Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede México

Maestría en
Ciencias Sociales
XIX Promoción 2012 - 2014

¿Arbitrariedad, desventaja u opresión? Las encrucijadas de la Igualdad en el derecho a la no discriminación en México.

Tesis que para obtener el grado de
Maestra en Ciencias Sociales presenta:

Bertha Liliana Onofre González

Director de la Tesis
Dr. Jesús Rodríguez Zepeda

Seminario de Investigación
Estado, democracia y derechos humanos
Línea de Investigación
Democracia, procesos políticos y derechos humanos

México, DF, agosto de 2014

Esta Tesis fue realizada con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT)

Resumen

Esta Tesis tiene como objetivo identificar el modelo de igualdad presente en el derecho a la no discriminación en México. Se analizan las leyes y programas antidiscriminatorios federales y del Distrito Federal con base en la explicación y operacionalización de los modelos teóricos de igualdad formal, sustantiva y estructural. Los hallazgos se presentan a partir de la exposición analítica de estos documentos desde una perspectiva comparada a nivel federal y local, identificando el modelo de igualdad subyacente. Las conclusiones versan sobre los alcances de estos instrumentos en la lucha contra el racismo y el sexismo y en sus posibilidades de contribución a la construcción de una sociedad con igualdad en el reconocimiento.

Palabras clave

Igualdad y no discriminación, Igualdad Formal, Igualdad Sustantiva, Igualdad Estructural, arbitrariedad, desventaja, opresión.

Abstract

This thesis aims to identify the equality model present in mexican´s antidiscrimination law. The analysis is about Mexico's and México City's antidiscrimination laws and programs, based on the operational ways of the theoretical models of formal, substantive and structural equality. Findings are presented through a comparative analysis of these documents by identifying the model of equality that underlies them. The conclusions concern the goal of these instruments in the fight against racism and sexism, and their potential contribution to the construction of a society with equal recognition.

Key words

No discrimination, equality, formal equality, substantive equality, structural equality, arbitrariness, disadvantage, oppression.

En las profundidades del invierno finalmente aprendí
que en mi interior habitaba un verano invencible.

Albert Camus.

Para todos los grupos oprimidos.

Para Bertha Alicia González Galindo.

Porque el dolor no fue, no es, ni será nunca más fuerte que la vida que nos enseñaste a vivir. A 12 años de tu partida sigues viviendo en Angélica y en mi.

Agradecimientos

En medio de un profundo invierno, esta Tesis me permitió descubrir que en mi interior habita un verano invencible. Agradezco enormemente a Felipe Montiel por ayudarme a encontrar ese verano y por enseñarme que las piedras, cuando es preciso, saben gritar también.

Agradezco a Jesús Rodríguez Zepeda el apoyo y dirección en la realización de esta investigación y por enseñarme que verde es el dorado árbol de la vida. A Karina Ansolabehere por su permanente asesoría y sobre todo por exigirme a dar más de mi misma. A Luis Daniel Vázquez por su constante disposición y atinados comentarios. De los tres aprendí muchísimo, gracias por todo.

En mi pensamiento hay un antes y un después de Flacso, la maestría fue un paradigma que me permitió mirar el mundo de otro modo. Todo lo que viví y aprendí estos dos años estuvo atravesado por mi estancia en Flacso, nada ni nadie significarán más que eso. Agradezco a la Institución por contribuir a la construcción de mi autonomía, por la formación que me dio y por todas las facilidades para realizar esta investigación.

Agradezco también a todos los profesores que dejaron huella en mi, en especial a Sandra Serrano y Cecilia Bobes. A Melisa Pardo y Mario Torrico gracias por el apoyo.

En las profundidades del invierno no solo se hallan veranos invencibles, también se encuentran amistades inquebrantables. Agradezco mucho a los amigos de la UNAM que han estado siempre conmigo. Angélica y Anabel su compañía ha sido y siempre va a ser fundamental. Carlitos, Juan, Marisol y Omar sigamos nefasteando, nos esperan más años y experiencias juntos. El tiempo pasa y seguimos caminando, de formas distintas, pero juntos.

Agradezco también a mis compañeros de Flacso. A Víctor, David, María, Viro, Mane, Julián y Agustín por estar conmigo en tiempos duros. A Ily, Walter, Ixchel, Ramiro y Nohora por su amistad y cariño. Todos fuimos familia estos dos años.

A mi hermana Angélica por estar a mi lado. A la familia que ha estado siempre. A mi papá y a la familia que después de tanto tiempo comienza a ver el bosque en vez del árbol. A mi tío Jesús por el constante apoyo. A todos muchas gracias.

Índice General

Introducción……1

Capítulo I. La Igualdad y sus encrucijadas en el derecho a la no discriminación…….…….....5

1.1 Desigualdad en el reconocimiento y derecho a la no discriminación…….……...……..5
1.2 Modelos de igualdad en el derecho a la no discriminación…….…….……9
1.2.1 La Igualdad Formal …….....11
1.2.2 La Igualdad Sustantiva……17
1.2.3 La Igualdad Estructural…….....23
1.3 El derecho a la no discriminación en México…….……...30
1.4 Aproximaciones a la desigualdad en el reconocimiento en México……...……...33

Capítulo II. Estrategia Metodológica……...……...37

2.1 Categoría analítica y subcategorías……..…….....39
2.2 Dimensiones, términos claves y unidades de contexto ……40
2.3 Esquema de clasificación……...42
2.4 Ejemplos de aplicación…….....46

Capítulo III. La igualdad antidiscriminatoria en México……...…49

3.1 Resultados en la dimensión *Igualdad*….……52
3.2 Resultados en la dimensión *Desigualdad*..……...……..……55
3.3 Resultados en la dimensión *Víctimas*……..……...58
3.4 Resultados en la dimensión *Problema*…..……...……..61
3.5 Resultados en la dimensión *Solución*……..……...…68

Conclusiones……84

Bibliografía……...88

Anexo A. Ubicación de las dimensiones……..……92
Anexo I. Dimensión Igualdad.…….…95
Anexo II. Dimensión Desigualdad …..……97
Anexo III. Dimensión Víctimas ……100
Anexo IV. Dimensión Problema.……...……102
Anexo V. Dimensión Solución ……..109

Índice de Cuadros

1. Modelos de Igualdad presentes en el derecho la no discriminación……10
2. Modelo de Igualdad Formal……13
3. Modelo de Igualdad Sustantiva……19
4. Modelo de Igualdad Estructural……28
5. Legislación antidiscriminatoria en México……31
6. Dimensiones que componen los modelos de Igualdad……41
7. Operacionalización del Modelo de Igualdad Formal……43
8. Operacionalización del Modelo de Igualdad Sustantiva……44
9. Operacionalización del Modelo de Igualdad Estructural……45
10. Resultados generales……50
11. Resultados en la dimensión *Igualdad*……53
12. Resultados en la dimensión *Desigualdad*……55
13. Resultados en la dimensión *Víctimas*……58
14. Resultados en la dimensión *Problema*……61
15. Resultados en la dimensión *Solución*……68
16. Observaciones a las medidas establecidas en el artículo 15 de la LD……70
17. Observaciones a los objetivos del Pronaind……74
18. Observaciones a las medidas establecidas en los artículos 13 a 18 de la LDF….78
19. Observaciones a las medidas establecidas en los artículos 23 a 31 de la LDF….79
20. Observaciones a los objetivos del Paped 2014……82

A. Apartados y objetivos del Pronaind……94
B. Distribución de actos considerados como discriminatorios con base en el artículo 9 de la LD……102
C. Distribución de actos considerados como discriminatorios con base en el artículo 6 de la LDF……106
D. Prácticas que la gente asoció para explicar la discriminación hacia los grupos según la EdisDF……107
E. Capítulo IV de la LD "De las medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas"……109
F. Artículo 20 de la LD. Atribuciones del Conapred……110
G. Objetivos y estrategias del Pronaind……111
H. Capítulo II de la LDF "Medidas generales a favor de la igualdad de oportunidades"……113
I. Artículo 37 de la LDF. Atribuciones del Copred……115
J. Objetivos y estrategias del Paped 2014……116

Introducción

El derecho a la no discriminación se encuentra en una constante encrucijada al tener la posibilidad de contar con diferentes interpretaciones del principio de igualdad. Esta situación es relevante debido a que lo que se entiende por discriminación varía según el modelo de igualdad al que se haga referencia. Dicho de otro modo, la forma en que el derecho a la no discriminación entienda la igualdad determinará sus límites y posibilidades en el combate a problemáticas ligadas al racismo y al sexismo.

Esta Tesis plantea que existen por lo menos tres modelos de igualdad a los que puede hacer referencia este derecho: el Formal, el Sustantivo y el Estructural. Los modelos de igualdad que se identifican permiten explicar la institucionalidad del derecho antidiscriminatorio en leyes y programas y coinciden en señalar que la discriminación es una violación a la igualdad, sin embargo, difieren en la forma de concebir este principio. El modelo formal considera que la discriminación es un problema de arbitrariedad por lo que la igualdad está en el trato. Para el modelo sustantivo, la discriminación también es un problema de desventajas, por lo que la igualdad se mira a partir del acceso a oportunidades. El modelo estructural, en cambio, plantea que el derecho a la no discriminación debe considerar los sistemas de opresión basados en el sexo, raza o etnia pensando en que la igualdad está en la no subordinación.

Tener claridad con respecto al modelo de igualdad que subyace en el derecho a la no discriminación permite dimensionar sus alcances, límites y posibilidades para luchar contra la desigualdad que afecta a los grupos injustamente devaluados por cuestiones vinculadas a la raza, el sexo y la etnia. Con base en lo anterior, esta Tesis pretende contestar a la pregunta *¿Qué modelo de igualdad subyace en el derecho a la no discriminación en México?*.

A manera de hipótesis se considera que *el derecho a la no discriminación en México busca asegurar la igualdad sustantiva de oportunidades sin pretender transformar la estructura que mantiene a los grupos en situaciones de opresión por raza, sexo o etnia.*

De lo anterior se desprende el objetivo de *identificar el tipo de igualdad que persigue el derecho a la no discriminación en México para comprender sus alcances en*

la lucha contra el racismo y el sexismo. Lo anterior a partir del análisis de las Leyes y programas antidiscriminatorios Federales y del Distrito Federal.

La Tesis plantea como objetivos específicos

- Exponer, distinguir y examinar los modelos de igualdad que pueden presentarse en el derecho a la no discriminación.
- Generar un esquema de clasificación que permita descifrar la perspectiva de igualdad a la que apele cualquier legislación antidiscriminatoria.
- Identificar el modelo de igualdad que subyace en el derecho a la no discriminación en México con base en el esquema de clasificación.
- Clarificar el rumbo, alcances y vacíos del derecho a la no discriminación en México en la construcción de la igualdad en el reconocimiento.

Para contestar la pregunta de investigación se analizan la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal, el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 y el Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal 2014.

El Distrito Federal se incluyó por ser la única entidad del país que cuenta con un programa y un Consejo antidiscriminatorio en funciones, además, su incorporación permitió efectuar un análisis desde una perspectiva comparada entre el terreno federal y local. Aunado a lo anterior, los documentos seleccionados cobran relevancia por constituir registros sobre la manera en que se configura institucionalmente la búsqueda por la igualdad y la no discriminación en México. En este sentido, se constituyen como puntos de referencia para la acción individual a la vez que trazan las acciones del Estado en la lucha contra la desigualdad anclada a cuestiones de reconocimiento y valoración de diferencias vinculadas a la raza, el sexo y la etnia. Por este motivo, las leyes y los programas que se eligieron se miran como discursos instituyentes que pueden contribuir al desmantelamiento de relaciones de exclusión con base en la raza o el sexo.

La estrategia metodológica para abordar las leyes y programas seleccionados es el análisis de contenido, el cual a diferencia de la descripción que supone un análisis documental, permite poner en la superficie aspectos no directamente intuibles sacando a

relucir lo que no se dice explícitamente pero está presente. Lo anterior permite no solo identificar el modelo de igualdad subyacente sino que brinda elementos para descifrar sus posibilidades.

Por otro lado, es importante señalar que los modelos de igualdad que se exponen encierran discusiones teóricas importantes, sin embargo no es objetivo de la Tesis ahondar en estos debates sino mirar la forma en que estas discusiones se instrumentalizan en leyes y programas antidiscriminatorios. La presente investigación entonces se constituye como un ejercicio que intenta aplicar discusiones teóricas abstractas de modelos de igualdad al análisis de casos concretos, es decir, analizar su aplicación en la institucionalidad del derecho a la no discriminación.

En este sentido, la Tesis presenta un estudio analítico de la institucionalidad del derecho a la no discriminación propio de las Ciencias Sociales antes que del derecho o la filosofía política. Por lo anterior, la principal contribución del trabajo es empírica en la medida en que realiza un análisis de la política antidiscriminatoria en México expresada a partir de leyes y programas que hasta el momento no se ha realizado.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación fue reformada en Marzo de 2014 y la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal en Junio de ese mismo año. Por su parte, el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018 es el primero en su tipo y fue expedido en Abril del 2014 mientras que el Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal 2014 fue expedido en Mayo del mismo año. Por lo reciente de los documentos, no existe un estudio que de cuenta de sus contenidos, alcances y perspectivas por lo que esta Tesis permite clarificar el rumbo y las posibilidades actuales del derecho a la no discriminación en México.

En el primer Capítulo se explica la relación entre desigualdad en el reconocimiento y derecho a la no discriminación. A partir de lo anterior se exponen los modelos de igualdad formal, sustantivo y estructural mirando sus contribuciones a la construcción de la igualdad en el reconocimiento.

En el segundo se presenta la estrategia metodológica. Ésta se compone de un esquema de clasificación diseñado para captar la perspectiva de igualdad presente en el derecho a la no discriminación. El esquema operacionaliza los modelos de igualdad

explicitados a partir de varias dimensiones. Por sus características puede ser utilizado para identificar el contenido de cualquier legislación antidiscriminatoria.

El tercer Capítulo aplica el método propuesto e identifica el modelo de igualdad que subyace el derecho a la no discriminación en México. Lo anterior desde una perspectiva comparada entre el terreno federal y local mostrando sus similitudes, particularidades y diferencias desde cada dimensión.

Finalmente la Tesis se plantea desde una sociedad con altos niveles de desigualdad en el reconocimiento vinculadas al sexismo y al racismo que afectan a determinados grupos, situación que exige profundizar en torno a los debates del derecho a la no discriminación desde un enfoque de Ciencias Sociales. Se espera que la Tesis contribuya a la construcción de una sociedad sin discriminación entendida como no opresión.

Capítulo I

La Igualdad y sus encrucijadas en el derecho a la no discriminación.

En este capítulo se exponen y distinguen analíticamente los modelos de igualdad que pueden presentarse en el derecho a la no discriminación. En un primer momento se explica la desigualdad en el reconocimiento y su relación con el derecho a la no discriminación. A partir de lo anterior, se presentan los modelos de igualdad formal, sustantiva y estructural dejando ver sus particularidades, interacciones y posibilidades en la lucha contra la desigualdad en términos de reconocimiento.

Posteriormente se describe a grandes rasgos el proceso de institucionalización del derecho a la no discriminación en México, destacando el caso del Distrito Federal como la única entidad del país con un órgano antidiscriminatorio en funciones. El capítulo concluye con una exposición de las problemáticas de desigualdad en términos de reconocimiento en México a partir de los resultados de las encuestas antidiscriminatorias señalando la necesidad de que sean enfrentadas por medio de una idea compleja del derecho a la no discriminación que incluya características de los tres modelos analizados.

1.1 Desigualdad en el reconocimiento y derecho a la no discriminación

Dentro de la sociedad existen distintas prácticas que han colocado a individuos y grupos en una situación de desigualdad. Esta situación puede ser producto tanto de una inequitativa distribución de la riqueza como de un espectro cultural compuesto de estigmas, prejuicios y estereotipos que se traducen en actitudes que devalúan identidades en función de la sexualidad, el género, la etnia, la nacionalidad y la raza. Estas últimas expresiones, de corte cultural y simbólico antes que económico y relacionadas con el racismo y el sexismo, se corresponden con lo que Nancy Fraser denomina *desigualdad en el reconocimiento* (Fraser, 1997).

La desigualdad en el reconocimiento tiene que ver con las identidades grupales injustamente devaluadas. Fraser explica lo anterior señalando la existencia de grupos cuya identidad difiere de los marcos de representación, interpretación y comunicación de la cultura dominante; lo anterior provoca que algunos individuos sufran irrespeto, invisibilización, calumnia y menosprecio, es decir, una devaluación en el reconocimiento de su identidad por su pertenencia a un grupo cuya sexualidad o raza han sido valoradas socialmente como inferiores o indignas (Fraser, 1997: 22). Es el caso de los negros, las mujeres, los indígenas y la comunidad LGBTTTI.[1]

Aunque las problemáticas de desigualdad de las que son presa los grupos señalados se interrelacionan con situaciones de índole económicas, es decir que a la vez que sufren una desigualdad en el reconocimiento, pueden sufrir una desigualdad económica, la primera contiene particularidades que requieren un abordaje distinto al que la perspectiva de distribución económica ofrece, toda vez que las repercusiones de la desvalorización que suponen no solo se manifiestan en el rechazo o animadversión sociales sino que implican un proceso de subordinación y exclusión que impide la participación en condiciones de igualdad:

> No ser reconocido no equivale simplemente a ser considerado como alguien criticable, despreciable o a ser infravalorado a través de las actitudes, creencias o representaciones de otros. Equivale, por el contrario, a no ver reconocido el status de participante de pleno derecho en la interacción social como una consecuencia de los modelos de valor cultural institucionalizados que construyen a una persona como comparativamente indigna de respeto o estima. (Fraser, 2000: 61 y 62).

Desde esta perspectiva, la desigualdad en el reconocimiento es estructural debido a que es perpetrada por medio de modelos de valor cultural institucionalizados y no sólo a partir de representaciones culturales que circulan libremente desde una lógica individual (Fraser, 2000: 62 y 63). Dicho de otro modo, la falta de reconocimiento se relaciona con los valores y reglas en la estructura social que impiden una participación igualitaria para ciertos grupos.

A la luz del razonamiento expuesto, la estructura es pensada como el conjunto de Instituciones políticas, jurídicas y culturales que conforman el orden social así como las posiciones de poder que en ella existen. Con base en lo anterior, una estructura con desigualdad en el reconocimiento contendrá posiciones de poder donde unos grupos son

[1] Lésbico, Gay, Bisexual, Transgénero, Travesti, Transexual, Intersexual.

dominantes y otros dominados así como un conjunto de valores y reglas que impiden una participación igualitaria para ciertos grupos, es decir relaciones institucionalizadas de subordinación social.

Siguiendo con este punto, la participación igualitaria se restringe cuando ciertos grupos se conforman como inferiores, invisibles o como los "otros" por su sexualidad o raza y no como participantes legítimos o interlocutores válidos en la interacción social. De este modo, la desigualdad en el reconocimiento habla de grupos debido a que el proceso de desvalorización y subordinación en el reconocimiento que el racismo y el sexismo implican, no es individual ni personalizado sino que se encuentra anclado en relaciones institucionalizadas que afectan a los individuos por su pertenencia grupal.

Al respecto, Iris Marion Young define grupo como "un colectivo de personas que se diferencia al menos de otro grupo a través de formas culturales, prácticas o modos de vida" (Young, 2000: 77) señalando además que éstos resultan de relaciones y procesos sociales que los sitúan en una posición de inferioridad o superioridad económica o también simbólica –de reconocimiento en términos de Fraser- respecto a otros. En este sentido, los grupos dominantes son aquellos que cuentan con el acceso y dominio de las estructuras política, jurídica y cultural. Siguiendo a Teun Van Dijk (1994):

> Los grupos dominantes son los que tienen acceso a la manipulación y uso de estructuras de dominación. La dominación tiene que ver con la relación desigual entre grupos sociales que controlan a otros grupos, con las limitaciones de libertad que se ejercen sobre un grupo. (Van Dijk, 1994: 9)

Bajo esta concepción, la dominación se refiere a un abuso de poder que implica violaciones a los derechos humanos y a una relación asimétrica que produce desigualdad. Así, todo aquel que no cabe en los modelos de valor institucionalizados del grupo dominante en las estructuras política, jurídica y cultural es rechazado y subordinado. Incluso, el grupo dominado puede construirse como peligroso, situación que en su grado más extremo justifica el ejercicio de violencia.

