pero en la realidad se advierte que existen brechas de desigualdad entre distintos grupos de población por distintos motivos, lo cual socava el disfrute de sus derechos. Por lo tanto, la prohibición de la discriminación no sólo está dirigida a los particulares, sino principalmente a las instancias públicas.

Está claro que existen grupos en una situación de discriminación especialmente agravada, entre otros factores, por la falta de empoderamiento de sus integrantes. Precisamente, es en ellos en quienes se debería fijar la atención, por ejemplo, al diseñar políticas públicas en contra de la discriminación. Es importante también entender los factores que agravan la discriminación, como la pobreza y la exclusión social. Además, es importante tomar en cuenta la existencia de la discriminación múltiple, en la que circunstancias concretas de la persona agravan la discriminación en su contra como parte de un grupo discriminado.

En el ámbito de la igualdad de oportunidades, un reto del gobierno es crear las condiciones para que todas las personas que viven y transitan en la Ciudad de México ejerzan sus derechos humanos sin distinción, favoreciendo a la población y a las zonas territoriales en situación de mayor exclusión. En este sentido, es fundamental fortalecer la política de igualdad y no discriminación mediante acciones de prevención y eliminación de este problema público, cerrando las brechas de desigualdad y construyendo y fomentando una cultura de la no discriminación, que favorezca la inclusión, el respeto y el trato igualitario.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, garantizar y promover el derecho a la igualdad y a la no discriminación de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

Objetivo específico 3.1. Prevenir la discriminación y generar una cultura de respeto, inclusión y trato igualitario

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
26. Elaborar programas permanentes de sensibilización y capacitación a personas servidoras públicas sobre la cultura de no discriminación, el respeto, la inclusión y la diversidad.	26.1. Al menos 40% de las personas servidoras públicas han cursado y concluido procesos de sensibilización en materia de no discriminación. 26.2. Al menos 40% de las personas servidoras públicas han cursado y concluido procesos de capacitación en materia de no discriminación.	Porcentaje del total de las personas servidoras públicas que cursaron y concluyeron procesos de sensibilización en prevención de la discriminación. Porcentaje del total de las personas servidoras públicas que cursaron y concluyeron procesos de capacitación en prevención de la discriminación.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México	<p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Al menos 90% de las personas servidoras públicas han cursado y concluido procesos de sensibilización. Al menos 60% de las personas servidoras públicas han cursado y concluido procesos de capacitación.
27. Transmitir contenidos de prevención de la discriminación en los medios de comunicación y espacios de difusión del Gobierno de la Ciudad de México.	27.1. Al menos 5 entes públicos competentes destinan espacios de difusión y programación a la transmisión de contenidos de prevención de la discriminación.	Número de emisiones con contenidos de prevención de la discriminación, desagregado por ente público competente y tipo de comunicación. Número de espacios con contenidos de prevención de la discriminación, desagregado por ente público y tipo de comunicación.	Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México		Espacios de comunicación y difusión del Gobierno de la Ciudad de México sin contenidos discriminatorios.
28. Difundir y promover, con participación de la sociedad civil y la academia, la cultura de la no discriminación, la inclusión, el respeto a la diversidad y el trato igualitario.	28.1 Realización de una campaña anual con contenidos no discriminatorios.	Documentos de sistematización y evaluación cualitativa y cuantitativa de los resultados de las campañas anuales.			Porcentaje de la población informada sobre contenidos no discriminatorios, a partir de campañas implementadas entre 2014 y 2020.

...Objetivo específico 3.1. Prevenir la discriminación y generar una cultura de respeto, inclusión y trato igualitario					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
29. Ampliar la cobertura de los programas sociales (salud, educación, trabajo, vivienda, alimentación) para avanzar progresivamente y atendiendo el principio de no regresividad en los programas de reducción de la pobreza de los grupos en desventaja social.	29.1. Al menos 30% de los programas sociales aumentan en 30% la cobertura de la población en situación de desventaja social.	Porcentaje del total de programas sociales del Gobierno de la Ciudad de México que aumentan en 30% la cobertura de personas usuarias pertenecientes a grupos en situación de desventaja social.	<p>Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México</p> <p>Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México</p> <p>Instituto de Asistencia e Integración Social</p> <p>Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México</p> <p>Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal</p> <p>Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Económico</p> <p>Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México</p>	<p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Al menos 40% de los programas están orientados, en mayor medida, a incidir en la disminución de los efectos de la pobreza de grupos altamente discriminados.

....Objetivo específico 3.1. Prevenir la discriminación y generar una cultura de respeto, inclusión y trato igualitario					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
30. Sistematizar y evaluar cualitativa y cuantitativamente los resultados de las estrategias que establece el objetivo.	30.1. Diseño de la metodología, las estrategias y los instrumentos de evaluación de las estrategias que establece el objetivo.	Metodología, estrategias e instrumentos de evaluación de las estrategias que establece el objetivo.	<p>Secretaría de Salud del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades</p> <p>Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal</p> <p>Órganos político-administrativos</p> <p>Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México</p>		Documentos de sistematización y evaluación cualitativa y cuantitativa de los resultados de las estrategias que establece el objetivo.

Objetivo específico 3.2. Armonizar la legislación de la Ciudad de México con el marco internacional en materia de igualdad y no discriminación					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
31. Revisar el marco legal de la Ciudad de México, con participación de la sociedad civil y la academia, para conocer el avance en la armonización legislativa en materia de igualdad y no discriminación.	31.1. Diagnóstico sobre la legislación en la Ciudad de México y su vínculo con el derecho a la igualdad y no discriminación.	Diagnóstico sobre la legislación en la Ciudad de México y su vínculo con el derecho a la igualdad y no discriminación realizado.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México	Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y Derechos Humanos Enfoque transversal: Derechos humanos	Actualización del diagnóstico sobre la legislación en la Ciudad de México y su vínculo con el derecho a la igualdad y no discriminación. Iniciativas de armonización del total de la legislación identificada en el diagnóstico.
	31.2. Iniciativas de armonización de por lo menos 50% de la legislación identificada en el diagnóstico.	Porcentaje de iniciativas de armonización respecto del total de la legislación identificada en el diagnóstico.	Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal		
32. Armonizar la legislación de la Ciudad de México con los contenidos del derecho a la igualdad y no discriminación.	32.1. Al menos 20% de la legislación local está armonizada con los contenidos del derecho a la igualdad y no discriminación.	Porcentaje de leyes armonizadas respecto del número total de leyes.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal		Al menos 40% de la legislación local está armonizada con los contenidos del derecho a la igualdad y no discriminación.

Objetivo específico 3.3. Implementar medidas positivas y compensatorias dirigidas a disminuir las brechas de desigualdad y que favorezcan la equidad de grupos en situación de discriminación					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
33. Implementar medidas positivas y compensatorias para grupos en situación de discriminación.	33.1. Al menos se cuenta con una medida positiva y compensatoria por ente público para los grupos en situación de discriminación.	Número de medidas positivas y compensatorias implementadas, según ente público, tipo de acción y grupo de población a la que fue dirigida.	<p>Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México</p> <p>Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México</p> <p>Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Económico</p> <p>Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades</p> <p>Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México</p> <p>Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México</p> <p>Órganos político-administrativos</p>	<p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Al menos 60% de los entes públicos implementan medidas positivas y compensatorias para los grupos en situación de discriminación.

Objetivo específico 3.4. Garantizar la incorporación de los contenidos del derecho y el principio de igualdad y no discriminación como eje transversal en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
34. Incluir el derecho y el principio de igualdad y no discriminación en el diseño e implementación de documentos, acciones, programas, proyectos y políticas públicas.	34.1. Se cuenta con un diagnóstico anual sobre el fenómeno discriminatorio y de su atención en la Ciudad de México.	Diagnóstico sobre el fenómeno discriminatorio y de su atención elaborado.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México	<p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Se cuenta con un diagnóstico anual actualizado sobre el fenómeno discriminatorio y de su atención en la Ciudad de México
	34.2. Diseño de un documento de lineamientos para el diseño de programas, proyectos y políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación elaborado.	Documento de lineamientos para el diseño de programas, proyectos y políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación elaborado.			
	34.3. Elaboración de lineamientos y manual para el desarrollo de contenidos de las campañas contra la discriminación y la exclusión, y a favor de la igualdad.	Lineamientos para el desarrollo de campañas contra la discriminación y la exclusión, y a favor de la igualdad, elaborado.	Manual para el desarrollo de campañas contra la discriminación y la exclusión, y a favor de la igualdad, elaborado.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México	

...Objetivo específico 3.4. Garantizar la incorporación de los contenidos del derecho y el principio de igualdad y no discriminación como eje transversal en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
35. Realizar seguimiento y evaluación, con participación de la sociedad civil y la academia, de las acciones, proyectos, programas y políticas públicas que ejecutan los entes públicos de la Ciudad de México, en materia de igualdad y no discriminación, como parte del programa trianual.	34.4. Diseño e implementación de un programa trianual que considere a los entes públicos de la Ciudad de México con acciones, proyectos, programas y políticas de defensa, protección, promoción y garantía del derecho a la igualdad y a la no discriminación.	Programa trianual elaborado. Número de entes públicos que implementan acciones del programa.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México	Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos	Al menos 90% de los entes públicos de la Ciudad de México implementan el Programa.
	35.1. Registro y evaluación de las acciones para prevenir y eliminar la discriminación implementadas por los entes públicos de la Ciudad de México.	Número de acciones que desarrollan los entes públicos de la Ciudad de México para prevenir y eliminar la discriminación. Documento con la evaluación de las acciones para prevenir y eliminar la discriminación implementadas por los entes públicos en la Ciudad de México.	Número de acciones que desarrollan los entes públicos de la Ciudad de México para prevenir y eliminar la discriminación. Documento con la evaluación de las acciones para prevenir y eliminar la discriminación implementadas por los entes públicos en la Ciudad de México.	Enfoque transversal: Derechos humanos	Actualización de la evaluación de acciones para prevenir y eliminar la discriminación implementadas por los entes públicos en la Ciudad de México.