La igualdad en el reconocimiento exige entonces cuestionar y transformar los marcos o armazones institucionalizados fundamentados en el sexo, la raza o la etnia sobre los cuales se legitima la dominación de unos grupos frente a otros y se impide su participación. Por lo anterior la desigualdad en el reconocimiento se constituye como

una injusticia que no puede ser remediada únicamente a través de la redistribución económica sino que exige:

> Una política que aspire a superar la subordinación restableciendo a la parte no reconocida como miembro pleno de la sociedad, capaz de participar a la par con el resto (…) y examinar los modelos de valor institucionalizados en la medida en que afectan a la posición relativa de los actores sociales. En el caso de que dichos modelos conformen a dichos actores como iguales, capaces de participar unos con otros en la vida social, entonces podremos hablar de reconocimiento recíproco e igualdad de status. Cuando por el contrario dichos modelos conformen a determinados actores como inferiores, excluidos, absolutamente otros, o simplemente invisibles, en otras palabras, no como plenos participantes en la interacción social, entonces podremos hablar de falta de reconocimiento y subordinación en el status (Fraser, 2000: 61).

Una de las respuestas que los derechos humanos han ofrecido para atacar la desigualdad en el reconocimiento es el derecho a la no discriminación, el cual ha tomado relevancia internacional por la permanencia y expansión de problemáticas vinculadas al racismo y al sexismo.[2]

El derecho a la no discriminación sin embargo, puede tener distintas interpretaciones que transforman su contenido y alcances; dichas interpretaciones obedecen a que en el proceso de su institucionalización puede apelarse a distintos modelos de igualdad. Es decir que se puede discrepar en la forma en que la igualdad debe ser implementada en leyes y programas; por tanto, cuando se habla de garantizar la igualdad y la no discriminación, no queda muy claro el principio de igualdad al que se hace referencia.

Esta situación es relevante debido a que es posible que desde un modelo de igualdad una práctica se constituya como discriminatoria por afectar a un individuo que pertenece a un grupo que sufre desigualdad en el reconocimiento y en el otro la misma práctica no sea considerada como discriminatoria por no tomar en cuenta la pertenencia grupal. Por lo anterior lo que se señala como el problema de la discriminación, lo que se propone como solución, las víctimas que se identifican, lo que se considera como desigualdad y la igualdad que se pretende alcanzar, varían según el modelo de igualdad al que se haga referencia. En este sentido, el derecho a la no discriminación puede suscribir diferentes modelos de igualdad que llevan a distintos veredictos sobre lo que

[2] Basta recordar los casos de Ruanda, el conflicto entre Bosnia y Serbia o las leyes que criminalizan la homosexualidad en Rusia y varios países africanos.

significa la discriminación, así como en las maneras en que se instrumentaliza a través de leyes y programas para el logro de la igualdad.

Al respecto, en este trabajo se exponen tres modelos de igualdad que pueden estar presentes dentro del derecho a la no discriminación: Igualdad formal, igualdad sustantiva e igualdad estructural. Se pueden pensar más o menos modelos de igualdad considerando que este principio comprende varios sentidos referenciales así como un conjunto de debates teóricos que llevan a varias interpretaciones para su implementación, tanto desde la lógica económica como desde la perspectiva del reconocimiento.[3] Los modelos que aquí se identifican, sin embargo, tienen la virtud de poder explicar la institucionalidad del derecho a la no discriminación mostrando sus posibles alcances y límites con respecto a la transformación social con base en el diseño institucional que de ellos se desprende.

1.2 Modelos de igualdad en el derecho a la no discriminación

Si pensamos que el modelo de igualdad presente en el derecho a la no discriminación se desplaza en el sentido de una recta, en un extremo se tendría a la igualdad formal o igualdad como no arbitrariedad. Este modelo tiene como fundamento el principio de igualdad de trato bajo el cual la igualdad se concibe como ciega a la diferencia por no considerar el contexto ni las particularidades del individuo para el goce y ejercicio de sus derechos y el acceso a oportunidades.

En el otro extremo se encontraría la igualdad estructural la cual exige considerar el contexto social, los sistemas de opresión y la pertenencia de un individuo a un grupo subordinado a la vez que pretende desmantelar las prácticas institucionalizadas en las estructuras jurídica, política y cultural basadas en el sexo, la etnia y la raza que originan y mantienen situaciones de opresión grupales.

En el centro de esta recta se encontraría el modelo de igualdad sustantiva. Vale la pena aclarar que la igualdad sustantiva es bastante amplia e incluye distintos contenidos, tanto para la esfera económica como para la esfera de reconocimiento. Para el caso del derecho a la no discriminación, la igualdad sustantiva se expresa institucionalmente con

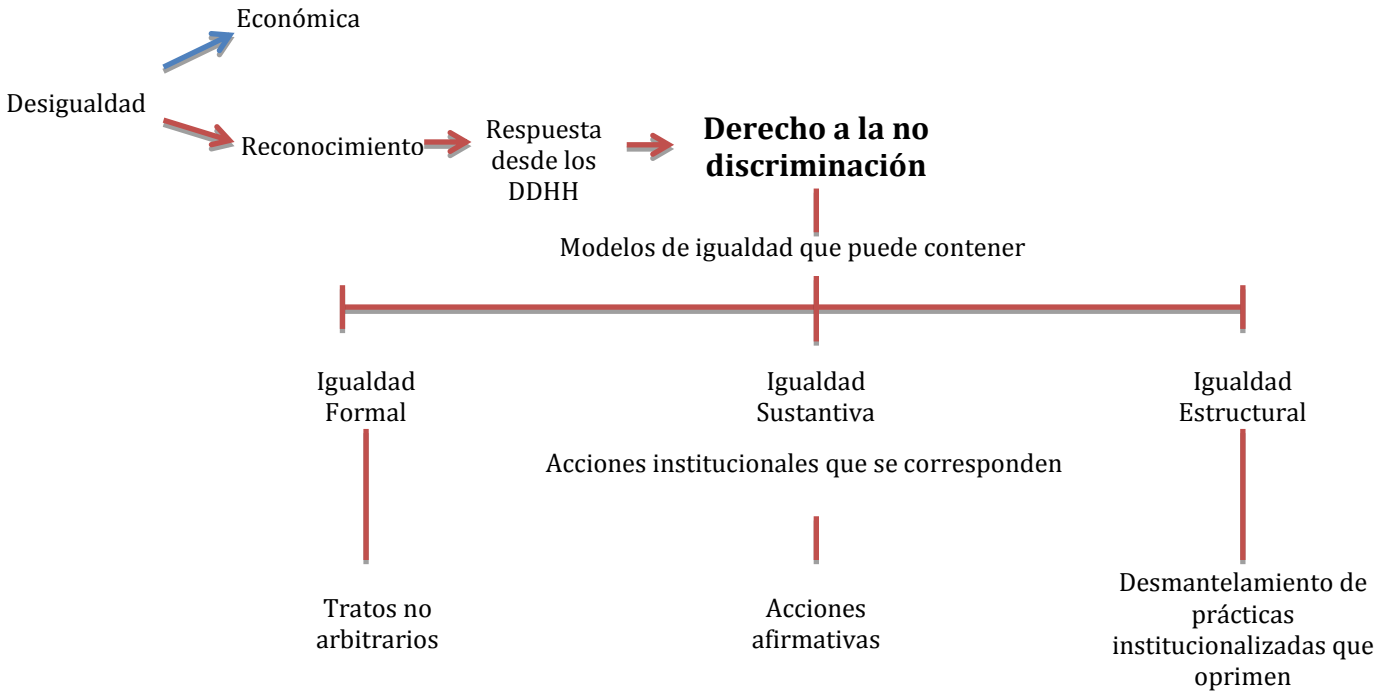
[3] Se encuentra el modelo de igualdad de capacidades de Amartya Sen, por ejemplo.

mayor claridad a partir del establecimiento de acciones afirmativas como herramientas para que los individuos cuenten con las mismas posibilidades de acceder a las oportunidades disponibles y ser tratados como iguales. Es decir que busca igualar el punto de partida para que grupos discriminados cuenten con igualdad de oportunidades. Este es el tipo de igualdad sustantiva al que se hará referencia en este trabajo. [4]

El siguiente esquema muestra la relación entre los diferentes modelos de igualdad dentro del derecho a la no discriminación en el marco de la desigualdad en el reconocimiento:

Cuadro 1

Modelos de Igualdad presentes en el derecho a la no discriminación



Fuente: Elaboración propia.

[4] Como se señaló, no existe una sola idea de igualdad sustantiva. El modelo puede pensarse por lo menos en dos sentidos: la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados. Ambas ideas pertenecen al modelo sustantivo pese a que existen diferencias relevantes entre ellas, mientras la igualdad de oportunidades busca igualar el punto de partida para el desarrollo del capital humano, la de resultados pretende igualar el punto de llegada bajo un enfoque de derechos humanos. En este sentido, el modelo sustantivo no se puede alinear a la sola idea de igualdad de oportunidades. Del mismo modo, la igualdad de oportunidades no tiene como única herramienta a las acciones afirmativas para el logro de sus objetivos. Sin embargo y dentro del marco de la desigualdad en el reconocimiento, el derecho a la no discriminación que suscribe el modelo de igualdad sustantiva, busca en su institucionalización garantizar el acceso a oportunidades utilizando a la acción afirmativa como herramienta.

En los tres casos se coincide en que la discriminación es una conducta que viola el principio de igualdad, sin embargo en cada modelo varía la forma de concebir este principio así como sus veredictos en varias dimensiones. El derecho a la no discriminación entonces se encuentra en una encrucijada al tener la posibilidad de desplazarse en esta recta para buscar la igualdad de trato, la igualdad en el acceso a oportunidades o la igualdad en términos de no opresión. Por lo anterior, es relevante tener claridad en el tipo de igualdad que persigue un Estado en su lucha contra la discriminación a partir de su institucionalización en leyes y programas.

Es importante señalar también que aunque tienen discrepancias, los modelos de igualdad expuestos no son excluyentes y pueden interactuar, por lo que es posible que el derecho a la no discriminación contenga características de los tres. En buena medida los contenidos que se incluyan en el derecho a la no discriminación definirán su intensidad, alcances y límites así como el tipo de sociedad que se busca construir.

En lo que sigue se explican los modelos de igualdad señalados.

1.2.1 La Igualdad Formal

El principio de igualdad que suscribe el modelo formal se corresponde con la visión clásica liberal que las declaraciones programáticas de los Derechos Humanos plasmaron, en especial la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 (Hobsbawm, 1987). Desde esta perspectiva los individuos se conciben como iguales en derechos sin importar sus características particulares. En este sentido, para el caso de la discriminación la igualdad se piensa como el derecho de todos los individuos al mismo trato mientras que la desigualdad se entiende a partir de arbitrariedades sustentadas en criterios no razonables vinculados a la raza, el sexo, la etnia etc.

Con base en esta perspectiva, la definición de discriminación comprendería tres aspectos esenciales:[5]

[5] Encontramos definiciones del término discriminación en el artículo 1º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965; artículo 1º de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979; Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación en el empleo de 1958; y la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la enseñanza en 1960.

1. El tipo de tratos, es decir, aquellas acciones arbitrarias orientadas a distinguir, excluir, restringir u omitir.
2. Los tratos arbitrarios deben estar motivados por prejuicios, estigmas y estereotipos a partir de criterios no razonables como el sexo, la raza, la edad, las capacidades físicas o intelectuales, las preferencias sexuales, la condición económica, la diferencia étnica y cultural, entre otras.
3. El resultado de un trato arbitrario sustentado en un criterio no razonable deberá ser una vulneración a los derechos humanos o fundamentales de las personas.

Así, bajo el modelo formal discriminar es dar un trato arbitrario, es decir injusto o negativo, con base en los criterios señalados que resulte en la anulación de los derechos fundamentales de las personas. Por tanto, no toda distinción en el trato se traduce en actos de discriminación que socaven la igualdad, sino sólo aquellos que cumplan con las características señaladas.

Para resolver si una distinción es arbitraria y por ende discriminatoria, el Estado aplica exámenes de idoneidad y proporcionalidad. La prueba de proporcionalidad determina si el criterio de distinción es razonable con la finalidad que se persigue, es decir, una proporción entre medios y fines (Rabossi, 2007). El de idoneidad se pregunta si el medio es el adecuado para la promoción del fin, en este sentido, la medida debe conducir al fin perseguido (Clérico y Aldao, 2011). Por su parte, Patricia Palacios Zuluoaga (2006) señala que cualquier distinción que no caiga en discriminación, debe aplicarse con objetividad, es decir que los criterios de distinción no estén basados en características subjetivas del sujeto (como raza, sexo y etnia) y que la justificación sea razonable, es decir que se enfoque en regular situaciones y no en menoscabar derechos.

El Estado, por ejemplo, elige con base en ciertos criterios a aquellas personas que pueden ejercer una profesión; para este caso, el criterio razonable sería la obtención de un título profesional concedido por alguna institución educativa mientras que la finalidad se orientaría en garantizar que las profesiones se ejerzan con pleno conocimiento. En esta misma situación, el Estado caería en una actitud discriminatoria si el criterio fuera, además de contar con el Título Profesional, que los profesionistas fueran varones. Para este escenario, no existe ningún criterio razonable que legitime la

finalidad de este tratamiento, por el contrario el sexo como criterio no determina las capacidades para desempeñarse en alguna profesión.

Desde esta óptica entonces, el Estado puede tratar de forma desigual a las personas con base en un criterio razonable con una finalidad legítima, el mismo caso aplica para los individuos cuando eligen, por ejemplo, con quien efectuarán algún tipo de contrato; en cambio, si en el caso de los individuos, un patrón decidiera no contratar a un trabajador negro basándose únicamente en su color, estaría incurriendo en un acto de discriminación, lo mismo si el Estado exigiera como requisito ser varón para la obtención de un Título Profesional. Serían pues, actitudes discriminatorias por no cumplir con los exámenes de proporcionalidad e idoneidad ni ser distinciones objetivas y razonables.

Por lo tanto la igualdad formal no exige que el Estado y los individuos brinden un trato idéntico a todos, sino que las distinciones que se hagan sean con base en criterios razonables en función de una finalidad legítima. Dicha perspectiva da fundamento al llamado "principio de no discriminación", mismo que determina que las prácticas discriminatorias son "aquellas distinciones carentes de un fin legítimo o de medios adecuados o necesarios para la consecución del mismo" (Fiss: 2008, 10).

Con base en lo expuesto se pueden identificar las siguientes dimensiones:

Cuadro 2.

Modelo de Igualdad Formal

Estado	Individuo	Prácticas que prohíbe	Desigualdad	Igualdad
El Estado aplica exámenes para que las distinciones que efectúe no sean arbitrarias.	Todos los individuos son iguales ante la ley y no deben ser tratados de forma desigual con base en criterios no razonables.	Aquellos actos que dañen derechos con base en criterios no razonables, no aprueben los exámenes de proporcionalidad e idoneidad o bien, no sean razonables ni justificables.	Surge de tratos arbitrarios sustentados en criterios no razonables.	Busca la Igualdad en el trato y en derechos.

Fuente: Elaboración propia.

El gran aporte de la igualdad formal para la lucha contra la desigualdad en el reconocimiento ha consistido, precisamente, en el reconocimiento de derechos civiles y

políticos para grupos que no los tenían, como los negros o las mujeres. Se pueden considerar como representativos los casos del Movimiento por los derechos civiles y políticos de los negros en Estados Unidos a finales de la década de los 60 del siglo XX o los movimientos sufragistas de las mujeres para la obtención de la ciudadanía. La pretensión de lograr el acceso igualitario a los derechos sociales como la educación y la salud también es característica de este modelo.

Así, la idea principal que se desprende de la igualdad formal es que jurídicamente todas las personas son iguales, es decir, el reconocimiento de todos los individuos como sujetos de derechos y como participantes legítimos en el proceso democrático. En este sentido, el modelo formal comienza por atacar una estructura que no considere a todos los grupos como iguales ante la ley; por lo anterior, su efectiva implementación constituiría un gran avance en la medida en que posibilitaría la participación formal de todos los grupos en la estructura social evitando la constitución de privilegios para unos cuantos. Sin embargo, hacer operativo este modelo en el derecho a la no discriminación bajo la única idea de igualdad de trato puede llevar a algunas omisiones. Esto debido a que en la realidad las condiciones para el acceso a los derechos y oportunidades no son las mismas para todos los grupos. Dicho de otro modo, la lucha por la no discriminación bajo la idea de igualdad formal puede permitir la participación y el reconocimiento de los derechos, sin embargo, no se detiene a reflexionar sobre las capacidades para el ejercicio de los mismos por no considerar el pasado de exclusión de los grupos a los que les son reconocidos ni en si la conformación de la estructura -entendida como el conjunto de reglas institucionalizadas en las esferas política, jurídica y social así como las posiciones de poder que en ella existen- permite esta participación.

Si bien la igualdad formal puede contribuir a modificar una estructura con tintes de desigualdad en el reconocimiento a partir, justamente, del reconocimiento de los derechos, también es cierto que dar un trato igual a todos los grupos sin considerar sus condiciones puede llevar a la reproducción de esa estructura desigual.

Un ejemplo para mirar lo anterior es el ofrecido por Robert Post (2003) quien expone el caso de un proceso de selección de músicos para una orquesta que tradicionalmente se componía de varones blancos de clase media. En el proceso se

implementó un trato igual para todos con la pretensión de que la composición del grupo fuera más plural, sin embargo y contrario a lo que se esperaba, terminaron por elegirse nuevamente a varones blancos de clase media:

> En los Estados Unidos, en la década de los años setenta, con el fin de evitar una extendida práctica discriminatoria en la conformación de las orquestas, las audiciones en las que se probaban a los candidatos para formar parte de ellas se realizaba con paneles opacos que separaban al candidato de los miembros del jurado examinador. Incluso, en algunos casos, se tendían alfombras en el piso para que no se pudiera deducir el sexo de la persona sometida a prueba por el sonido de sus pasos. De este modo, el sexo, la raza, la religión, el color de la piel, el origen nacional o la apariencia externa de la persona se encontraba completamente detrás del "velo de la ignorancia" del comité examinador, de modo que la decisión de contratar a una de esas personas estuviera basada solamente en la calidad del sonido emitido. (Post, 2003)[6]

Si bien el desprenderse del entramado de prejuicios, estigmas y estereotipos que sustentan los criterios no razonables y preceden a las prácticas discriminatorias permitiría llegar a una suerte de "posición original"[7] en términos de John Rawls para lograr así la obtención de criterios y fines razonables que hagan que los individuos sean tratados igual y no se les nieguen sus derechos, ello no lograría consolidar la igualdad entre los grupos en términos reales. El ejemplo de la orquesta muestra que tratar a todos por igual sin considerar la situación histórica en la que se encontraron varios grupos puede llevar a reproducir un sistema excluyente. Probablemente los negros o las mujeres no pudieron acceder a una escuela de música, lo cual limitó sus posibilidades; en este sentido, estos grupos se encuentran en desventaja.

Lyndon Johnson resumió esta idea en su discurso *To Fulfill These Rigths* señalando lo siguiente:

> No tomas a una persona quien ha estado encadenada durante años, la liberas, la pones en una línea de salida de una carrera y le dices: "eres libre de competir con todos los demás" y sigues creyendo aún así que has actuado de manera completamente justa. Esto no es

---

[6] El ejemplo se ofrece en Robert Post, *Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law,* Duke University Press, Durham, 2003. La traducción y la cita se encuentran en Roberto Saba, "(Des)Igualdad Estructural", en Marcelo Alegre y Roberto Gargarella [Coord.], *El Derecho a la Igualdad,* Buenos Aires, Lexis Nexis Argentina, 2007, p. 178.

[7] La posición original es aquel recurso representativo ideado por John Rawls en su Teoría del la Justicia en el cual los individuos se encuentran en una suerte de estado de naturaleza previo al contrato social, desprovistos de todo conocimiento sobre su situación, clase, capacidades o distribución de ventajas en la sociedad. De esta manera los principios de la justicia son elegidos detrás de un "velo de la ignorancia" el cual aseguraría escoger los principios más justos. "Podría decirse que la posición original es el *statu quo* inicial apropiado y que, en consecuencia, los acuerdos fundamentales logrados en ella son justos". John Rawls, *Teoría de la Justicia,* México, FCE, 2012, p. 25; traducido del inglés *A Theory of Justice,* Cambridge, Harvard University Press, 1971.

> suficiente para abrir las puertas de la oportunidad. Todos nuestros ciudadanos deben tener la capacidad para atravesar esas puertas. Esta es la siguiente y más profunda batalla por los derechos civiles. No solo buscamos libertad sino oportunidad, no solo igualdad legal sino capacidad humana, no solo igualdad como un derecho y una teoría sino igualdad como un hecho y un resultado. (Johnson, 1965)[8]

Si bien la igualdad de trato es fundamental para el combate a la discriminación, por si misma no logra que los grupos que recibieron tarde sus derechos accedan de manera igualitaria a las oportunidades socialmente disponibles.

Siguiendo el principio de igualdad formal, el sistema de oportunidades se entiende como aquel al que todo individuo puede acceder en condiciones de igualdad sin que se tomen en cuenta sus características personales –raza, sexo- mirando únicamente el mérito y sus capacidades. Como se observó en el ejemplo de Post, la oportunidad de acceder a la orquesta estuvo abierta y se compitió en condiciones de igualdad sin que se consideraran las particularidades de cada individuo. Sin embargo, dentro de esta neutralidad tampoco se consideró que algunas personas se encuentran en desventaja ante la posibilidad de acceder a esta oportunidad.

Lo cierto es que en la realidad existen grupos en desventaja y no considerar esta situación implica reproducirla. Considerando lo anterior, el principio antidiscriminatorio bajo la idea de igualdad formal es limitado debido a que sirve únicamente para atacar actos de discriminación puntuales y centrados en el trato, perdiendo de vista la importancia de lograr que los grupos históricamente discriminados accedan a oportunidades socialmente disponibles. Así, el principio de igualdad de trato es insuficiente para la lucha contra la desigualdad en el reconocimiento por pasar por alto la situación de ciertos grupos como las mujeres, negros, indígenas sometidos durante mucho tiempo a relaciones sociales excluyentes.

Resulta necesario entonces reconocer que algunos grupos se encuentran en desventaja en el sistema de oportunidades. Por esta razón adquiere relevancia el modelo de igualdad sustantiva desde el enfoque de igualdad de oportunidades, la cual se manifiesta por distribuir ventajas para que las personas históricamente discriminadas accedan al aprovechamiento de derechos y oportunidades socialmente disponibles.

---

[8] La traducción y la cita del discurso se encuentran en Jesús Rodríguez Zepeda (2006). Un marco teórico para la discriminación, México, Colección de Estudios Número 2, Conapred, p. 52.

1.2.2 La Igualdad Sustantiva

Mirar el problema de la desigualdad en el reconocimiento únicamente desde la perspectiva de igualdad formal lleva a interpretaciones limitadas del derecho a la no discriminación pues, como se observó en el apartado anterior, existen circunstancias que impiden a algunos grupos acceder a los derechos reconocidos y a las oportunidades disponibles. Por lo anterior, para la luchar contra la desigualdad en el reconocimiento el modelo sustantivo propone fortalecer el derecho a la no discriminación a partir del establecimiento de compensaciones temporales que contribuyan a resarcir desigualdades del pasado que situaron en una posición de desventaja a algunos grupos. Para lo anterior utiliza como herramienta a las acciones afirmativas considerando que una vez superada la desventaja, estas desaparecerán y se apelará a la igualdad formal de trato.

La idea deriva de las propuestas enmarcadas en el liberalismo igualitario que señalaron la necesidad de que las Instituciones enfrentaran las desigualdades sociales por medio de compensaciones en razón del bien común; en este sentido, la justicia se hallaría en la manera en que éstas respondieran a las posiciones de desigualdad en la sociedad.

De manera específica, John Rawls en *Teoría de la Justicia* (1971) propuso regular las desigualdades sociales y económicas a través de la fijación de reglas por parte del Estado que procuraran la mejor situación para los menos favorecidos. En su segundo principio de justicia, Rawls planteó la idea de *igualdad equitativa de oportunidades* la cual busca que todos los ciudadanos libres e iguales tengan una oportunidad equitativa de ocupar cargos públicos y posiciones sociales independientemente de la clase social donde hayan nacido:

> Las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: en primer lugar tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y, en segundo lugar, las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad. (Rawls, 2002: 73)

Esta igualdad, a la que Rawls llama “igualdad liberal” exige ciertos requisitos a la estructura básica de la sociedad, es decir, exige que las instituciones coadyuven a prevenir y corregir las desigualdades (Rawls, 2002: 74 y 75). En este punto se hace exigible un tratamiento preferencial para las posiciones menos aventajadas. Es

importante anotar sin embargo, que Rawls entiende a estas últimas con relación a una posición económica o de clase, de este modo, bajo su idea lo que se pretende es reducir los extremos de miseria y opulencia en los ingresos y en la calidad de vida de las personas. Se defiende en este sentido la intervención del Estado para afrontar las desigualdades económicas propias del sistema capitalista y distribuir en favor de los menos favorecidos pensando en una estructura que ponga a la sociedad en tendencia a la igualdad y se disminuyan las brechas de desigualdad económicas (Rodríguez Zepeda: 2004).

Para el caso de la desigualdad en el reconocimiento se retomaron las ideas de pensar a la igualdad como distribución del bienestar, considerar a los menos aventajados para la efectiva igualdad de oportunidades y demandar que las Instituciones del Estado coadyuven al logro de la igualdad para el fortalecimiento del derecho a la no discriminación. Lo anterior a partir de la exigencia de un tratamiento diferenciado justificado por desventajas no necesariamente económicas sino de reconocimiento por razón de sexo, raza o etnia. Este es el sustento de la acción afirmativa.

Las acciones afirmativas tienen su origen en el sistema jurídico estadounidense y se pensaron como medios para resarcir el pasado de exclusión racial y sexual que había estado presente en la sociedad y en la normatividad estatal. En términos abstractos, buscan implantar un conjunto de arreglos al sistema de oportunidades para enfrentar y revertir los efectos históricos de la discriminación acumulados contra negros y mujeres, principalmente. De este modo, se conciben como estrategias o políticas temporales para igualar las condiciones de punto de partida de grupos desaventajados en el sistema de oportunidades y deben desaparecer cuando la desventaja haya sido superada.

Estas políticas entonces, representan medios para el logro de la igualdad de trato y de oportunidades y no fines en sí mismos, por lo que la perspectiva de igualdad que encarnan es entendida como un ideal a alcanzar. Siguiendo con esta configuración, Joaquim Barbosa considera que las acciones afirmativas tienen entre sus objetivos:

1. Inducir transformaciones de orden cultural para sustraer del imaginario la idea de supremacía y subordinación de una raza o del hombre con respecto a la mujer. Con las acciones afirmativas se pretende evidenciar el fenómeno discriminatorio en la vida cotidiana por lo que se reconocería de manera oficial la presencia de estas prácticas y la necesidad de su erradicación.
2. Lograr representatividad de los grupos desaventajados en las esferas públicas y privadas abriendo posiciones y eliminando barreras que impiden el avance de estos grupos. (Barbosa, 2003: 21)

Desde esta perspectiva, las acciones afirmativas se orientan no sólo al establecimiento de cuotas, becas o tratos preferenciales para la representación y posicionamiento de un grupo, sino que de ellas también se desprenden objetivos que aportan a la construcción de la igualdad de oportunidades y a desmantelar el prejuicio contra ciertos grupos. Es así como pueden contribuir a la transformación de una estructura con desigualdad en el reconocimiento.

Para el modelo sustantivo entonces la igualdad pasa de ser un principio que hay que respetar (igualdad formal) a un objetivo a alcanzar para que los grupos discriminados tengan acceso a los derechos y oportunidades.

Con base en lo expuesto podemos identificar las siguientes dimensiones:

Cuadro 3

Modelo de Igualdad Sustantiva

Estado	Individuo	Prácticas que prohíbe.	Desigualdad	Igualdad
Obliga al Estado a *dar* o *distribuir* en atención a una desigualdad histórica que intenta ser superada. Distribución de ventajas orientadas a que los individuos accedan a oportunidades socialmente disponibles.	Los grupos desaventajados merecen un tratamiento desigual y una distribución de oportunidades.	Aquellas que obstaculicen el acceso efectivo a las oportunidades disponibles.	Existe por condiciones históricas. Trata de ser superada mediante una distribución de oportunidades.	Igualdad como ideal a alcanzar en el acceso a oportunidades.

Fuente: Elaboración propia.

Desde este panorama, la igualdad sustantiva se convierte en una meta social que exige la aplicación de tratamientos diferenciados para promover la integración de personas discriminadas y que éstas puedan aprovechar derechos y oportunidades a los que regularmente acceden sin dificultad aquellas personas que no sufren o sufrieron discriminación (Rodríguez Zepeda, 2006: 53).

La igualdad sustantiva implicaría entonces pensar el derecho a la no discriminación como una lucha por la igualdad real de oportunidades y no sólo como un instrumento contra los tratos arbitrarios causados por los estigmas, prejuicios y estereotipos, traducidos en criterios no razonables. Por tanto, el principio

antidiscriminatorio que se instala dentro de la igualdad sustantiva exige tratamientos diferenciales para fines compensatorios que garanticen el real acceso a oportunidades.

Esta propuesta, sin embargo, encontró oposiciones en las últimas décadas del siglo XX en Estados Unidos debido a que exigía un tratamiento preferencial o diferenciado a grupos históricamente desaventajados y ello, se argumentaba, iba contra el principio de igualdad de trato, base de la igualdad formal. Incluso se consideró que las acciones afirmativas encarnaban una nueva forma de desigualdad y que se trataba de una forma de discriminación "positiva" que finalmente, hacía diferencias con base en los criterios no razonables de sexo y raza. No obstante, muchas de estas críticas provenían de grupos blancos que vieron amenazada su posición de privilegio pues, además de tratos preferenciales, lo que las acciones afirmativas hicieron de manera indirecta fue comenzar a impugnar los privilegios de algunos grupos sobre otros.

Esta última característica es el aporte principal de este modelo en la lucha antidiscriminatoria, comenzar a cuestionar las posiciones de privilegio que existen en la realidad. Como Philip F. Rubio señaló:

> En realidad, la acción afirmativa representa una fusión negociada de elementos sociales y legales heterogéneos reunidos por la tradición de protesta de los negros en contra del privilegio blanco (…). En el mejor de los casos la acción afirmativa suministra algún grado de desafío a la supremacía blanca, a pesar de que, en el peor de los escenarios, su incorporación se hace en una agenda de control social dominada por una sola clase. La acción afirmativa nunca se hubiera convertido en el arquetipo satanizado que es actualmente en el discurso público si la cuestión implicada no fuera más que una diferente interpretación del derecho constitucional. La acción afirmativa no es solo una política pública o parte de la historia política y legal; también representa una lucha cultural y social en relación con si debe existir un valor apropiado en la calidad de individuo blanco y si la igualdad debe ser realmente igual.[9]

Ronald Dworkin trató de responder a las críticas que señalaban que las acciones afirmativas encarnaban una nueva forma de discriminación preguntándose sobre el objetivo del trato desigual, es decir dando respuesta a la pregunta ¿Para qué tratar desigual?. Dworkin señala que la igualdad como derecho es distinta a la igualdad como política y que para lograr ser tratado como un igual, se necesitan políticas encaminadas al logro de la igualdad. En este sentido, propone una doble dimensión al principio de igualdad como no discriminación, la primera consiste en un igual tratamiento, formal no

---

[9] Philip F. Rubio, *A History of Affirmative Action. 1619-2000,* Missisipi, University Press of Missisipi, 2001. La traducción y la cita se encuentran en Jesús Rodríguez Zepeda, *Un marco teórico para la discriminación,* México, Colección de Estudios Número 2, Conapred, 2006, p. 56 (en el pie de página).

arbitrario, y la segunda en el derecho a ser tratado *como un igual* "que no es el derecho a recibir la misma distribución de alguna carga o beneficio, sino a ser tratado con la misma consideración y respeto que cualquiera" (Dworkin, 1993: 332).

Del mismo modo, Dworkin marca la necesidad de eliminar las desigualdades por medio de la articulación de instrumentos jurídicos y políticos. Así, las acciones afirmativas se conciben desde esta óptica como políticas de igualdad que no violan la igualdad formal toda vez que suponen un trato desigual justificado en la medida en que salvaguarda la igualdad y el bienestar de toda la colectividad.

Siguiendo con lo anterior, los criterios no razonables o las llamadas "categorías sospechosas" que se usan habitualmente para discriminar –sexo, raza- pueden utilizarse para dar un trato desigual bajo el principio afirmativo, sin embargo, justificar lo anterior requiere una argumentación más poderosa.

Cuando las distinciones se basan en las categorías sospechosas, se aplica un examen denominado "escrutinio estricto" [10] que así como los exámenes de proporcionalidad e idoneidad, garantizan que esta desigualdad no caiga en discriminación. Dicho de otra forma, los criterios no razonables que dan sustento a los actos de discriminación se vuelven razonables en virtud de una política de igualación; así se justifica la acción afirmativa.

Un ejemplo del enfoque de igualdad sustantiva dentro del derecho a la no discriminación, lo hallamos en el Convenio III de la OIT (1960) el cual se refiere a la igualdad de oportunidades para el empleo:

Artículo 1

> 1. A los efectos de este Convenio, 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.

[10] La SCJN señala que cuando una distinción se base en alguna categoría sospechosa la autoridad jurídica deberá ser cautelosa haciendo un escrutinio estricto. Ver SCJN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* novena época, abril de 2010. Citado en CDHDF, *Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación,* México, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, CDHDF, 2011.

> 2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.
> 3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo. (Convenio III OIT, 1960)

De este modo, bajo el principio antidiscriminatorio de igualdad formal se atacan los tratos arbitrarios que vulneran derechos, mientras que desde el modelo de igualdad sustitutiva se busca nivelar y posicionar a los grupos desaventajados a través de acciones afirmativas.

La lucha antidiscriminatoria puede entenderse y complementarse a partir de ambas visiones; sin embargo, aunque la acción afirmativa que caracteriza a la igualdad sustantiva se erige como un fuerte instrumento para exigir el derecho a la no discriminación de manera activa, la lucha por la igualdad en el reconocimiento no sólo debe centrarse en distribuir ventajas sino en atacar las estructuras que mantienen a los grupos en una posición de opresión más que de desventaja.

Como se señaló, es posible que tanto el modelo de igualdad formal como el sustantivo puedan en el marco del derecho a la no discriminación, modificar una estructura con desigualdad en el reconocimiento, sin embargo, ninguno de los dos modelos la cuestiona abiertamente ni ataca los orígenes de la desigualdad, más aún, no considera las relaciones de subordinación institucionalizadas, centrándose únicamente en resarcir errores de un pasado discriminatorio y excluyente aparentemente resuelto:

> El lenguaje de "igualdad de derechos" y la "igualdad de oportunidades" refuerzan tácitamente la organización básica de la sociedad. La promesa de igualdad de "ser iguales" a los hombres únicamente les brinda a las mujeres acceso a un mundo ya construido. (Charlesworth, 1997: 61)

A pesar de la distribución de ventajas, las mujeres por ejemplo siguen siendo víctimas de violencia que las oprime como grupo en el contexto de una estructura sexista. En el modelo sustantivo debe probarse que se está en desventaja frente a algo, frente a los hombres, frente a los blancos, frente a los no indígenas. La opresión es más compleja, no sólo implica desventaja, implica un proceso sistemático de subordinación no necesariamente intencional, la no valorización de las diferencias y la asimilación de la identidad a cuestiones negativas, además de distintos tipos de violencia y carencia de poder. En este sentido, conseguir el reconocimiento como grupo oprimido más que

desaventajado para el caso de las mujeres, los negros, los indígenas y la comunidad LGBTTTI es objetivo del modelo de igualdad estructural.

Como se expone en el siguiente apartado, pensar la igualdad en términos estructurales implica atacar directamente sistemas de opresión que subordinan y excluyen sistemáticamente a los grupos.

1.2.3 La Igualdad Estructural.

El modelo de igualdad estructural que se inserta en el derecho a la no discriminación tiene como principal propuesta el reconocimiento de sistemas de opresión en la estructura social basados en el sexo, la raza o la etnia que originan, reproducen y consolidan una posición de subordinación, más que de desventaja, para ciertos grupos.[11]

Es cierto que las acciones afirmativas al incorporar el dato del contexto social y las desventajas de algunos grupos comienzan a cuestionar la idea de que la lucha antidiscriminatoria se encuentre únicamente en atacar las arbitrariedades en el trato, sin embargo como se señaló no cuestionan abiertamente las prácticas institucionalizadas que oprimen a los grupos tratando de insertarlos en una estructura que puede ser excluyente. En este sentido, el modelo de igualdad estructural para la lucha antidiscriminatoria se caracteriza por contemplar tanto una estructura social con relaciones institucionalizadas de opresión basadas en el sexo, la etnia o la raza así como relaciones desiguales de dominio que afectan a grupos específicos. Es así como en vez de situar a la igualdad exclusivamente a partir del trato, se le mira también como no subordinación o no opresión.

Siguiendo con lo anterior, la opresión y los grupos oprimidos se piensan a partir de los aportes de Iris Marion Young quien señala que los grupos resultan de relaciones sociales y procesos históricos:

---

[11] Barrére y Morondo (2011) proponen la utilización del término *subordiscriminación* para hacer operativo lo expuesto mientras que Roberto Saba (2007) propone la utilización del término "igualdad estructural" para mirar las condiciones de subordinación de un grupo a la hora de referirse a la igualdad y no discriminación.

> Los grupos son expresiones de las relaciones sociales; un grupo existe solo en relación con al menos otro grupo … A pesar de que a veces los atributos objetivos son una condición necesaria para clasificarnos a nosotras mismas o a las demás como pertenecientes a cierto grupo social, son la identificación con una cierta categoría social, la historia común que genera la categoría social y la autoidentificación las que definen al grupo como grupo. (Young, 2000: 77 y 79)

La opresión se entiende como el conjunto de impedimentos sistemáticos que impiden a los grupos ejercer su libertad y autonomía; impedimentos no necesariamente intencionales o premeditados:

> (…) La opresión así entendida es estructural y no tanto el resultado o de las elecciones o políticas de unas pocas personas. Sus causas están insertas en normas, hábitos y símbolos que no se cuestionan, en los presupuestos que subyacen a las reglas institucionales y en las consecuencias colectivas de seguir estas reglas (…) El carácter sistémico de la opresión determina que un grupo oprimido no necesite tener un grupo opresor correlativo. La opresión estructural implica relaciones entre grupos; estas relaciones, sin embargo, no siempre responden al paradigma de opresión consciente e intencional de un grupo por otro. (Young, 2000: 74, 75)

Para mirar qué grupos sufren opresión Young propone cinco condiciones de las cuales abordaremos las que se enmarcan en la desigualdad en el reconocimiento: carencia de poder, violencia e imperialismo cultural.[12]

Los grupos con *ausencia de poder* tienen la particularidad de que los miembros que lo componen generalmente carecen de autoridad en la toma de decisiones que conciernen a su vida toda vez que este poder es ejercido sobre ellas y no por ellas. Además, disponen de pocas oportunidades para la creatividad y por lo general no ejercen una profesión por lo que sus fuentes de reconocimiento y respetabilidad social son limitadas. Lo anterior quiere decir que constantemente deben probar su valor para obtener un trato respetuoso.

Por otra parte, el *imperialismo cultural* tiene que ver con el estereotipo que se impone a un grupo desde la cultura, los valores y las prácticas de grupos dominantes asumidas como normas. Dicho de otro modo, el grupo dominante construye la diferencia como desviación o la invisibiliza, por ejemplo, para la cultura dominante, lo no blanco y

---

[12] Aunque Marion Young utiliza el término de *justicia* y no de *igualdad* para hablar de la opresión que aqueja a los grupos, al ser la igualdad un principio de justicia, tomaremos las ideas de no opresión en relación con la igualdad. Del mismo modo, aunque señala cinco formas en las que se ejerce la opresión hacia determinados grupos, sólo abordaremos tres: la carencia de poder, el imperialismo cultural y la violencia debido a que este trabajo se ocupa de la desigualdad en el reconocimiento.

no heterosexual es una desviación. Además, estos estereotipos no se cuestionan y muchas veces se asumen como deseables; se pueden citar como ejemplos los estereotipos que refuerzan la idea de que el indígena es alcohólico, que la buena mujer se queda en casa y que los gays son promiscuos.

Finalmente, la opresión que se genera por la *violencia* puede ser tanto física como simbólica y puede expresarse en daños, amenazas, acosos o intimidaciones con el propósito de humillar, degradar o estigmatizar a una persona sólo por pertenecer a un grupo. Además de lo anterior la opresión de la violencia incluye el conocimiento diario compartido por los miembros del grupo de que puede ser sujeto de ataques por ser parte de ese grupo.[13] Por otra parte, muchas veces la violencia se manifiesta en prácticas toleradas. En este sentido, lo que hace a la violencia una manifestación de opresión estructural es el contexto que hace posibles e incluso aceptables sus expresiones; de este modo, la opresión de la violencia se configura no solo como acción individual sino como fenómeno social ejercido por grupos dominantes.