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
36. Adecuar las reglas de operación de los programas sociales de la Ciudad de México, a fin de favorecer el acceso y la inclusión de grupos de población altamente discriminados.	36.1. Al menos 30% de las reglas de operación de programas favorecen, en mayor medida, el acceso a derechos de grupos de población altamente discriminados.	Porcentaje del total de reglas de operación modificadas.	<p>Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México</p> <p>Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Económico</p> <p>Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades</p> <p>Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México</p> <p>Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México</p>	<p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Al menos 50% de las reglas de operación de programas favorecen, en mayor medida, el acceso a derechos de los grupos de población altamente discriminados.

...Objetivo específico 3.4. Garantizar la incorporación de los contenidos del derecho y el principio de igualdad y no discriminación como eje transversal en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
			Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México		

Objetivo específico 3.5. Promover una cultura de derechos humanos y apropiación del derecho a la igualdad y no discriminación para transitar a una ciudad libre de discriminación					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
37. Propiciar la exigibilidad del derecho a la igualdad y no discriminación en la Ciudad de México.	37.1. Realización de una campaña permanente sobre la cultura de la denuncia de actos, conductas u omisiones discriminatorios.	Número de días en que entes públicos difunden contenidos dirigidos a promover la cultura de la denuncia y exigibilidad del derecho a la igualdad y no discriminación, con información desagregada por ente público y tipo de medio de difusión utilizado.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México, Metro Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobus Red de Transporte de Pasajeros de la Ciudad de México Servicios de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México	Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos Enfoque transversal: Derechos humanos	Al menos 30% de la población de la Ciudad de México ha escuchado hablar sobre la importancia de la denuncia por actos de discriminación.
	37.2. Al menos 3700 atenciones a presuntas víctimas de discriminación que acudan a denunciar al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México.	Número de atenciones a presuntas víctimas de discriminación realizadas.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México		Al menos 7200 atenciones a presuntas víctimas de discriminación que acudan a denunciar al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México.

...Objetivo específico 3.5. Promover una cultura de derechos humanos y apropiación del derecho a la igualdad y no discriminación para transitar a una ciudad libre de discriminación					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
	37.3. Atención y canalización de al menos 150 personas anualmente a través del mecanismo de referencia y contrarreferencia utilizado por los entes públicos de la Ciudad de México.	Atención y canalización a personas a través del mecanismo de referencia y contrarreferencia.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal	Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos Enfoque transversal: Derechos humanos	Atención y canalización de al menos 600 personas anualmente a través del mecanismo de referencia y contrarreferencia utilizado por los entes públicos de la Ciudad de México.
	37.4. Realización de, por lo menos, dos opiniones jurídicas al año derivadas de queja o reclamación.	Casos con opinión jurídica derivados de queja o reclamación.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México		Se cuenta con, al menos, diez opiniones jurídicas derivadas de queja o reclamación.

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
38. Favorecer y fortalecer la cultura de la denuncia de actos, conductas u omisiones discriminatorios o excluyentes.	38.1. Realización de un diagnóstico sobre las razones que obstaculizan el inicio e integración de averiguaciones previas y sentencias por el delito de discriminación. 38.2. Diseño, implementación y evaluación de las estrategias requeridas, de acuerdo con el diagnóstico realizado, que favorezcan el inicio e integración de averiguaciones previas y sentencias por el delito de discriminación.	Diagnóstico sobre las razones que obstaculizan el inicio e integración de averiguaciones previas y sentencias por el delito de discriminación elaborado. Diseño, implementación y evaluación de estrategias, de acuerdo con el diagnóstico realizado, que favorezcan el inicio e integración de averiguaciones previas y sentencias por el delito de discriminación.	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos Enfoque transversal: Derechos humanos	Aumento del número de denuncias penales por el delito de discriminación. Análisis de las averiguaciones previas y sentencias por el delito de discriminación.