Así, las caras de la opresión a las que hace referencia Young constituirían el marco conceptual y los criterios para determinar si un grupo está oprimido o no. Desde esta perspectiva, la lucha antidiscriminatoria consideraría como grupos oprimidos a las mujeres, los negros, los indígenas y la comunidad LGBTTTI. Cabe anotar que los grupos señalados se encuentran relacionados no solo con las condiciones de opresión descritas por Young sino con una sistema y una experiencia de dominación que también señala Fraser cuando habla de desigualdad en el reconocimiento: dominación por medio de diferencias sexuales, étnicas y raciales.

Si no existieran estas dominaciones no se considerarían grupos oprimidos; por lo anterior el derecho antidiscriminatorio desde este modelo exige utilizar estas etiquetas, es decir, nombrar a los grupos como tal y considerar las acciones que los oprimen y limitan su participación. Dicho de otro modo, la discriminación se insertaría no solo en los tratos arbitrarios sino en las manifestaciones de sistemas de opresión basados en el sexo, la etnia y la raza.

[13] Una mujer, por ejemplo, vive constantemente con el miedo a ser violada y un miembro de la comunidad LGBTTTI a ser agredido.

Adicionalmente el modelo también toma en cuenta que dentro de los grupos hay diferencias, es decir que no todos sus miembros sufren la opresión con la misma intensidad. Una mujer blanca no recibe la misma intensidad de opresión que una mujer indígena, ni un hombre negro, recibe la misma opresión que un transexual negro. En este sentido, combinar etnia, raza y género en la protección antidiscriminatoria también es propuesta del modelo estructural.

Por tanto, desde su propuesta, la lucha por la igualdad exige la generación de acciones contra las relaciones institucionalizadas de opresión que sitúan a un grupo en una posición de subordinación por su sexualidad, etnia o raza. Ello permitiría a los individuos que componen estos grupos no sólo contar con igualdad de oportunidades sino con reconocimiento en la estructura social como interlocutores legítimos. En tal sentido lo que se propone no es abandonar la perspectiva formal y sustantiva para la lucha antidiscriminatoria, sino ampliar el derecho a la no discriminación expandiendo las acciones para combatir la opresión de los grupos así como el catálogo de actos prohibidos o considerados como discriminatorios.

Como ejemplo de la aplicación de este modelo se encuentra la *Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales* de 1978 que en su artículo 4 considera al apartheid y al genocidio como discriminación:

> ARTÍCULO 4
>
> 1. Toda traba a la libre realización de los seres humanos y a la libre comunicación entre ellos, fundada en consideraciones raciales o étnicas es contraria al principio de igualdad en dignidad y derechos, y es inadmisible.
> 2. El apartheid es una de las violaciones más graves de ese principio y, como el genocidio, constituye un crimen contra la humanidad que perturba gravemente la paz y la seguridad internacionales.
> 3. Hay otras políticas y prácticas de segregación y discriminación raciales que constituyen crímenes contra la conciencia y la dignidad de la humanidad y pueden crear tensiones políticas y perturbar gravemente la paz y la seguridad internacionales. (1978)

El Apartheid representa un ejemplo de discriminación estructural puesto que no solo incluye arbitrariedades en el trato y desventajas para los negros por el hecho de serlo, sino que se constituye como un sistema de opresión segregacionista a partir del cual se reproducen ideas racistas que legitiman la violencia, refuerzan el imperialismo cultural y consolidan la carencia de poder. En tal sentido, el racismo que encarnó el apartheid y que antecede los genocidios no se puede atacar integralmente con un derecho antidiscriminatorio cuya idea central de la igualdad se establezca en el trato.

Por su parte Katherine Franke (1996) también propone referirse a sistemas de opresión para hablar de discriminación señalando que el acoso sexual es una conducta que genera riesgo e incomodidad a las mujeres como grupo, situación que perpetúa la subordinación de la mujer (Franke: 693). Desde su perspectiva el acoso sería una forma de discriminación no por constituir una desigualdad en el trato considerándola bajo la categoría de discriminación por razón de *sexo,* sino porque es *sexual* y por establecer una forma de violencia que contribuye a consolidar normas sexistas que oprimen a las mujeres como grupo.

Esta definición reivindica la importancia de entender y explicar los conceptos a partir del contexto, poner el acoso el contexto de los sistemas de opresión revelaría su carácter discriminatorio por constituir una práctica que contribuye a consolidar la situación de subordinación de las mujeres.

Reforzando todo lo anterior Catharine MacKinnon señala:

> Si la diferenciación es discriminación, la acción positiva y cualquier cambio en la desigualdad social, es discriminación; sin embargo ¿no son discriminaciones las diferenciaciones sociales existentes que constituyen la desigualdad? Esto únicamente para decir que, desde el punto de vista que iguala diferenciación a discriminación, cambiar un status quo desigual es discriminación y, sin embargo, permitir que exista no lo es (MacKinnon, 1991: 89)

En tal sentido, el modelo estructural apunta que el paradigma formal resulta insuficiente y muchas veces injusto por no considerar discriminatorias actitudes que no necesariamente transgreden la igualdad de trato como el caso del acoso sexual.[14] Más aún, el combate a los sistemas de opresión como el racismo, antisemitismo, xenofobia, homofobia, lesbofobia, transfobia, machismo, entre otros exige la generación de acciones que vayan más allá de la acción afirmativa. Serían necesarias acciones *transformativas (*Fraser, 1997) que atacaran las posiciones de privilegio, contribuyendo a cambiar las valoraciones culturales para eliminar las opresiones de grupo. Al respecto Fraser argumenta que las acciones afirmativas se enfocan en corregir los resultados inequitativos de acuerdos sociales sin afectar la estructura que los origina; del mismo modo, señala que tienen el efecto perverso de estigmatizar y crear hostilidad contra sus

[14] Vale la pena anotar sin embargo que incluir la perspectiva de igualdad estructural al derecho a la no discriminación no significaría considerar todo acto como discriminatorio sino solo aquellos que, dirigidos contra un grupo oprimido, contribuyan a consolidar la situación de opresión, incluyendo prácticas que buscan la eliminación de un grupo y no solo excluir o marginar.

beneficiarios haciéndolos parecer insaciables y proclives a una generosidad inmerecida (Fraser, 1997: 42). Es así como ella propone la implementación de acciones transformativas que corrijan estos resultados a partir de la reestructuración del marco que origina estas desigualdades de reconocimiento, es decir la transformación de la estructura cultural-valorativa (Fraser, 1997: 38 y 39).

Se coincide en que las acciones afirmativas constituyen, hasta cierto punto, arreglos superficiales que no desmantelan la estructura que oprime a los grupos, sin embargo, es necesario reconocer que a partir de su puesta en marcha se comenzó a cuestionar el privilegio con el que cuentan ciertos grupos. Por tanto, las acciones afirmativas constituirían una parte del repertorio de acciones que derivarían de la lucha contra la discriminación que presenta la igualdad estructural, pero no la única, sumándose a estas, acciones para desmantelar una estructura cultural valorativamente injusta que alimenta los problemas de racismo y sexismo, incluyendo también aquellos vinculados con la etnia y la nacionalidad.

Entonces, la igualdad estructural comenzaría por reconocer la existencia de un grupo oprimido para atacar las estructuras que generan y mantienen y refuerzan esta opresión y así deconstruir la existencia del grupo como oprimido. Por ello las acciones no solo distribuirían ventajas a los grupos como la propuesta de acción afirmativa, sino que combatirían los códigos binarios o dicotomías raciales y sexuales que generan opresión (Fraser, 1997: 50).

A partir de lo anterior se identifican las siguientes dimensiones:

Cuadro 4

Modelo de Igualdad Estructural

	Estado	Individuo	Prácticas que prohíbe.	Igualdad	Desigualdad
Igualdad Estructural	Obligaciones estatales de *hacer*. Desmantelar situaciones que posicionaron a grupos en una situación de opresión o subordinación.	El individuo como parte de un grupo oprimido.	Aquellas que contribuyan a mantener una posición de opresión o un status de subordinación de ciertos grupos.	Como reconocimiento de sistemas de opresión.	Prácticas que consolida, producen y reproducen la opresión.

Fuente: Elaboración propia.

El modelo de igualdad estructural para la no discriminación implica considerar la opresión como un fenómeno que impide a la gente participar en la determinación de sus acciones. Si pensamos a la ciudadanía como la capacidad que tienen los individuos para ejercer su autonomía y control de sus vidas frente a las lógicas de estratificación y dominación (Held, 1988) tenemos entonces que la opresión resulta un generador de desigualdades que impiden el ejercicio de la ciudadanía y la participación igualitaria en la democracia. Esta situación no se resarce únicamente distribuyendo ventajas o atacando las arbitrariedades en el trato.

En tal sentido, el reconocimiento de sistemas de opresión construidos sobre el sexo, el género, la raza y la etnia como discriminación y el reconocimiento de actos relacionados con esos sistemas como discriminatorios implica desafiar la idea de que la igualdad antidiscriminatoria se encuentra fundamentalmente en el trato:

> El problema no es la utilización del término discriminación para hacer referencia a la ruptura de la igualdad …, sino que el concepto de igualdad de la cultura liberal no tiene en cuenta los sistemas de dominación. (Barrére y Morondo, 2011: 27)

Así, lo que propone el modelo estructural es abrir una brecha en la perspectiva puramente jurídica de la lucha antidiscriminatoria e introducir una perspectiva de corte más social y contextual que considere estas realidades lo cual supondría cuestionar los modos dominantes de reflexionar acerca del derecho a la no discriminación:

> Deberíamos negar el presupuesto de que la discriminación sea el único o el principal mal que sufren los grupos. La opresión, no la discriminación, es el principal concepto para denominar la injustica relacionada con los grupos. Si bien las políticas discriminatorias a veces causan o refuerzan la opresión, ésta entraña muchas acciones, prácticas y estructuras que tienen poco que ver con preferir o excluir a los miembros de ciertos grupos en la concesión de beneficios. (Young, 2000: 328)

En el párrafo citado, Marion Young utiliza el concepto de *discriminación* desde la perspectiva de la igualdad formal, es decir, ligándola únicamente a los tratos y preferencias arbitrarias. Es verdad que el término discriminación tiene un origen jurídico que tiende a no contemplar completamente la carga cultural que sostiene los actos de discriminación ni a dar cuenta de las condiciones estructurales de opresión y

subordinación de ciertos grupos. Es aquí donde se inserta la propuesta estructural: incorporar a un concepto jurídico, cuestiones de índole social. Este viraje puede contribuir a solucionar los problemas de racismo y sexismo que siguen presentes en la sociedad.

1.3 El derecho a la no discriminación en México

El abordaje legal e institucional del tema de la discriminación en México tiene como principales antecedentes los trabajos de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, instalada en marzo del 2001 como órgano colegiado, y la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en agosto del 2001, que añadió el principio de no discriminación estableciendo lo siguiente:

> Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, 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.

Con base en este nuevo principio constitucional, la Comisión se dio a la tarea de formular un anteproyecto de ley que reglamentara la prohibición de la discriminación así como de proponer la creación de un Consejo para Prevenir la Discriminación (Rincón Gallardo, 2001). A partir de estos trabajos, el 11 de junio del 2003 se decretó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (en adelante LD) dando origen al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (en adelante Conapred) en 2004 como organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación con personalidad jurídica, patrimonio propios y autonomía de gestión.

En el año 2011 el artículo 1º volvió a reformarse para elevar a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado. En lo que respecta a la cláusula antidiscriminatoria, se señalaron específicamente las preferencias *sexuales* como uno de los motivos prohibidos para discriminar, quedando de la siguiente forma:

> 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.

Adicionalmente, la LD se reformó en marzo de 2014 con el propósito de armonizar sus contenidos con el marco de derechos humanos que se incorporó en el artículo 1º. La reforma, entre otras cosas, amplió el catálogo de conductas que constituyen actos discriminatorios y añadió un capítulo especial de medidas de reparación. Del mismo modo designó al Conapred como la institución rectora encargada de combatir la discriminación y garantizar el derecho a la igualdad a través de la promoción y formulación de políticas públicas destinadas para tal efecto.

Una de las atribuciones para cumplir con este propósito es la formulación del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación antes llamado Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, como instrumento de articulación de los trabajos desarrollados por las instancias públicas en materia de igualdad y no discriminación (LD, Arts. 17 y 20).

El Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (en adelante Pronaind) es el primero en su tipo y fue publicado el 30 de Abril del 2014. Este Programa pretende cumplir con las reformas que se hicieron a la LD este mismo año y se estableció para un periodo de cuatro años, 2014-2018. En él se delinean los objetivos, estrategias y líneas de acción que habrán de seguir las dependencias en la lucha antidiscriminatoria.

El terreno subnacional también ha tenido una lucha importante contra la discriminación. A nivel estatal existen 19 cláusulas antidiscriminatorias constitucionales y 28 Leyes locales antidiscriminatorias. La relación se encuentra distribuida de la siguiente forma:

Cuadro 5.
Legislación antidiscriminatoria en México

Estado	Cláusula constitucional antidiscriminatoria	Ley estatal antidiscriminatoria
Aguascalientes	No	Si
Baja California Norte	No	Si
Baja California Sur	Si	Si
Campeche	No	Si
Chiapas	Si	Si
Chihuahua	No	Si

Coahuila	Si	Si
Colima	Si	Si
Distrito Federal	No (No hay Constitución Local)	Si
Durango	Si	Si
Estado de México	Si	Si
Guanajuato	Si	Si[15]
Guerrero	No	Si
Hidalgo	Si	Si
Jalisco	Si	No
Michoacán	Si	Si
Morelos	Si	Si
Nayarit	No	Si
Nuevo León	Si	No
Oaxaca	No	Si
Puebla	Si	Si
Querétaro	No	Si
Quintana Roo	Si	Si
San Luis Potosí	Si	Si
Sinaloa	No	Si
Sonora	No	No
Tabasco	Si	No
Tamaulipas	No	Si
Tlaxcala	Si	Si
Veracruz	No	Si
Yucatán	Si	Si
Zacatecas	Si	Si

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Conapred. Información disponible en http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=505&id_opcion=650&op=650&id_opcion=651&op=651 consultado el 10 de mayo de 2014.

Es de destacar el caso del Distrito Federal, entidad que ha avanzado significativamente en la lucha por la igualdad y el reconocimiento de las diferencias. El Distrito Federal fue la primera entidad donde se despenalizó el aborto (2007) y donde se aprobó el matrimonio entre personas del mismo sexo (2009). Respecto al tema específico de la discriminación, la entidad expidió en el año 2006 la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, surgiendo ese mismo año el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal. Éste órgano tenía

[15]Aprobada en junio de 2014.

como función promover y vigilar el respeto al derecho a la no discriminación en la capital del país, sin embargo, carecía de autonomía y de capacidades para sancionar canalizando las denuncias por casos de discriminación a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y al Conapred. Además, no contaba con patrimonio propio ni con el personal necesario para llevar a cabo sus funciones por lo que, ante la incapacidad para cumplir con sus atribuciones, tuvo muy poca relevancia en el combate a la discriminación (PDH DF, 2009: 92).

Derivado de esta situación, en el año 2011 se publicó y entró en vigor una nueva legislación antidiscriminatoria, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal (en adelante LDF) que dio origen al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (en adelante Copred) ese mismo año. Este nuevo Copred se constituyó como organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión y es el único organismo local antidiscriminatorio que se encuentra en funciones en el país (Paped, 2014: 4).

Al igual que el Conapred en el ámbito federal, el Copred está encargado de implementar políticas públicas para prevenir y eliminar la discriminación en la capital del país, para ello cuenta con la atribución de emitir el Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación para el Distrito Federal (en adelante Paped). Existen dos Paped, el del año 2013 y el de 2014, este último fue publicado en mayo de 2014 y se define como una herramienta para el diseño de políticas públicas transversales con relación a la discriminación en el Distrito Federal (LDF, Arts. 35 y 37).

Como se muestra, México cuenta con un cuerpo legal e institucional antidiscriminatorio que ha evolucionado en la búsqueda de garantizar la igualdad y la no discriminación; sin embargo no queda claro el tipo de igualdad que se está buscando garantizar y si esta perspectiva puede ayudar a sortear las problemáticas de reconocimiento. Por lo anterior resulta necesario analizar sus contenidos.

1.4 Aproximaciones a la desigualdad en el reconocimiento en México

Como se señaló al inicio de este Capítulo, las problemáticas de reconocimiento se interrelacionan con las de distribución, o desigualdades de corte económico, y ambas

colocan a grupos en posiciones de inferioridad con respecto a otros. En este sentido, atacar la desigualdad económica implicaría redistribuciones en el ingreso y la trasformación de estructuras económicas básicas, mientras que combatir la desigualdad en el reconocimiento exigiría reconocer y valorar todas las identidades, proceso que involucraría la transformación de patrones de representación, interpretación y comunicación vinculados con la cultura dominante (Fraser, 2006: 24).

Una estrategia de este tipo requiere, en definitiva, del fortalecimiento del derecho a la no discriminación para luchar no solo contra las arbitrariedades en el trato y las desventajas en el sistema de oportunidades sino atacar también los sistemas de opresión que impiden a los grupos una participación igualitaria. Como Fraser apunta:

> La depreciación (en el reconocimiento) se expresa en un conjunto de lesiones de las que son víctimas las personas de color, entre ellas las representaciones estereotipadas denigrantes que las presentan como criminales, bestiales, primitivas, estúpidas y demás; la violencia, el acoso y el menosprecio en todas las esferas de la vida cotidiana; la sujeción a las normas eurocéntricas en relación con las cuales las personas de color aparecen como inferiores o marginales y que obran en su desventaja, aún en la usencia de la intención de discriminarlas; la exclusión o marginación de las esferas públicas y los cuerpos deliberantes; y la negación de sus plenos derechos legales así como de una igual protección. Como en el caso del género, estas lesiones son injusticias del reconocimiento. (Fraser, 2006: 36)

En el párrafo citado, Fraser deja ver que las problemáticas de reconocimiento se sitúan más allá de "la intención discriminatoria", es decir, más allá de tratos arbitrarios que caracterizan al enfoque de igualdad formal. La exclusión, la marginación, o en los términos de la igualdad estructural, la opresión y la subordinación grupales, constituirían problemas a resolver en términos de reconocimiento que podrían abordarse -desde los derechos humanos- de mejor manera si el derecho a la no discriminación se fortalece para incluirlos. Garantizar la igualdad de trato sería un avance significativo, avanzar a la igualdad de oportunidades contribuiría en mayor medida a la construcción de una sociedad igualitaria y combatir los sistemas de opresión acabaría por deconstruir relaciones institucionalizadas de subordinación.

En el caso de México, las encuestas sobre discriminación que han echado a andar tanto el Conapred como el Copred dejan ver que existen profundas problemáticas de desigualdad en términos de reconocimiento que tendrían que ser enfrentadas con un derecho antidiscriminatorio integral con elementos de los tres modelos expuestos, es

decir, atacando las arbitrariedades en el trato, desventajas y sistemas de opresión a partir de una distribución de ventajas y una transformación de estructuras.

La primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México se llevó a cabo en 2005 y reveló, entre otras cosas, que un 48.4% de los encuestados no estaría dispuesto a permitir que en su casa viviera una persona homosexual; además uno de cada tres opinó que era normal que los hombres ganaran más que las mujeres y que lo único que tenían que hacer los indígenas para salir de la pobreza era no comportarse como indígenas. La encuesta reveló también que el 40% de los mexicanos estaría dispuesto a organizarse con otras personas para solicitar que no permitieran a un grupo de indígenas establecerse cerca de su comunidad y casi uno de cada cuatro estuvo de acuerdo con que muchas mujeres eran violadas porque provocaban a los hombres (ENADIS, 2005).

La Encuesta de 2010 no continuó con la metodología de la Encuesta de 2005 por lo que no existe un seguimiento de la variación de las alarmantes percepciones discriminatorias medidas en un inicio. Sin embargo, el ejercicio de 2010 reveló que el 44.1% de los mexicanos no estaría dispuesto a permitir que en su hogar viviera una lesbiana, mientras que el 43.7% no estaría dispuesto a permitir que en su casa viviera un gay.

Finalmente, con la intención de medir las opiniones de los grupos discriminados, se reveló que el principal problema que percibían las minorías étnicas, las lesbianas, los homosexuales y los bisexuales era la discriminación (ENADIS, 2010); sin embargo, no hay claridad en lo que estos grupos entendieron como discriminación, es decir que cuando estos grupos manifestaron que su principal problema era el de la discriminación, desconocemos si pensaban en arbitrariedades en el trato, en falta de oportunidades o en abiertas manifestaciones de violencia y falta de poder a partir de actitudes como el racismo o el sexismo. En este sentido, esta encuesta deja a la persona decidir lo que considera como discriminación sin que se establezcan preguntas que reflejen en qué medida hay desigualdades por arbitrariedades, por desventajas o por opresiones como sí trató de hacerlo en algún sentido la Encuesta de 2005.

Por su parte, en 2013 el Distrito Federal efectuó la primera encuesta local para medir la discriminación. Según la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México, tres de cada diez capitalinos reconocía haber sido víctima de discriminación.

Por otra parte, los indígenas, los pobres y los gays se constituyeron como los grupos más discriminados de la capital, resultando esta entidad con una calificación de 7.2 sobre 10 en cuanto a la discriminación (EDIS, 2013).

En concordancia con lo anterior, el Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial 2012 de la ONU señaló que a pesar de que México cuenta con "una institucionalidad muy desarrollada para combatir la discriminación racial, esta sigue siendo una realidad estructural" (Comité: 52) a la vez, recomienda tomar medidas para eliminar "la discriminación estructural e histórica dentro del Estado a través de políticas de inclusión social que reduzcan los altos niveles de desigualdad" (Comité: 56).

Con base en estos señalamientos se considera relevante identificar el modelo de igualdad que subyace en el derecho a la no discriminación en México para a partir de lo anterior descifrar sus posibles impactos en la lucha contra la desigualdad en el reconocimiento. En el siguiente Capítulo se delinea la estrategia para llevar a cabo este propósito.

Capítulo II

Este capítulo operacionaliza los modelos teóricos de igualdad presentados anteriormente con el objeto de identificar su presencia en la legislación y planificación del derecho a la no discriminación.

Se plantea el análisis de contenido como herramienta metodológica para contestar la pregunta *¿Qué modelo de igualdad subyace en el derecho a la no discriminación en México?* Asimismo, se pretende seguir un enfoque comparado entre el ámbito federal y el subnacional que de cuenta de sus particularidades, similitudes y diferencias.

2. Estrategia Metodológica

Las leyes y programas institucionales se erigen como documentos que dan cuenta de la realidad social y que tienen injerencia en la constitución de la misma. Por otro lado, estos documentos se presentan como discursos observables que se convierten en prácticas sociales y que por tanto, contienen una fuerte capacidad realizativa (Van Dijk: 2000). En este sentido, vale la pena analizar las leyes y programas antidiscriminatorios no sólo por ser ahí ser ahí donde el Estado manifiesta lo que entiende por igualdad cuando habla de no discriminación, sino por constituir expresiones normativas de la posición del Estado frente al problema de la desigualdad en el reconocimiento así como por su capacidad realizativa en la consecución de una sociedad igualitaria.

Con base en lo anterior, se analizarán los siguientes documentos para contestar la pregunta de investigación:

Ámbito Federal	Ámbito subnacional
✓ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. ✓ Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018.	✓ Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal. ✓ Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal 2014.

Como se expuso en el capítulo I, el derecho a la no discriminación en México tiene pocos años de haberse institucionalizado en leyes y programas. Para el caso federal, la ley tuvo su última reforma en marzo del año 2014 mientras que el programa se publicó en abril de ese mismo año. En el terreno subnacional se señaló que el Distrito Federal es la única entidad del país con un Consejo en funciones encargado de velar por el cumplimiento de la ley, misma que se reformó en junio del 2014, y que cuenta también con un programa antidiscriminatorio publicado en mayo de 2014. Debido a que estos documentos son de reciente expedición, no existen estudios que analicen su contenido y capacidades para la transformación social ni el modelo de igualdad que buscan instaurar. Por tanto, el análisis que presenta este trabajo no sólo es útil sino necesario.

Por otra parte, los documentos que componen cada orden de gobierno son comparables debido a su equivalencia, ambos son leyes antidiscriminatorias y ambos son programas antidiscriminatorios;[16] debido a esta característica se pretende contestar la pregunta de investigación desde una visión comparada. El enfoque comparativo brinda una perspectiva más completa sobre la complejidad del objeto de análisis, captando de manera más precisa las particularidades, concordancias y diferencias de lo que analiza, en este sentido mediante el método comparado tendremos más claridad en la igualdad que subyace en el derecho a la no discriminación en México, tanto desde una perspectiva federal como subnacional.

Finalmente, identificar de manera precisa el modelo de igualdad que subyace en el derecho a la no discriminación requiere una metodología adecuada para el análisis de los documentos seleccionados. La intención no es efectuar análisis documental debido a que este método tiene como finalidad describir o transformar un documento para presentarlo de otra forma, lo cual no responde a los objetivos de este trabajo. Lo que se propone por el contrario, es efectuar un análisis con potencial heurístico, es decir que contenga

[16] Aunque el Programa federal es de 4 años y el subnacional es anual, legalmente se constituyen como los instrumentos programáticos con los que cada nivel cuenta para combatir la discriminación; es por esta característica que son similares y posibles de comparar. Es importante señalar además que la comparación se efectuará en función de los documentos, no de su implementación o las estrategias para su puerta en marcha; es decir que la equivalencia se encuentra en el diseño, no en su implementación.

creatividad analítica para contestar la pregunta de investigación. Para lo anterior se seleccionó el método de análisis de contenido.

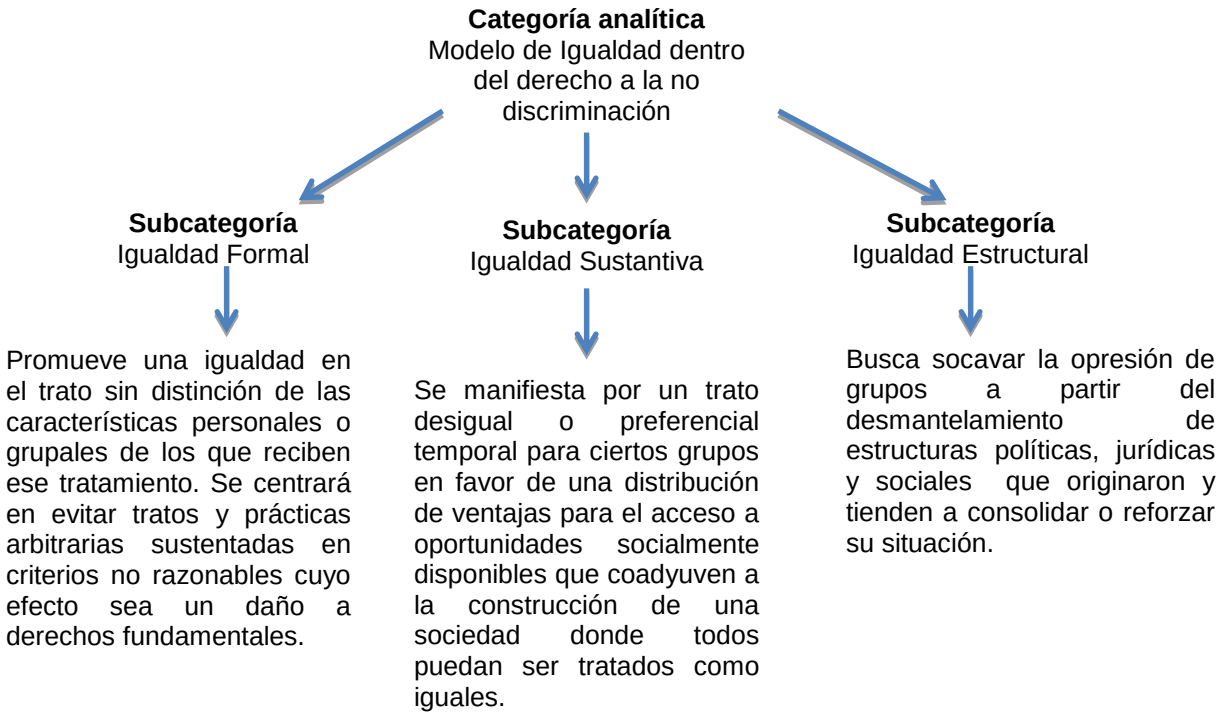
El análisis de contenido se define como el conjunto de operaciones destinadas a descifrar la inteligibilidad inmediata de la superficie textual de un documento, mostrando sus aspectos no directamente intuibles (Fernández, 2002). Así, lo que se busca con este método es captar el mensaje subyacente de las leyes y programas y sacar a la superficie cuestiones que no son evidentes. Lo anterior no requiere descripción sino análisis.

El lenguaje de los documentos no es transparente; así como puede mostrar, también puede distorsionar y ocultar (Santander: 2011). En este sentido, lo que se plantea no es un mero análisis descriptivo sino social y político debido a que los documentos seleccionados tienen una función: son la política oficial antidiscriminatoria así como las formas en que el problema de la discriminación se dimensiona y se pretende solucionar. Por tanto, el análisis no es de los documentos en si mismos sino de la igualdad que subyace en ellos, es decir del contenido que no se encuentra explícito; esto permitirá evidenciar su alcance en el logro de la igualdad en el reconocimiento.

Implementar lo anterior exigió la generación de un instrumento que permitiera revelar el contenido de los documentos. Se presentan a continuación los componentes de un esquema de clasificación a través del cual es posible identificar el modelo de igualdad subyacente en la normatividad antidiscriminatoria.

2.1 Categoría analítica y subcategorías

Los modelos de igualdad presentados en el Capítulo I se constituyen como los lentes teóricos a través de los cuales se analizan los documentos. Por tanto, la categoría analítica es el modelo de igualdad que puede estar presente dentro del derecho a la no discriminación y se divide en las subcategorías de igualdad formal, sustantiva o estructural.



2.2 Dimensiones, términos claves y unidades de contexto

El análisis de contenido de los documentos seleccionados no puede realizarse de manera completa debido a que el examen integral de un solo párrafo puede resultar en varias páginas, por tanto, es preciso establecer dimensiones que nos permitan seleccionar las estructuras relevantes del texto y que revelen lo que queremos saber. Las dimensiones propuestas se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro 6.

Dimensiones que componen los modelos de Igualdad

Dimensiones	Descripción
Igualdad	Forma en que cada modelo entiende, define y proyecta la igualdad en la sociedad, es decir, lo que se piensa cuando se habla de igualdad y no discriminación. También se entiende como el tipo de igualdad que se quiere construir, alcanzar o respetar.
Desigualdad	Establece dónde y en que situaciones se encuentra la desigualdad en la sociedad. Aquí entra lo que cada modelo entiende por discriminación y el tipo de desigualdad que se genera a partir de esta práctica.
Víctimas	En virtud de que un acto discriminatorio se constituye como un daño o perjuicio por acción u omisión, se considera que quien sufre el agravio se relaciona con el concepto de víctima. En este sentido, la dimensión se enfoca en ubicar a quienes se señala como víctimas de la discriminación, poniendo especial atención en si se identifican grupos oprimidos o desaventajados.
Problema	Actos y prácticas puntuales a partir de los cuales se manifiesta el problema de la discriminación. Aquí entra lo que cada modelo considera como discriminatorio, o las formas específicas en las que se expresa la discriminación.
Solución	Propuestas de cada modelo de igualdad para atacar la desigualdad que encarna la discriminación y lograr la igualdad en el reconocimiento.

Fuente: Elaboración propia.

En el esquema de clasificación, cada dimensión adquiere un significado distinto dependiendo del modelo de igualdad al que se describa.

Para la codificación de las dimensiones se asignaron *términos claves* que representan, en una idea o en un concepto, el significado u orientación de cada dimensión según el modelo de igualdad al que haga referencia. En otras palabras, el término clave es una idea que resume el sentido de cada modelo de igualdad para las dimensiones propuestas. Sin embargo, dentro del proceso de análisis puede suceder que los términos claves no aparezcan textual y explícitamente en los documentos, o que aparezcan y no se relacionen con el modelo de igualdad que los caracteriza. Por ello, además del criterio textual de los términos claves, se definieron *unidades de contexto*, es decir, formas en que los términos claves pueden presentarse en el documento (Fernández, 2002).

Las unidades de contexto se constituyen como el marco referencial donde son desarrollados los significados de los términos claves. Así, lo que se considera para clasificar cada documento en algún modelo de igualdad, no es sólo la presencia o ausencia del término clave sino la relación entre el texto de las leyes y programas con los términos claves y las unidades de contexto. Esta estrategia permite ir más allá de la descripción de los documentos para pasar a un ejercicio de interpretación explicativa a partir del cual sea posible captar el modelo de igualdad subyacente.

2.3 Esquema de clasificación

El esquema de clasificación que se propone para captar la perspectiva de igualdad subyacente en los documentos antidiscriminatorios tiene las características de ser objetivo, pues puede utilizarse para cualquier normatividad antidiscriminatoria, y de ser sistemático debido a que los contenidos se analizan con un solo sistema para todas las partes:

Cuadro 7

Operacionalización del Modelo de Igualdad Formal

Dimensiones	Subcategoría Igualdad Formal		
	Descripción	**Término Clave**	**Unidad de contexto**
Igualdad	La igualdad está en el trato y es ciega a las diferencias y la pertenencia grupal.	Trato	Los documentos deben apelar a la igualdad como elemento a respetar en el trato. No se considera la condición individual o grupal de la persona ni de su contexto para hacer algún tipo de distinción o diferenciación.
Desigualdad	La desigualdad se encuentra en los tratos arbitrarios que distinguen, prefieren o hacen diferencias con base en criterios no razonables cuyo efecto es la limitación, restricción o menoscabo de derechos.	Arbitrariedad	Los documentos deben definir a la desigualdad a partir de actos de trato o diferenciación arbitrarios con base en criterios no razonables que tengan como efecto la restricción o anulación de derechos fundamentales.
Problema	El problema se manifiesta en prácticas que, con base en criterios no razonables, tiendan a anular derechos mediante el impedimento al acceso, ingreso o permanencia a un derecho o servicio. También se halla en la negación o condicionamiento de derechos o servicios.	Prácticas arbitrarias-Criterios no razonables	Los problemas que se identifican tienen que ver con la anulación, negación, condicionamiento o preferencia en el otorgamiento de un servicio o en el disfrute de un derecho producto de prácticas sustentadas en algún criterio no razonable como sexo, raza, origen étnico, preferencias sexuales, creencias religiosas o discapacidad.
Víctimas	Todos los individuos son proclives de sufrir tratos arbitrarios.	Individuos Personas	Todos los individuos pueden ser víctimas de la discriminación por sufrir tratos y diferenciaciones arbitrarias con base en criterios no razonables.
Solución	Evitar que el Estado y los individuos incurran en tratos arbitrarios sustentados en criterios no razonables a partir del establecimiento de un sistema de denuncias. Debido a que el Estado es ciego a las diferencias debe estar inactivo en la distribución de ventajas.	Medidas preventivas y correctivas	Establecimiento de denuncias, quejas o reclamaciones para resarcir el daño. También pueden entrar las campañas preventivas de sensibilización para evitar la generación y reproducción de arbitrariedades sustentadas en criterios no razonables. De este modo, el contenido de las mismas se enfocará en evitar prácticas arbitrarias.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 8

Operacionalización del Modelo de Igualdad Sustantiva

Dimensiones	Subcategoría Igualdad Sustantiva		
	Descripción	**Término Clave**	**Unidad de contexto**
Igualdad	La igualdad está en lograr que todos los individuos gocen del mismo trato y las mismas oportunidades.	Acceso a oportunidades	Los documentos deben referir a la igualdad como el mismo trato y el acceso de todos los individuos a los derechos y oportunidades socialmente disponibles.
Desigualdad	Además de los tratos arbitrarios, la desigualdad se encuentra en las desventajas históricas inmerecidas que impidieron el igual acceso a oportunidades a todos los individuos.	Desventaja	Los documentos deben hacer referencia a un tipo de desigualdad relacionada con desventajas y obstáculos inmerecidos que impiden al individuo acceder a oportunidades.
Problema	El problema se halla en los obstáculos que impiden e impidieron a los individuos contar con los medios para acceder a oportunidades y que los mantienen en una posición de desventaja.	Obstáculos	Los problemas que se identifican se relacionan con los obstáculos o dificultades que de manera directa o indirecta impidan a las personas acceder a las oportunidades y ser tratadas de manera igualitaria.
Víctimas	Se reconoce la existencia de grupos desaventajados en el acceso al mismo trato y a las mismas oportunidades.	Grupos desaventajados o vulnerables	Las víctimas siguen siendo todos los individuos, sin embargo, se reconoce la existencia de grupos desaventajados que requieren tratos temporales diferenciales para que accedan a las mismas oportunidades y al final gocen del mismo trato.
Solución	Se exige un papel activo del Estado en la generación y distribución de medidas compensatorias positivas que garanticen el acceso de los individuos a oportunidades.	Medidas distributivas, compensatorias, positivas, especiales, de Inclusión, de nivelación, acciones afirmativas, cuotas y porcentajes de representación, becas.	Acciones que se orienten a corregir, compensar o revertir formas de discriminación pasadas que afectaron a grupos vulnerables o los situaron en una posición de desventaja principalmente en la educación y el empleo. El objetivo es contar con igual acceso a oportunidades, posicionar, integrar y visibilizar grupos desaventajados así como combatir prejuicios.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 9

Operacionalización del Modelo de Igualdad Estructural

Dimensiones	Subcategoría Igualdad Estructural		
	Significado	Términos Claves	Presentación en el Documento
Igualdad	La igualdad está en el desvanecimiento de las formas de opresión de grupos presentes en la estructura social. No es ciega a la diferencia y considera la pertenencia de un individuo a un grupo oprimido.	Estructura social	Los documentos deben referir a una igualdad en la eliminación de formas de opresión en la estructura política, jurídica y social que afectan a determinados grupos.
Desigualdad	La desigualdad se encuentra en prácticas que oprimen, disminuyen, inmovilizan o consolidan la posición de subordinación de un grupo.	Opresión, Subordinación	Los documentos deben referir a un tipo de desigualdad manifestada en prácticas que se acumulan sobre ciertos grupos y refuerzan su condición de opresión. En este sentido, pueden considerarse como discriminación el genocidio, la segregación racial, el racismo, machismo, xenofobia, homofobia, transfobia o bien jerarquías de privilegio estructuradas en función de la raza, el género u otra condición grupal.
Problema	El problema está en los marcos, estructuras y prácticas que se ejercen de manera específica contra grupos oprimidos o sometidos y que tiendan a reforzar esta condición.	Subordinación, explotación, marginación, violencia, carencia de poder, imperialismo cultural	Los problemas identificados son los que tienen que ver con la estructura jurídica, política y social vinculados a la subordinación, explotación, marginación, carencia de poder, imperialismo cultural y violencia sistemática que afecta a los individuos en razón de su pertenencia grupal. También entran prácticas que contribuyan a generar castas o nuevos grupos oprimidos.
Víctimas	Se reconoce la existencia de grupos oprimidos, sometidos o subordinados histórica y sistemáticamente.	Grupos oprimidos o sometidos histórica y sistemáticamente	Los documentos deben hacer referencia a grupos reconociendo su situación de opresión o sometimiento histórico y estructural.

Solución	Se exige un papel activo del Estado en el desmantelamiento de estructuras que mantengan a grupos en situación de opresión y en la generación de acciones que eviten la constitución y reforzamiento de grupos oprimidos o sometidos.	Acciones Transformativas	Medidas orientadas a transformar las representaciones sociales. Desde revisiones profundas en planes escolares, maneras de contar la historia y cultura de los grupos; deconstrucción de representaciones que sitúen en una posición de privilegio a otros grupos. Reestructuración del marco que origina la desigualdad y mantiene a los grupos en opresión o sometimiento.

Fuente: Elaboración propia.

2.4 Ejemplos de aplicación

Como ejemplo de aplicación de la propuesta de esquema de clasificación, se presenta la sentencia *González y otras (Campo Algodonero) vs México*, donde se hallan términos claves relacionados con las unidades de contexto que orientan el documento y lo acercan a una perspectiva más de corte de igualdad estructural. La Corte Interamericana sostuvo en 2009 que:

> 401. En similar forma, el Tribunal considera que el estereotipo de género se refiere a una pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente. Teniendo en cuenta las manifestaciones efectuadas por el Estado (supra párr.. 398), es posible asociar la **subordinación de la mujer** a prácticas basadas en **estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes**, condiciones que se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades de policía judicial, como ocurrió en el presente caso. La creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la **violencia** de género contra la mujer.

Sobre esta resolución Roberto Saba señala que la referencia a la subordinación de la mujer y la mención de la discriminación estructural muestran que la Corte se ha inclinado a seguir el principio de igualdad como no subordinación. (Saba, 2012). A lo anterior se añade, siguiendo la propuesta de esquema de clasificación, que la desigualdad se asocia con los conceptos claves de *subordinación* vinculando después el problema con el término clave de *violencia* e identificando a las *mujeres* como víctimas de manera grupal. Además, el caso se orienta a situar como problema el imperialismo

cultural que, en términos de Marion Young, oprime a las mujeres al imponer un estereotipo a un grupo desde la cultura, los valores y las prácticas de grupos dominantes asumidas como normas.