III. Conclusiones

La actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos permitió corroborar que la discriminación aún persiste en sus distintas formas, que hay grupos o colectivos mayormente discriminados (entre ellos, los pueblos y comunidades indígenas; mujeres embarazadas; la población lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual; las personas de piel morena; las que se encuentran en situación de pobreza; y las personas adultas mayores) y que, aunque la Ciudad de México ya cuenta con un andamiaje jurídico que busca prevenirla y eliminarla, todavía se encuentra presente en las instituciones, en sus procedimientos y leyes, y en sus acciones o programas públicos.

Por ello, el paquete de acciones públicas que consensaron los entes públicos y las organizaciones de la sociedad civil se ocupa de la desigualdad económica como una de las causas fundamentales de la discriminación. También busca incorporar el enfoque de igualdad y no discriminación como eje transversal en el diseño, implementación y evaluación de la política pública. La revisión y ampliación de la cobertura de los programas sociales, la promoción de procesos de capacitación y sensibilización, la emisión de contenidos de prevención de la discriminación en los medios de comunicación, y la armonización de la legislación de la Ciudad de México con los contenidos del enfoque de igualdad y no discriminación son algunas acciones que, en su conjunto, pretenden garantizar, en un proceso de seis años, el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas que viven y transitan por la Ciudad de México.

Así, la aspiración en este periodo es que la ciudad transite, progresivamente, a una sociedad cada vez más incluyente y respetuosa con la otredad, en donde la diferencia no signifique el no disfrute de los derechos humanos.

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *La protección internacional. Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género de las personas LGBTI*. México, ACNUR, 2014.
- BRITO Ramírez, Nisaly. *Después de Dios, los médicos... Discriminación contra mujeres callejeras en el Hospital Materno Infantil Inguarán de la Ciudad de México*. Tesis para optar por el grado de maestra en Derechos Humanos y Democracia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México, 2012.
- CASTELLANOS Guerrero, Alicia. “Notas para estudiar el racismo hacia los indios de México”. En: *Papeles de Población*, núm. 28, abril-junio, 2001.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe anual 2014. Principales acciones realizadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, vol. I. México, CDHDF, 2015.
- . *Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México, 2006-2007*. México, CDHDF, 2007.
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal 2015. México, Copred, 2015.
- . *El fenómeno de la discriminación en la Ciudad de México*. México, Copred, 2016.
- EJEA Mendoza, Guillermo. “Pobreza y desigualdad socio-territorial en la ciudad de México: el problema estructural y los límites de la política social”. En: *Sociológica*, año 29, núm. 83, septiembre-diciembre 2014, pp. 87-127.
- ESQUIVEL Hernández, Gerardo. *Desigualdades extremas en México. Concentración del poder económico y político*. México, Oxfam, 2015.
- FUENTES, Mario Luis. “Discriminación y exclusión social”. En: *México Social en Excelsior*, México, 17 de septiembre de 2013 [en línea].

- Disponible en: <http://www.mexicosocial.org/index.php/mexico-social-en-excelsior/item/360-discriminacion-y-exclusion-social>
- GABAYET, Natalia, *et al.* *Diagnóstico sobre población indígena urbana que habita la Ciudad de México*. México, Secretaría de Cultura del Distrito Federal [en prensa].
- OEHMICHEN, Cristina. “La multiculturalidad de la ciudad de México y los derechos indígenas”. En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVI, núm. 188-189, mayo-diciembre, 2003, pp. 147-169.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Mejores políticas para un desarrollo incluyente*. México, OCDE, 2012.
- PARRA Vera, Óscar. “Derechos humanos y pobreza en el Sistema Interamericano”. En: *Revista IIDH / Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 56, julio-diciembre 2012, pp. 273-320.
- PENAGOS Vásquez, Diana Paola. *El mercado de trabajo sexual de las mujeres en la Ciudad de México: el caso de la delegación Cuauhtémoc*. Tesis para optar al grado de maestra en Población y Desarrollo. México, Flacso, 2008.
- POMAR Fernández, Silvia, *et al.* “Política industrial de apoyo para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa”. En: *Institucionalidad*, febrero 2014.
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. *El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de derechos de las poblaciones callejeras. Folleto de divulgación para la vigilancia social*. México, PDHDF, 2010.
- *Seguimiento a la institucionalización del enfoque de derechos humanos e implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México, PDHDF, 2013.
- REY Martínez, Fernando. “La discriminación múltiple. Una realidad antigua, un concepto nuevo”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, septiembre-diciembre, 2008.
- SÁNCHEZ Pérez, Alfonso. “Pigmentocracia y medios de comunicación en el México actual: la importancia de las representaciones

socio-raciales y de clase en la televisión mexicana”. En: Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2012.

SANTIAGO Juárez, Mario (coord.). *Acciones afirmativas*. México, Conapred, 2011.