Finalmente, en el párrafo 450 se ofrece como solución no sólo una compensación al daño, que es un término clave de la igualdad sustantiva, sino que se hace referencia a una reparación con vocación *transformadora.* La identificación de estos conceptos colocan a esta resolución del lado de la desigualdad estructural.

> 450. La Corte recuerda que el concepto de "reparación integral" (restitutio in integrum) implica el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como **compensación por los daños causados**. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de **discriminación estructural** en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fue reconocida por el Estado (supra párrs. 129 y 152), las reparaciones deben tener una vocación **transformadora** de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En ese sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación. Del mismo modo, la Corte recuerda que la naturaleza y monto de la reparación ordenada dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus familiares y deben guardar relación directa con las violaciones declaradas. Una o más medidas pueden reparar el daño específico sin que estas se consideren una doble reparación (Corte IDH, 2009).

Además del ejemplo anterior, se expone el caso del Informe sobre *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas de 2007* que señala:

> 75. Una concepción más amplia del principio de no discriminación se vincula con la idea de **terminar con la subordinación de las mujeres como grupo**. Esta concepción (que en esta luz algunos llaman principio de antisubordinación) condena las prácticas que tienen el efecto **de crear o perpetuar en nuestra sociedad una posición subordinada** para ciertos grupos desaventajados, como es el caso de las **mujeres**. En esta concepción la discriminación de las mujeres no solo debe ser rechazada porque presupone un **trato injusto para algunas personas individualmente consideradas**, sino porque, además, tiene por función subordinar a las mujeres **como grupo** para de este modo **crear y perpetuar una jerarquía de género**. (Comisión IDH, 2007).

Para este caso la Comisión Interamericana reconoce el alcance limitado de la igualdad formal y se inclina por una perspectiva de igualdad estructural cuando incluye la idea de considerar como problemas a aquellas prácticas que contribuyan a *crear o perpetuar grupos* o situaciones de *subordinación*. Del mismo modo, la igualdad se concibe no solo en *tratos* sino en el desvanecimiento de jerarquías.

Los casos anteriores abordan problemáticas de reconocimiento y muestran cómo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos han comenzado a incorporar una visión estructural de la igualdad al derecho a la no discriminación para sortear de mejor manera sus implicaciones. Tomando en consideración los graves problemas de reconocimiento que en México revelaron las encuestas, a continuación se identifica la perspectiva de igualdad a la que responde el derecho a la no discriminación analizando sus alcances.

Capítulo III

Este capítulo presenta los resultados del análisis de contenido de las leyes y programas antidiscriminatorios federales y del Distrito Federal, identificando los modelos de igualdad subyacentes. Lo anterior bajo una lógica comparada a nivel federal y subnacional a partir de las dimensiones propuestas.

3. La igualdad antidiscriminatoria en México.

Como se esperaba, las leyes y programas antidiscriminatorios no hablaron de manera específica de alguno de los modelos normativos de igualdad expuestos ni se encontraron estructurados con base en las dimensiones de análisis propuestas en el Capítulo II de esta investigación, es decir que las definiciones legales e institucionales no resultaron tan claras como las correspondencias establecidas en la propuesta metodológica diseñada. En este sentido, la propuesta metodológica de esta investigación se utilizó como hilo conductor para identificar el modelo de igualdad subyacente en los documentos antidiscriminatorios seleccionados.

En un primer momento se efectuó una selección de las estructuras relevantes de los documentos sujetas al análisis, lo anterior con base en las dimensiones propuestas y su relación con las temáticas desarrolladas al interior de los documentos.[17]Por otro lado, más allá de la presencia o ausencia del término clave, lo que se consideró para identificar el modelo de igualdad en cada dimensión fue la relación con la unidad de contexto. Es importante señalar además que dado que los modelos de igualdad no son excluyentes se identificó la presencia de más de un modelo de igualdad en las dimensiones por lo que no fue posible llegar a una clasificación final. Se explican analíticamente estas variaciones y los resultados generales del análisis en el siguiente cuadro:

[17] Ver Anexo A.

Cuadro 10.

Resultados generales.

Dimensión	Documento	Modelos de Igualdad		Coincidencias	Diferencias	Particularidades/Omisiones
		Orden Federal	Distrito Federal			
Igualdad	Ley	Formal y Sustantivo	Formal y Sustantivo	En ambos niveles la igualdad está referida tanto al mismo trato como a las mismas oportunidades. Se coincide en la idea de un papel activo por parte del Estado para garantizar ésta igualdad.	El terreno local es más específico. Incluye definiciones de equidad y equidad de género en la ley, ambas referidas al mismo trato y a las mismas oportunidades.	No se habla de igualdad en términos de no opresión o en la garantía de participación de los grupos subordinados en condiciones de igualdad.
	Programa					
Desigualdad	Ley	Formal y Estructural	Formal y Estructural	Las definiciones de discriminación de ambas leyes siguen un enfoque formal y estructural por incluir tanto criterios no razonables como sistemas de opresión.	La definición de discriminación de la LDF es más completa.	Las definiciones legales de discriminación de ambos niveles no incluyen el enfoque sustantivo pese a que la igualdad se ubicó en el trato y en las oportunidades. Ninguno de los programas cita la definición de discriminación de la ley respectiva.
	Programa					
Víctimas	Ley	Formal y sustantivo	Formal y Sustantivo	Ambos niveles conciben a la discriminación como una conducta que al infligir los DDHH genera víctimas. Tanto el terreno federal como el subnacional hablan de grupos desaventajados.	El terreno subnacional es más congruente con la perspectiva formal y sustantiva. Los documentos señalan abiertamente la existencia de grupos desaventajados y son coincidentes	La LDF sólo habla de grupos en relación a las acciones afirmativas sin mencionar a la comunidad LGBTTTI. Por el contrario, el DF habla de grupos desaventajados para referirse a las medidas

	Programa	Estructural			entre ellos. Para el caso federal existe desconexión entre los grupos que se identifican y el modelo de igualdad que se sigue.	positivas. En ambos casos la identificación de los grupos no se relaciona con las manifestaciones de índole estructural contenidas en las definiciones de discriminación de las leyes. Por otro lado, el programa federal sigue un modelo estructural sin guardar relación con la ley local.
Problema	Ley	Formal y Sustantivo	Formal y Sustantivo	En ambos casos las leyes definen los actos considerados como discriminatorios mayoritariamente desde el modelo formal (prácticas arbitrarias) con algunos tintes sustantivos (obstáculos inmerecidos). Existen fracciones con potencial transformador referidos a la violencia y la cultura que sin embargo, se miran desde una óptica individual.	El programa federal ubica el problema de la discriminación en las estructuras política, jurídica, social y económica.	En ningún caso se toman en cuenta las manifestaciones estructurales contenidas en las definiciones legales de discriminación para hablar de los actos considerados como discriminatorios. Del mismo modo, los programas no guardan relación con los actos que se definieron como discriminatorios en las leyes.
	Programa	Estructural				
Solución	Ley	Formal y Sustantivo	Formal y Sustantivo	Tanto el orden federal como el subnacional son coincidentes con el modelo formal al establecer un sistema de denuncias y quejas para atender actos discriminatorios. Por otro lado, ambas leyes establecen medidas positivas; sin embargo, para ambos casos el organismo antidiscriminatorio respectivo no cuenta con facultades para exigir su implementación.	La ley local es mucho más específica que la federal en el establecimiento de medidas positivas, no obstante, pierde claridad por la cantidad de acciones enunciadas.	Los programas antidiscriminatorios no toman en consideración lo que las leyes establecen como propuestas de solución. El programa federal es muy amplio en las medidas enunciadas y éstas se encuentran desconectadas, aunque se encontró la presencia del modelo formal y sustantivo. El programa local es mucho más puntual estableciendo soluciones desde el modelo formal.
	Programa		Formal			

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, se encontró la presencia de los tres modelos de igualdad en los documentos, aunque sin estar conectados. El modelo dominante y con mayores posibilidades de aplicación es el formal mientras que el sustantivo se establece como aspiración. El binomio formal-sustantivo predomina en la mayoría de los casos. El modelo de igualdad estructural se encuentra en las definiciones legales de discriminación tanto del nivel federal como del subnacional y en algunos apartados del programa federal por referir a sistemas de opresión. Este último sin embargo, es poco congruente en sus contenidos sin guardar relación con la ley federal.

En el terreno local los documentos son más congruentes entre ellos. El programa es más claro y puntual y la ley más completa. Pese a esta característica, la ley local pierde claridad entre la multiplicidad de medidas enunciadas para solucionar el problema de la discriminación sin que exista un hilo conductor que oriente los esfuerzos. Por otro lado, aunque en ambos niveles se proponen soluciones de índole sustantivo para atacar el problema de la discriminación, no existen mecanismos para su puesta en marcha. Por esta razón, es difícil imaginar que el derecho a la no discriminación en México tenga alcances que superen el modelo formal.

A continuación se exponen los resultados específicos para cada dimensión.

3.1 Resultados en la dimensión *Igualdad*

Como se señaló, cada modelo de igualdad entiende, define y proyecta la igualdad en la sociedad de manera particular ya sea como elemento a respetar en el trato o como ideal a alcanzar en el acceso a oportunidades o en la estructura social. A continuación se expone la dimensión *igualdad* con los términos clave y unidades de contexto correspondientes así como los resultados del análisis de los documentos.

Cuadro 11.

Resultados en la dimensión *Igualdad.*

Modelos de Igualdad	Dimensión *Igualdad*			Resultados
	Descripción	**Término Clave**	**Unidad de contexto**	
Igualdad Formal	La igualdad está en el trato y es ciega a las diferencias y la pertenencia grupal.	Trato	Los documentos deben apelar a la igualdad como elemento a respetar en el trato. No se considera la condición individual o grupal de la persona ni de su contexto para hacer algún tipo de distinción o diferenciación.	**Los documentos del orden federal y el subnacional incluyeron el término clave e hicieron referencia a la igualdad como elemento a respetar en el trato.**
Igualdad Sustantiva	La igualdad está en lograr que todos los individuos gocen del mismo trato y las mismas oportunidades.	Acceso a oportunidades	Los documentos deben referir a la igualdad como el mismo trato y el acceso de todos los individuos a los derechos y oportunidades socialmente disponibles.	**Los documentos del orden federal y el subnacional incluyeron el término clave y se refirieron a la igualdad como el acceso a derechos y oportunidades socialmente disponibles.**
Igualdad Estructural	La igualdad está en el desvanecimiento de las formas de opresión de grupos presentes en la estructura social. No es ciega a la diferencia y considera la pertenencia de un individuo a un grupo oprimido.	Estructura social	Los documentos deben referir a una igualdad en la eliminación de formas de opresión en la estructura política, jurídica y social que afectan a determinados grupos.	**Ninguno de los documentos del orden federal y el subnacional incluyeron el término clave ni se refirieron a la igualdad como la eliminación de formas de opresión en la estructura social.**

Fuente: Elaboración propia.

El análisis mostró que la forma de entender a la igualdad, tanto para el terreno federal como para el subnacional, guarda relación con los modelos formal y sustantivo. En ambos niveles la igualdad es definida como elemento a respetar en el trato y como ideal a alcanzar en el acceso a derechos y oportunidades. En ningún caso se considera a la igualdad como proyecto que implique una transformación de las estructuras sociales para la

eliminación de la opresión hacia los grupos por género, etnia o raza o la garantía de participación de los grupos subordinados en condiciones de igualdad. Es decir que se habla de trato, de derechos y de oportunidades cuando se refiere a la igualdad, pero no se habla de una transformación en las relaciones institucionalizadas de opresión y subordinación.

Pese a lo anterior, es relevante que se haya avanzado hacia un enfoque sustantivo en ambos niveles para considerar a la igualdad no sólo a partir del mismo trato sino del acceso a derechos y oportunidades. Lo anterior implicaría un papel activo del Estado en la distribución de ventajas y en la garantía del disfrute de derechos. Así lo señala específicamente el ámbito federal en el Pronaind mientras que la LD define igualdad de oportunidades como igual disfrute de derechos. El terreno subnacional es más enfático en este punto. La LDF menciona en su objeto a las acciones afirmativas mientras que el Paped abre señalando la necesidad de implementar políticas públicas y acciones afirmativas para grupos desaventajados por parte del Estado.[18]

Así, el ideal de igualdad a alcanzar fijado en los instrumentos legales antidiscriminatorios en México está en el trato y en el acceso a derechos y oportunidades sin hacer referencia sin embargo, a la transformación de estructuras políticas, jurídicas y sociales que tiendan a mantener y reforzar la subordinación y opresión características de la desigualdad en el reconocimiento.

[18] Ver Anexo I.

3.2 Resultados en la dimensión *Desigualdad*.

La dimensión desigualdad hace referencia a lo que cada modelo de igualdad entiende por discriminación así como la ubicación de la desigualdad. El siguiente cuadro expone sus términos clave y unidades de contexto así como los resultados del análisis para cada documento.

Cuadro 12.

Resultados en la dimensión *Desigualdad*

Tipos de Igualdad	Dimensión *Desigualdad*			Resultados
	Descripción	**Término Clave**	**Unidad de contexto**	
Igualdad Formal	La desigualdad se encuentra en los tratos arbitrarios que distinguen, prefieren o hacen diferencias con base en criterios no razonables cuyo efecto es la limitación, restricción o menoscabo de derechos.	Arbitrariedad	Los documentos deben definir a la desigualdad a partir de actos de trato o diferenciación arbitrarios con base en criterios no razonables que tengan como efecto la restricción o anulación de derechos fundamentales.	**Ninguno de los documentos de los ordenes federal y subnacional incluyó el término clave; sin embargo, coinciden con la unidad de contexto al referirse a la desigualdad a partir de arbitrariedades en el trato con efectos negativos en el goce de derechos.**
Igualdad Sustantiva	Además de los tratos arbitrarios, la desigualdad se encuentra en las desventajas históricas inmerecidas que impidieron el igual acceso a oportunidades a todos los individuos.	Desventaja	Los documentos deben hacer referencia a un tipo de desigualdad relacionada con desventajas y obstáculos inmerecidos que impiden al individuo acceder a oportunidades.	**A nivel federal el Pronaind es el único documento que incluye el término clave de desventajas para referirse a la desigualdad, sin embargo, no se relaciona con la unidad de contexto. A nivel subnacional el Paped sin incluir el término clave, guardó relación con la unidad de contexto refiriéndose a la desigualdad como obstáculos. Ninguna de las leyes incluyó el término clave ni se relacionó con la unidad de contexto.**
Igualdad Estructural	La desigualdad se encuentra en prácticas que oprimen, disminuyen, inmovilizan o consolidan la posición de subordinación de un grupo.	Opresión, Subordinación	Los documentos deben referir a un tipo de desigualdad manifestada en prácticas que se acumulan sobre ciertos grupos y refuerzan su condición de opresión. En este sentido, pueden considerarse como discriminación el genocidio, la segregación racial, el racismo, machismo, xenofobia, homofobia,	**Ninguno de los cuatro documentos de los ordenes federal y subnacional incluyó los términos claves, sin embargo, ambas leyes tuvieron relación con la unidad de contexto al incluir en su definición de discriminación diversas formas de opresión.**

			transfobia o bien jerarquías de privilegio estructuradas en función de la raza, el género u otra condición grupal.	

Fuente: Elaboración propia.

Tanto el terreno federal como el subnacional contienen en sus definiciones legales de discriminación cuestiones correspondientes al modelo de igualdad formal y estructural.[19] Sin embargo, estas definiciones no incluyen lo referente a las desventajas y obstáculos inmerecidos pese a que la igualdad se definió bajo el modelo sustantivo.

Inicialmente la discriminación es definida en ambos niveles a partir de actos arbitrarios sustentados en criterios no razonables que dañen derechos. Para el caso federal, la LD incluye lo relativo a los exámenes de proporcionalidad, objetividad y razonabilidad y una lista de criterios no razonables. Esta es la parte correspondiente al modelo formal. La perspectiva estructural se encuentra cuando se señala que también se entenderá como discriminación la homofobia, la misoginia, la xenofobia y la segregación racial.[20] En el terreno subnacional la LDF incluye además de estas prácticas, la lesbofobia, la bifobia, la transfobia y el antisemitismo, mientras que su lista de criterios no razonables es más amplia.[21] Cabe señalar que las manifestaciones de índole estructural que componen las definiciones de discriminación se incluyeron en la reforma de marzo del 2014 para el caso federal y en junio del 2014 para el caso local.

La incorporación de estas prácticas es significativa debido a que sus expresiones van más allá de la arbitrariedad en el trato y de la desventaja en el acceso a oportunidades. La homofobia, la lesbofobia, la bifobia, la transfobia, la misógina, la xenofobia, el antisemitismo y la segregación racial son sistemas de opresión que no reconocen la diversidad y plantean la eliminación de la diferencia, construyéndola no sólo como despreciable, sino como peligrosa. Lo anterior implica trascender el sentido moral del

[19] Para el análisis se consideró la reforma aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a la LDF que modificó la definición de discriminación en junio del 2014. Cabe señalar que este fue el único aspecto que se tomó en cuenta para la realización de esta investigación debido a que, aunque las reformas ya fueron aprobadas, la nueva LDF no ha sido publicada hasta la fecha. Ver http://copred.df.gob.mx/wb/copred/copr_Pronunciamiento_009_2014 consultado en agosto de 2014.
[20] Ver Anexo II, sección A.
[21] Ver Anexo II, sección C.

rechazo y la animadversión para pasar a la violencia y la eliminación de ciertos grupos. En este sentido, manifestar que estos sistemas de opresión son discriminación significa ampliar la concepción formal y sustantiva para ubicar a la desigualdad más allá del trato arbitrario y la desventaja inmerecida. Por otra parte, nombrar y señalar estas prácticas como discriminación también implica asumir que están presentes en la sociedad y que es necesaria su erradicación.

En este punto, sin embargo, se encuentra una primera contradicción debido a que la igualdad fue definida desde el modelo sustantivo y formal en ambos casos. Es decir que pese a la inclusión de expresiones de opresión, la igualdad se concibe como el igual acceso a derechos y oportunidades y no como la eliminación de formas de opresión en la estructura política, jurídica y social que afectan a determinados grupos.

Si las definiciones de discriminación fueran congruentes con la manera en que se definió la igualdad tendrían que ser similares a la definición de discriminación del Convenio III de la OIT, citada en el capítulo I de este trabajo, que señala como discriminación actos sustentados en criterios no razonables cuyo efecto sea alterar la igualdad de oportunidades y de trato.

Los programas sí recuperan lo referente al modelo sustantivo cuando hablan de la desigualdad que se materializa en la discriminación, sin embargo, para hacerlo no citan la definición de discriminación de sus respetivas leyes. En el caso federal, el Pronaind tiene poca claridad en lo que entiende por discriminación y recurre a varias interpretaciones. Los apartados 1 y 3 siguen un enfoque formal y enfatizan que la discriminación es una desigualdad de trato, mientras que el 5 sigue una perspectiva sustantiva.[22]

En el terreno subnacional el Paped, cita la definición de la LD y señala que ésta brinda la capacidad de implementar acciones afirmativas (Paped: 11) sin hacer referencia al enfoque estructural que sigue por hablar de homofobia, xenofobia, misoginia y segregación racial.

En esta dimensión lo que se buscó ubicar y analizar fue la definición de discriminación. En este sentido, aunque los programas incluyen el enfoque sustantivo cuando hablan de discriminación, ambos recurren a otras definiciones sin hacer referencia a

[22] Ver Anexo II, sección B.

las de las legislaciones respectivas; para efectos de lucha antidiscriminatoria y exigencia del derecho a la no discriminación, resulta más relevante lo que las leyes establezcan como discriminación, por esta razón, se entiende que tanto el nivel federal como el local siguen el modelo formal y estructural cuando hablan de desigualdad.

3.3 Resultados en la dimensión *Víctimas*

Como se explicó, esta dimensión refiere al reconocimiento e identificación de las víctimas de la discriminación. A continuación se presenta su descripción y resultados.

Cuadro 13.

Resultados en la dimensión *Víctimas*

Tipos de Igualdad	Dimensión *Víctimas*			Resultados
	Descripción	Término Clave	Unidad de contexto	
Igualdad Formal	Todos los individuos son proclives de sufrir tratos arbitrarios.	Individuos Personas	Todos los individuos pueden ser víctimas de la discriminación por sufrir tratos y diferenciaciones arbitrarias con base en criterios no razonables.	**Los documentos del orden federal y subnacional incluyen el término clave y se refieren a la unidad de contexto.**
Igualdad Sustantiva	Se reconoce la existencia de grupos desaventajados en el acceso al mismo trato y a las mismas oportunidades.	Grupos desaventajados o vulnerables	Las víctimas siguen siendo todos los individuos, sin embargo, se reconoce la existencia de grupos desaventajados que requieren tratos temporales diferenciales para que accedan a las mismas oportunidades y al final gocen del mismo trato.	**Los documentos nacionales y subnacionales se relacionan con la unidad de contexto.**
Igualdad Estructural	Se reconoce la existencia de grupos oprimidos, sometidos o subordinados histórica y sistemáticamente.	Grupos oprimidos o sometidos histórica y sistemáticamente	Los documentos deben hacer referencia a grupos reconociendo su situación de opresión o sometimiento histórico y estructural.	**El Pronaind a nivel federal fue el único documento que guardó relación con la unidad de contexto al reconocer la situación de subordinación histórica y estructural de algunos grupos.**

Fuente: Elaboración propia.

En esta dimensión, el terreno federal sigue el modelo formal y sustantivo en la ley e incorpora el estructural en su programa, mientras que el Distrito Federal se relaciona con los modelos formal y sustantivo en ambos documentos, habiendo más congruencia entre ellos.

Para el caso federal tanto la LD como el Pronaind incluyen el término víctimas, sin embargo, la LD se instala en una perspectiva individual mientras el Pronaind en una grupal. En su artículo 64 la LD señala que durante el proceso de conciliación producto de una queja por conducta discriminatoria, se velará por la protección de los derechos de las *personas víctimas* de la discriminación.[23] El artículo tiene relevancia por dos cuestiones. La primera es que la ley concibe a la discriminación como un agravio que sitúa en una posición de víctima a quien la padece; y la segunda es que el artículo señala como víctimas de la discriminación a las personas en general sin hacer referencia a los grupos, es decir, al individuo en tanto que se vulneran sus derechos. Aquí se halla el modelo formal.

El modelo sustantivo se encuentra en el artículo 15 que habla de pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores como beneficiarios de las acciones afirmativas.[24] Este es el único momento en que la LD nombra a grupos específicos. Cabe señalar que para estas medidas, la ley no establece como beneficiarios a los miembros de la comunidad LGBTTTI grupo que además de sufrir invisibilización, sufre opresión y desventajas; de hecho, este grupo no es nombrado en toda la ley.

El Pronaind por su parte sí menciona a grupos específicos como víctimas de la discriminación e incorpora a la comunidad LGBTTTI. Además de lo anterior, en el apartado 3 el programa señala la situación de sometimiento histórico de grupos específicos mencionando a las mujeres, indígenas, afrodescendientes entre otros.[25] Lo anterior acerca este documento a la perspectiva estructural pues reconoce la existencia de grupos sometidos histórica y estructuralmente.

---

[23] Ver Anexo III, sección A.
[24] Ibíd.
[25] Ver Anexo III, sección B.

El Distrito Federal contrasta con el abordaje federal para esta dimensión. Mientras que la ley federal habla de acciones afirmativas y señala grupos específicos, la ley local habla de grupos específicos con medidas positivas para cada uno. Se señalan explícitamente a mujeres (Art. 23), niñas y niños (Art. 24), jóvenes (Art. 25), personas adultas mayores (Art. 26), personas con discapacidad (Art. 27), pueblos indígenas y originarios (Art. 28), población LGBTTTI (Art. 29), poblaciones callejeras (Art. 30), personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo (Art. 31) y situación socioeconómica (Art. 32). Las medidas están orientadas tanto a promover la igualdad de oportunidades como de trato, por tanto se sigue el modelo formal y sustantivo.

Por otro lado, la ley no incorpora el término *víctimas*, sin embargo, en su artículo 2 habla de personas, grupos y comunidades en situación de discriminación, mientras que en su artículo 4 define a los grupos discriminados como aquellos que sufran violaciones a sus derechos humanos. Lo anterior guarda similitud con la perspectiva de la LD al considerar a la discriminación como una conducta agraviante de derechos que genera víctimas.[26]

El Paped sí incorpora el término víctimas en una de sus líneas de acción (Paped: 49) aunque no lo desarrolla. Como sucedió con la ley local, aunque el programa señala de manera explícita a los grupos, no los relaciona con una situación de opresión estructural sino que manifiesta que viven la discriminación y son vulnerables (Paped: 43).

Es relevante que pese a la incorporación de manifestaciones de corte estructural en las definiciones de discriminación establecidas en las leyes, éstas no se relacionan con los grupos que se señalan. Es decir, aunque en el terreno federal la LD reconoce a la homofobia como discriminación, no menciona a la comunidad LGBTTTI mientras que a nivel subnacional la LDF reconoce a la segregación racial como discriminación y no habla de la comunidad afrodescendiente.

Finalmente valdría la pena analizar si algunos grupos incluidos en ambos niveles pueden considerarse como discriminados en un sentido de opresión y subordinación histórica y estructural. Es el caso de niños, jóvenes y personas adultas mayores. Sin duda los grupos señalados sufren vulnerabilidad e invisibilización social, sin embargo, resulta cuestionable que entren en las categorías de opresión propuestas por Young (2000) o que

[26] Ver Anexo III, sección C.

sufran desventajas históricas inmerecidas que hayan impedido su participación en condiciones de igualdad.

3.4 Resultados en la dimensión *Problema*.

Esta dimensión se refiere a los actos y prácticas específicas donde se manifiesta el problema de la discriminación. Aquí entra lo que cada subcategoría considera como discriminatorio o las formas en que se expresa la desigualdad. A continuación se exponen los términos clave y unidades de contexto así como los resultados encontrados:

Cuadro 14. Resultados en la dimensión *Problema*.

Tipos de Igualdad	Dimensión ***Problema***			**Resultados**
	Descripción	**Término Clave**	**Unidad de contexto**	
Igualdad Formal	El problema se manifiesta en prácticas que, con base en criterios no razonables, tiendan a anular derechos mediante el impedimento al acceso, ingreso o permanencia a un derecho o servicio. También se halla en la negación o condicionamiento de derechos o servicios.	Prácticas arbitrarias-Criterios no razonables	Los problemas que se identifican tienen que ver con la anulación, negación, condicionamiento o preferencia en el otorgamiento de un servicio o en el disfrute de un derecho producto de prácticas sustentadas en algún criterio no razonable como sexo, raza, origen étnico, preferencias sexuales, creencias religiosas o discapacidad.	**Ninguno de los documentos del orden federal y subnacional incluye el término clave, sin embargo, sí se relacionan con la unidad de contexto, es decir que identifican el problema a partir de prácticas arbitrarias sustentadas en criterios no razonables.**
Igualdad Sustantiva	El problema se halla en los obstáculos que impiden e impidieron a los individuos contar con los medios para acceder a oportunidades y que los mantienen en una posición de desventaja.	Obstáculos	Los problemas que se identifican se relacionan con los obstáculos o dificultades que de manera directa o indirecta impidan a las personas acceder a las oportunidades y ser tratadas de manera igualitaria.	**A excepción del Pronaind a nivel federal, los documentos incluyen el término clave. Ambos ordenes de gobierno guardan relación con la unidad de contexto, es decir que los problemas que se identifican en el ámbito federal y subnacional se vinculan con obstáculos que impiden el igual acceso a oportunidades.**

Igualdad Estructural	El problema está en los marcos, estructuras y prácticas que se ejercen de manera específica contra grupos oprimidos o sometidos y que tiendan a reforzar esta condición.	Subordinación, explotación, marginación, violencia, carencia de poder, imperialismo cultural	Los problemas identificados son los que tienen que ver con la estructura jurídica, política y social vinculados a la subordinación, explotación, marginación, carencia de poder, imperialismo cultural y violencia sistemática que afecta a los individuos en razón de su pertenencia grupal. También entran prácticas que contribuyan a generar castas o nuevos grupos oprimidos.	**A nivel federal el Pronaind incluye términos claves y se relaciona con la unidad de contexto. Las Leyes incluyen términos claves pero no guardan relación con la unidad de contexto. El Paped a nivel subnacional no incluye términos claves ni se relaciona con la unidad de contexto.**

Fuente: Elaboración propia.

El análisis mostró que el orden federal y subnacional son coincidentes en sus legislaciones ubicando el problema de la discriminación en prácticas arbitrarias sustentadas en criterios no razonables y en obstáculos inmerecidos que sitúan a ciertas personas en una posición de desventaja. Cabe señalar que la mayoría de los actos identificados como discriminatorios se inclinan hacia el modelo formal para ambos casos. Existe una diferencia relevante a nivel nacional: el Pronaind guarda relación con el modelo estructural cuando habla de las manifestaciones de la discriminación perdiendo relación con la LD. Por otro lado, tal y como sucedió con la definición de discriminación, los programas federal y local no toman en cuenta lo que sus respectivas leyes establecen como discriminatorio cuando exponen las manifestaciones de la discriminación.

Como se señaló, el orden federal incluye el modelo estructural en su definición de la discriminación por considerar a la homofobia, misoginia, xenofobia y segregación racial, no obstante, a la hora de dimensionar el problema a partir del establecimiento de actos considerados como discriminatorios, no se hace referencia a prácticas vinculadas con esta forma de percibir la desigualdad. Es decir que no se especifican prácticas contra homosexuales, mujeres, extranjeros, negros o indígenas para precisar la homofobia, la misoginia, la xenofobia y la segregación racial.

En los artículos 2 y 4, la LD insta a los poderes públicos a eliminar obstáculos que limiten los derechos y el ejercicio de oportunidades, mientras que en su artículo 9 identifica de manera específica los actos que se considerarán como discriminatorios.[27] El análisis de

[27] Ver Anexo IV, sección A.

los actos considerados como discriminatorios dejó ver que en la LD predomina una visión de igualdad formal, pues la mayoría de estos se definen como prácticas arbitrarias sustentadas en criterios no razonables que vulneran derechos fundamentales de las personas. Sin embargo, se encontró también la presencia de la igualdad sustantiva cuando se habla de elementos como la falta de accesibilidad, los obstáculos, las desventajas y la denegación de oportunidades.[28]

Adicionalmente se identifican prácticas que tienen que ver con el imperialismo cultural y la violencia. Como se señaló en el Capítulo I estas características desarrolladas por Iris Marion Young y que se definieron como términos claves para el modelo estructural, tienen que ver con las formas en que se manifiesta la opresión contra grupos. Es el caso de las fracciones II, XV, XXIII, XXVII y XXVIII[29] .

Pese a que las fracciones señaladas incluyen el término clave del modelo estructural, no guardan relación con la unidad de contexto. La fracción II señala como discriminatorios los contenidos que difundan una condición de *subordinación*, aquí se halla un término clave de la igualdad estructural, lo mismo la fracción XXIII cuando habla de *explotación*. Además, la fracción II se relaciona con el imperialismo cultural al prohibir la difusión de estereotipos que construyan una condición de subordinación "contrarias a la igualdad", así en este renglón se considera la igualdad como no subordinación; similar es el caso de la explotación, cuya ejecución trasciende los tratos arbitrarios, considerando entonces los tratos abusivos o degradantes.

La fracción XV sobre la promoción del odio y la violencia a través de medios de comunicación también se relaciona con el imperialismo cultural por la imposición de estereotipos, a la vez que se vincula con la violencia como opresión por tratarse de una violencia simbólica, lo mismo la fracción XXVII. En ambos casos no se hace referencia a un trato o a un obstáculo sino a prácticas que de manera simbólica violentan a las personas.

---

[28] Cabe señalar que los actos discriminatorios establecidos en las fracciones XIX, XXII Bis, XXII Ter y XXXIII correspondientes a la igualdad sustantiva, fueron añadidos en la última reforma a la LD en marzo de 2014.

[29] Las fracciones XV, XXVII y XXVIII vinculados con la igualdad estructural y relacionados con la promoción e incitación del odio y la violencia también fueron agregados en la última reforma de marzo de 2014.

Finalmente, la fracción XXVIII ya refiere propiamente al acto de "realización" de la violencia clasificándola en varios tipos. Sin embargo, para cerrar bien la perspectiva estructural, las fracciones citadas tendrían que referirse específicamente a los grupos además de relacionarse con el marco social que origina las desigualdades estructurales en la definición de discriminación (misoginia, homofobia, xenofobia y segregación racial). No se encuentran estas características; la fracción XXVIII sigue utilizando las categorías sospechosas sin animarse a hablar de mujeres, indígenas, LGBTTTI o negros.

Por ello, aunque por ejemplo la Fracción XXVIII habla de violencia sexual, en términos de Katherine Franke (1996), no se hace referencia al carácter discriminatorio de las manifestaciones de la violencia –o acoso- sexual- por constituir prácticas sociales que contribuyen a consolidar la situación de subordinación de los grupos. Del mismo modo, la violencia como cara de la opresión desarrollada por Young se vincula a prácticas de agresión física y simbólica a grupos toleradas socialmente, característica que no está presente en la LD.

En este sentido, aunque es un gran avance que se hayan incorporado estas conductas como parte del problema a resolver al tener la capacidad de contribuir al establecimiento de soluciones transformadoras orientadas a combatir prácticas de discriminación estructural, los problemas que identifican no se sitúan como parte de una estructura sino como problemáticas de corte individual. Así, el terreno federal no se relaciona con el modelo estructural desde la ley debido a que en ningún momento vincula las prácticas a los grupos oprimidos ni sitúa el problema a combatir en la estructura social.

Lo anterior contradice lo establecido en el Pronaind, [30] documento que no toma como referencia lo que la ley establece como discriminatorio y señala por el contrario que el problema de la discriminación se presenta en la marginación producto de una estructura

[30] Las manifestaciones específicas de la discriminación que se señalan en el Pronaind en los apartados 3 y 5 guardan muy poca vinculación con las secciones 1, 2 y 6 que diagnostican problemáticas institucionales que dificultan el combate a la discriminación entendida como una desigualdad de trato. En este sentido, cada apartado que compone el capítulo I ofrece visiones distintas tanto para definir a la discriminación (dimensión desigualdad) como para definir sus manifestaciones (dimensión problema). Por esta característica no resultó sencillo abordar el documento. Los apartados están desconectados y parece que en cada uno se habla de dimensiones con enfoques distintos.

económica que genera desigualdad.[31] Aquí el problema que se identifica tiene que ver con la estructura económica a la vez que, como señala la unidad de contexto correspondiente a la igualdad estructural, se hace referencia a un conjunto de prácticas vinculadas a la marginación como problemática que genera discriminación. Lo anterior tiene que ver también con los problemas de distribución de los que habla Nancy Fraser (2003) que, si bien tienen sus particularidades, se interrelacionan con los de reconocimiento.

El programa continúa con esta perspectiva exponiendo distintas esferas donde se manifiesta el problema. En la referencia a la educación, la salud y seguridad social se habla de falta de falta de acceso y exclusión, mientras que en el empleo el problema se mira en el desempleo, los bajos salarios, la desigualdad en el trato, la falta de oportunidades y la exclusión. Con respecto a los derechos civiles y políticos denuncia las ideas preconcebidas sobre el género y la sexualidad que operan en el sistema de justicia. Por otro lado, también denuncia la imposibilidad de que todos los grupos estén representados en la agenda política nacional. Pone especial atención a la población transexual y transgénero derivado de los problemas que enfrentan con respecto a los papeles de identificación oficial y su participación política. En esta parte hace referencia a la estructura jurídica y política que refuerza la carencia de poder que, como indica la unidad de contexto estructural, afecta a los individuos en razón de su identidad grupal.

Como se expuso en el Capítulo I, Marion Young señala que los miembros de grupos oprimidos con ausencia de poder carecen de autoridad en la toma de decisiones que conciernen a su vida toda vez que este poder es ejercido sobre ellas y no por ellas, además de que sus fuentes de reconocimiento y respetabilidad social son limitadas.

Posteriormente en el apartado 5 el Pronaind señala que en la sociedad existen componentes de clasismo, misoginia, racismo, xenofobia y homofobia definiendo estas actitudes como ideologías basadas en diferencias identitarias que consideran despreciables a ciertos grupos. En el mismo apartado se hace referencia al entramado cultural de estigmas, prejuicios y estereotipos que permean representaciones sociales para rechazar la diferencia.[32] Se habla de prácticas provenientes de un imperialismo cultural que afectan a

[31] Ver Anexo IV, sección B.
[32] Ibíd.

los grupos con base en idearios que estructuran jerarquías de privilegio. Se corresponde con el imperialismo cultural del que habla Young y también con la manera en que Franke (1996) ve la discriminación en el acoso sexual cuando el programa menciona la misoginia como práctica de dominio por parte de algunos grupos sociales. Por tanto, existe correspondencia con la manera en que la igualdad estructural establece las manifestaciones del problema de la discriminación y con la definición de discriminación de la LD, aunque como se señaló, el programa no la cite y considere mayormente a la discriminación como una desigualdad en el trato.

En lo que respecta al Distrito Federal, la ley local guarda similitudes importantes con la federal, sin embargo, contiene algunas particularidades. En su artículo 2 la LDF insta a las autoridades capitalinas a impulsar acciones para la eliminación de obstáculos. De manera adicional en el artículo 4 define la violencia y la violencia laboral como problemáticas. Dicho de otro modo, se asume que el problema que hay que combatir se manifiesta no sólo en los obstáculos sino en la presencia de la violencia. En este mismo artículo, la LDF define los elementos de violencia laboral e institucional relacionando la primera con la violencia simbólica a la que Young hace referencia, expresada a través de humillaciones, descalificaciones y amenazas, mientras que en la segunda, identifica a las mujeres como un grupo víctima de la violencia institucional.[33]

Hasta aquí la LDF sigue una perspectiva estructural al hacer referencia a problemáticas vinculadas con la cultura y la violencia vinculadas a los grupos y sugerir el establecimiento de un repertorio de acciones que trascienden a las acciones afirmativas. Sin embargo, los actos que de manera específica se señalan como discriminatorios[34] tienden en su mayoría a la perspectiva formal, como en el caso de la LD, a la vez que incorpora elementos propios de la igualdad sustantiva que tienen que ver con los obstáculos para acceder a oportunidades y derechos.

Como lo hace la LD en el terreno federal, la LDF también identifica y clasifica como discriminatorias algunas manifestaciones de violencia y subordinación que podrían vincularse con la igualdad estructural, sin embargo a diferencia de la LD, en la fracción

[33] Ver Anexo IV, sección C.
[34] Ibíd.

XXIX, la LDF sí vincula las prácticas de violencia con los grupos, aunque en las otras fracciones, tal y como sucede en la LD, no señala de manera específica su existencia. Además, en la fracción XXX también recurre al uso de las categorías sospechosas sin hablar de grupos específicos.

En este sentido, tampoco es posible situar a la LDF bajo la perspectiva estructural debido a que, aunque es más clara en señalar a la violencia y a la cultura (términos claves de la igualdad estructural) como problemáticas vinculadas a los grupos, sobretodo en el Artículo 2 y en la Fracción XXIX del Artículo 6, no sitúa el problema a combatir en la estructura manteniendo la perspectiva individual.

Finalmente el programa local define los actos y prácticas a través de los cuales se manifiesta la discriminación en el Capítulo II "La situación de la discriminación en el Distrito Federal" a partir de la exposición de los resultados de la Encuesta sobre Discriminación de la Ciudad de México 2013 (en adelante EdisDF). Como se señaló anteriormente, esta encuesta refleja las percepciones del individuo en torno a la problemática de la discriminación dejando que éste sea quien interprete sus manifestaciones;[35] en este sentido, no es el programa el que haga un diagnóstico de las formas en que se presenta la discriminación en distintas esferas sociales ni tampoco toma como base lo que la LDF identifica como problemática.

A través de la encuesta, el Paped deja ver que la gente relaciona ideas que trascienden la desigualdad en el trato cuando habla de discriminación. Al respecto, el programa señala que las personas entienden a la discriminación a partir de formas de maltrato físico y verbal y no como conducta que menoscaba derechos o que obstaculiza oportunidades.[36] De este modo, aunque se apoya en las percepciones de la gente en torno a las manifestaciones de la discriminación, al final el Paped define estas últimas como conductas que obstaculizan o menoscaban derechos poniendo en desventaja a los grupos, relacionándose con el término clave y unidad de contexto sustantivo.

[35] Ver Anexo IV, sección 2.
[36] Ibíd.

3.5 Resultados en la dimensión *Solución*

A continuación se presentan los resultados de las propuestas de solución para atacar la desigualdad y lograr la igualdad.

Cuadro 15.

Resultados en la dimensión *Solución*.

Tipos de Igualdad	Dimensión *Solución*			Resultados
	Descripción	Término Clave	Unidad de contexto	
Igualdad Formal	Evitar que el Estado y los individuos incurran en tratos arbitrarios sustentados en criterios no razonables a partir del establecimiento de un sistema de denuncias. Debido a que el Estado es ciego a las diferencias debe estar inactivo en la distribución de ventajas.	Medidas preventivas y correctivas	Establecimiento de denuncias, quejas o reclamaciones para resarcir el daño. También pueden entrar las campañas preventivas de sensibilización para evitar la generación y reproducción de arbitrariedades sustentadas en criterios no razonables. De este modo, el contenido de las mismas se enfocará en evitar prácticas arbitrarias.	**Todos los documentos del orden federal y subnacional incluyen el término clave, es decir que hablan de medidas preventivas y correctivas. Del mismo modo, los documentos de ambos ordenes hacen referencia a denuncias, quejas, reclamaciones y campañas preventivas, vinculándose así con la unidad de contexto.**
Igualdad Sustantiva	Se exige un papel activo del Estado en la generación y distribución de medidas compensatorias positivas que garanticen el acceso de los individuos a oportunidades.	Medidas distributivas, compensatorias, positivas, especiales, de Inclusión, de nivelación, acciones afirmativas, cuotas y porcentajes de representación, becas.	Acciones que se orienten a corregir, compensar o revertir formas de discriminación pasadas que afectaron a grupos vulnerables o los situaron en una posición de desventaja principalmente en la educación y el empleo. El objetivo es contar con igual acceso a oportunidades, posicionar, integrar y visibilizar grupos desaventajados así como combatir prejuicios.	**Los documentos federales y subnacionales incluyen el término clave refiriéndose a algún tipo de medida distributiva. Ambas Leyes y el Pronaind se relacionan con la unidad de contexto al incluir estas medidas en sus propuestas, el Paped a nivel subnacional aunque incluye el término clave, no se relaciona con la unidad de contexto.**
Igualdad Estructural	Se exige un papel activo del Estado en el desmantelamiento de estructuras jurídicas, políticas y sociales que mantengan a grupos en situación de opresión y en la generación de acciones que eviten la constitución y reforzamiento de grupos oprimidos.	Medidas Transformadoras	Medidas orientadas a transformar las estructuras políticas, sociales y jurídicas que originan y reproducen la situación de opresión de los grupos. Paridad participativa en la sociedad.	**A nivel federal el Pronaind habla de medidas transformadoras, es decir que incluye el término clave, sin embargo, no se relaciona con la unidad de contexto pues no las sitúa como medidas orientadas a transformar representaciones sociales o deconstruir posiciones de privilegio. Los otros documentos no incluyen el término clave ni se relacionan con la unidad de contexto.**

Fuente: Elaboración propia.

Los documentos federales y subnacionales son coincidentes con la perspectiva formal en la medida en que ambas legislaciones desarrollan un sistema de denuncias y quejas para atender los presuntos actos de discriminación.[37] Por otra parte, ambas leyes establecen medidas positivas para el acceso a oportunidades de grupos desaventajados, al respecto la ley local es mucho más específica que la federal. Pese a lo anterior, la ley local pierde claridad por la multiplicidad de medidas positivas establecidas sin que el organismo antidiscriminatorio local tenga capacidades para su puesta en marcha. Esta última situación también es característica del terreno federal. Como ha sucedido en las dimensiones analizadas, los programas antidiscriminatorios no toman en consideración lo que las leyes establecen como propuestas de solución. Cada programa marca objetivos y líneas de acción sin que haya relación con las medidas positivas enunciadas en las leyes. El programa federal es muy amplio en las medidas enunciadas y éstas se encuentran desconectadas, aunque se pudo hallar la presencia del modelo formal y sustantivo. El programa local por su parte es mucho más específico y ordenado, estableciendo soluciones puntuales desde el modelo formal.

De manera específica para el caso federal el Capítulo IV -adicionado en la reforma de 2014- de la LD señala que los poderes públicos federales estarán obligados a realizar medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas para el real acceso a oportunidades. Estas medidas se definen a lo largo de varios apartados del artículo 15.[38] Las observaciones con respecto a las mismas se condensan en el siguiente cuadro:

[37] El comunicado de prensa sobre la reforma a la LDF de junio de 2014, señaló que se agregaron 27 nuevos artículos que fortalecen las atribuciones del COPRED en relación a la atención de reclamaciones y quejas, sin embargo, como se señaló anteriormente la nueva ley ha sido publicada por lo que no fue posible analizar dichas reformas. Ver http://copred.df.gob.mx/wb/copred/copr_Pronunciamiento_009_2014 consultado en agosto de 2014.

[38] Ver Anexo V, sección A.

Cuadro 16.

Observaciones a las medidas establecidas en el artículo 15 de la LD.

Medidas	Observaciones
Medidas de Nivelación	El apartado contiene la perspectiva sustantiva debido a que establece mecanismos orientados a la eliminación de obstáculos para garantizar el acceso de grupos discriminados a derechos y oportunidades. Es de notar que en la definición establece como beneficiarios a las mujeres y "grupos en situación de discriminación" sin señalar específicamente cuáles serían estos últimos. Será hasta el catálogo de acciones cuando mencione concretamente a indígenas y discapacitados. El catálogo de acciones de las medidas de nivelación se orienta claramente a la remoción de obstáculos y a la facilitación del acceso a derechos, sin embargo, la fracción VIII habla de la creación de licencias de paternidad. Esta última acción destaca por tener la posibilidad de transformar las representaciones sociales que designan a la mujer como la única responsable del cuidado de los hijos.
Medidas de Inclusión	Se encontró una mayor tendencia a la perspectiva de igualdad formal al referirse específicamente a los términos claves de medidas preventivas y correctivas en su definición. Además, en su catálogo de acciones señala campañas de prevención, educación y sensibilización para servidores públicos y, al ser estos representantes del Estado encargados de brindar servicios, se infiere que las campañas se orientarán a evitar y prevenir tratos arbitrarios para el otorgamiento de los mismos. Lo anterior se corresponde con la unidad de contexto de igualdad formal, sin embargo, el catálogo señala primordialmente la implementación de políticas públicas "para promover la igualdad y no discriminación", por lo tanto y con base en el diagnóstico de la dimensión de igualdad para la LD, se deduce que con "igualdad y no discriminación" se refiere a igualdad sustantiva. Destaca la fracción III de las medidas de inclusión por señalar políticas públicas para el combate a la homofobia, la misoginia y la xenofobia, aunque no establece qué tipo de acciones se derivarían de lo anterior. Además, éstas se consideran acciones que conforman un catálogo más amplio sin que se consideren medidas en sí mismas de las cuales se desprendan acciones específicas. Además en este apartado se omite hablar de segregación racial y homofobia cambiando los términos a "discriminación por apariencia".
Acciones Afirmativas	Se manifestarían a través de cuotas y porcentajes de representación para ciertos grupos. Como ya habíamos señalado y pese a que las medidas de inclusión mencionan el establecimiento de políticas públicas para combatir la homofobia, las acciones afirmativas no señalan como beneficiarios a la comunidad LGBTTTI.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Pronaind.

Aunque existen dos acciones que pueden considerarse como de carácter estructural en este capítulo, la mayoría se orienta a corregir, compensar o revertir obstáculos para posicionar e integrar a grupos desaventajados; lo anterior se corresponde con la unidad de contexto de la igualdad sustantiva. De este modo, la dimensión *solución* de la LD se orienta hacia una perspectiva sustantiva por no mencionar medidas de carácter transformativo que

corresponderían a la perspectiva estructural y centrarse en trazar soluciones relacionadas con la eliminación de obstáculos.

Por otra parte, si bien el artículo 15 Bis insta a los poderes públicos federales a "realizar" las medidas de inclusión, nivelación y afirmativas "necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades" no se establecen obligaciones específicas para que estas acciones sean ejecutadas ni tampoco se designa a Conapred como garante de su aplicación.

El Artículo 15 Novenus de la LD señala que "las instancias públicas que adopten medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas, deben reportarlas periódicamente al Consejo para su registro y monitoreo", en este sentido Conapred lleva únicamente el registro y seguimiento de la implementación de estas medidas.

De manera específica, el artículo 17 establece que el Conapred tiene entre sus objetos:

> II. Llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación.
>
> III. Formular y promover políticas para la igualdad de oportunidades y de trato.

De la Fracción II deberían desprenderse atribuciones para prevenir y eliminar la discriminación desde una perspectiva estructural pues como se señaló, al incluir la homofobia, la misoginia, la xenofobia y la segregación racial dentro de la definición de discriminación, la dimensión de *desigualdad* de la LD se clasificó en estructural. Por otra parte, la Fracción III debería derivar en atribuciones relacionadas con las medidas positivas o acciones afirmativas, es decir, acciones correspondientes con la perspectiva sustantiva. Lo anterior no sucede.

En el Artículo 20 se señalan las atribuciones de Conapred para cumplir con sus objetivos.[39] En el listado no se hace referencia a las medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas desarrolladas en el Capítulo IV de la LD, únicamente la fracción XXXV señala que el organismo promoverá la aplicación de acciones afirmativas sin que pueda exigir su aplicación.

[39] Ver Anexo V, sección A, cuadro B.

Por otro lado, la fracción XLIII señala como atribución la propuesta de contenidos en materia de igualdad y no discriminación al sistema educativo nacional. Aunque ésta atribución podría corresponder más a la igualdad estructural por tratarse de un intento de modificación de representaciones sociales desde la educación, no se puede catalogar como tal sin un análisis de los contenidos de dichos lineamientos, contenidos que pueden estar relacionados tanto con la igualdad estructural como con la sustantiva o la formal. Desafortunadamente los objetivos de este trabajo impiden llevar a cabo esa investigación.

Por otra parte en las atribuciones relacionadas con garantizar y promover la no discriminación, que tendrían que estar relacionadas con dar solución tanto a las arbitrariedades en el trato como a los problemas vinculados a la homofobia, la segregación racial, la misoginia y le xenofobia, se encuentran sólo dos fracciones que podrían corresponder a estas últimas problemáticas: la fracción XXXII que habla sobre la promoción para que los medios de comunicación incorporen contenidos para prevenir y eliminar prácticas discriminatorias y la XXXIII que refiere a la promoción del lenguaje no sexista en los ámbitos público y privado.

Es relevante incluir a los medios de comunicación dentro de las medidas destinadas a solucionar el problema de la discriminación ya que estos se constituyen como espacios desde donde se refuerza el imperialismo cultural que oprime a los grupos además de que puede haber contenidos que promuevan no sólo tratos arbitrarios, sino la misoginia, la xenofobia y la homofobia. Además, es interesante que la atribución se haya incluido sin la capacidad de censura para no atentar contra la libertad de expresión de los medios.

La medida representa un buen intento por confrontar el poder fáctico de los medios de comunicación para imponer estereotipos que promuevan la desigualdad estructural. Por otro lado, incluir como medida la promoción de un lenguaje no sexista puede apelar directamente al combate a la misoginia y la homofobia, además de que este tipo de medida puede estar orientada a deconstruir marcos sociales que sitúan a los grupos, desde el lenguaje, en posiciones de privilegio e inferioridad.

Las otras atribuciones relacionadas con prevenir y eliminar la discriminación, sin embargo, son muy generales sin que se establezcan medidas concretas, salvo la fracción

XLVI que brinda a Conapred la posibilidad de emitir resoluciones así como establecer medidas administrativas y de reparación.

Estas últimas medidas están orientadas a atender quejas de actos discriminatorios. Como se observó en la dimensión de *problema*, la mayoría de los actos considerados como discriminatorios obedecen a la perspectiva formal y algunos a la sustantiva, aunque existen algunos identificados con problemáticas relativos a la violencia simbólica y al imperialismo cultural, pero desde una perspectiva individual y no social. En este sentido, para ver si efectivamente Conapred identifica como discriminatorias las prácticas de corte estructural, se tendrían que abordar las resoluciones de las quejas y las medidas de reparación, análisis de suma relevancia que desafortunadamente excede los objetivos de este trabajo.

Por su parte, el Pronaind vuelve a alejarse de la LD y establece sus propuestas de solución a partir del establecimiento de objetivos, estrategias y líneas de acción sin que se vinculen con las medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas propuestas en la ley. Como se señaló, los apartados 3 y 5 del Capítulo I del programa hacen referencia a problemáticas estructurales estableciendo como víctimas a grupos sometidos históricamente. Además de lo anterior en el apartado 5 del Capítulo I establece que:

> La prevención y lucha contra la discriminación requieren, como se sabe, de un esfuerzo permanente, sistemático y multisectorial para identificar los elementos discriminadores normalizados y **transformar la cultura discriminatoria mediante el combate a los prejuicios y estigmas, a fin de modificar no sólo los valores, sino también las prácticas discriminatorias en el terreno de las relaciones interpersonales, comunitarias, sociales e institucionales**. Se trata, finalmente, de espacios donde la discriminación se alberga, se alimenta, se reproduce en particular contra esas poblaciones y colectivos sociales con identidades sobre las que prevalecen concepciones negativas, en el **marco de relaciones sociales de privilegios, de dominio y subordinación entre grupos.**
> La lucha contra la discriminación requiere que las personas adquieran determinados conocimientos y habilidades necesarios para comprender y reivindicar el derecho a la igualdad, así como que **cuestionen y ejerciten actitudes y conductas consecuentes que promueven el rechazo a las condiciones de discriminación, intolerancia, violencia e indiferencia.** Ello supone no sólo un cambio educativo y cultural en el que se incorporen explícitamente tales contenidos en los planes y programas de estudio y en los libros de texto, sino también en proyectos, iniciativas y campañas donde se intencione la **deconstrucción y modificación del sistema de relaciones sociales prevalecientes y normalizadas tanto en los códigos de ética de las instituciones, como en los valores y conductas socializados y aprendidos a lo largo de la estructura social** por la que transitamos todos y todas. (PRONAIND: 15, 16)

Esta propuesta de solución corresponde a un enfoque de igualdad estructural desde el cual tendrían que delinearse todas las estrategias y líneas de acción, sin embargo, no sucede así.

Sin que se mencione explícitamente en el Programa, los objetivos, o propuestas de solución se vinculan a cada cuestión desarrollada en los apartados del Capítulo I, por lo que

hay poca vinculación entre ellos y sus correspondientes estrategias y líneas de acción. Se presenta un cuadro con el análisis de cada objetivo:

Cuadro 17.

Observaciones a los objetivos del Pronaind

Objetivo	Observaciones
1. "Fortalecer la incorporación de la obligación de igualdad y no discriminación en todo el quehacer público".	Este primer objetivo, junto con sus estrategias y líneas de acción, sigue una perspectiva sustantiva por establecer un cúmulo de acciones orientadas al objetivo de lograr igualdad de oportunidades. Las líneas de acción de la estrategia 1.1 hablan de adecuar y revisar reglas y requisitos para trámites en la Administración Pública, destacando a línea 1.1.4 que habla de asignar presupuestos para medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas (Pronaind: 22). Por su parte, las líneas de acción de la estrategia 1.2 corresponden a la adecuación de la normatividad laboral, tanto en la contratación como en la promoción y la permanencia (línea 1.2.1) especialmente estableciendo criterios que favorezcan a grupos discriminados (línea 1.2.2). Destaca la línea 1.2.3 que habla sobre el establecimiento de criterios normativos que incrementen la contratación y permanencia de mujeres en puestos directivos y de toma de decisión (Pronaind: 22). Esto también se corresponde con la igualdad sustantiva por referir a acciones afirmativas para las mujeres. Las líneas de acción de la estrategia 1.3 se orientan a emitir normas y especificaciones para lograr el acceso a distintos servicios así como adecuaciones en la infraestructura, lo mismo con las líneas de la estrategia 1.6. Para el caso de las estrategias 1.4 y 1.5 no se puede situar la perspectiva de igualdad debido a que las líneas hablan en términos generales de capacitación de servidores públicos y promoción en materia de igualdad y no discriminación a delegaciones y municipios. En ambos casos se tendrían que revisar los contenidos de los programas de capacitación o guías de acción que se establecen en las líneas.
2. "Promover políticas y medidas tendentes a que las instituciones de la Administración Pública Federal ofrezcan protección a la sociedad contra actos discriminatorios".	Las líneas de acción de las estrategias de este objetivo se orientan en establecer protocolos de actuación y atención, difundir los mecanismos de denuncia así como en establecer lineamientos de reparación de daño. En ningún momento se señala que esta reparación deba tener una vocación transformadora como en el caso de la sentencia *González y otras (Campo Algodonero) vs México* en cuyo párrafo 450 se hace referencia a una reparación con vocación *transformadora* como se señaló en el Capítulo II de este trabajo (Corte IDH, 2009).
3. "Garantizar medidas progresivas tendientes a cerrar brechas de desigualdad que afectan a la población discriminada en el disfrute de derechos".	Aunque el objetivo comienza coincidiendo con el diagnóstico estructural al enfatizar la situación de exclusión, discriminación histórica y pobreza de grupos específicos, ligando esta situación a las condiciones socioeconómicas, al final la desigualdad la inserta en una perspectiva formal asociándola al trato y a criterios arbitrarios, proponiendo su combate bajo una óptica sustantiva que incluya medidas especiales. Es decir que el objetivo parte de un diagnóstico de un problema estructural para explicar una desigualdad que sólo sitúa en el trato proponiendo una respuesta sustantiva. De manera específica la estrategia 3.1 en torno a la educación sigue una perspectiva sustantiva al proponer programas de becas, medidas especiales de acceso y equipamiento e infraestructura en sus líneas de acción, sin hablar de adecuaciones transformativas en los planes de estudio. Por su parte, las estrategias 3.2 y 3.3 en torno a la salud y la seguridad también siguen una perspectiva sustantiva en sus líneas de acción al proponer entre otras cosas la garantía de cobertura universal de salud (Línea 3.2.4) y ampliar la cobertura en seguridad social de grupos específicos (Líneas 3.3.1 a 3.3.5). Llevar a cabo lo anterior supondría un papel activo del Estado

	en la distribución, se corresponde pues, al Estado de bienestar que caracteriza la igualdad sustantiva. La estrategia 3.4 correspondiente a derechos económicos sigue una perspectiva estructural al hablar de reestructuraciones en el sistema de salarios y la promoción de trabajos decentes para grupos discriminados (Líneas 3.4.1 y 3.4.2); estas medidas son estructurales debido a proponen no sólo insertar a grupos discriminados al sistema laboral sino que se preocupan del tipo de trabajo que estos desarrollen además de que atacan la estructura salarial y mencionan a grupos específicos. Ello va más allá de una óptica distributiva y se acerca más a la transformación de los marcos laborales con todo y salarios. Las estrategias 3.5 y 3.6 relacionadas con los derechos civiles y políticos respectivamente hablan en sus líneas generales de la eliminación de obstáculos. Las líneas 3.5.9 "Eliminar criterios en el acceso de la población trans en la expedición de documentación oficial" y 3.6.5 "Promover las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad y trans ejerzan su derecho al voto" destacan por su capacidad de convertirse en medidas transformativas dependiendo del tipo de contenido que se les de; por ejemplo si se propone una legislación para que las personas trans autodefinan su identidad y no se delegue esa capacidad al juez. Sin embargo, las líneas son muy generales y no especifican la manera en que se efectuará lo que proponen, lo mismo sucede con las líneas 3.6.3 y 3.6.4 que hablan de "incrementar la participación de las mujeres afrodescendientes e indígenas en la esfera política y puestos de representación" e "Impulsar la participación de personas y organizaciones afrodescendientes en los órganos de consulta e instancias de participación ciudadana" respectivamente. En ningún caso se específica cómo se llevará a cabo ni se hace referencia a las medidas de inclusión, nivelación o acciones afirmativas propuestas en la LD. Finalmente, en la estrategia relativa a otras medidas destaca la línea 3.7.2 por impulsar el acceso al agua potable y vivienda, aunque sin especificar cómo. Como se observa, a pesar del diagnóstico estructural de este objetivo, las estrategias y líneas de acción se posicionan en lo sustantivo sin hacer referencia a las medidas específicas propuestas en la LD.
4. "Fortalecer el conocimiento de la situación de discriminación en el país para incidir en su reducción".	Las líneas de acción de este objetivo se articulan en torno a la promoción e impulso de la generación de información que contribuya a contar con un mejor diagnóstico del problema discriminatorio y no tanto a la incidencia de su reducción. En este sentido, al no a emitir propuestas de solución ante el problema discriminatorio no se puede identificar el modelo de igualdad. Vale la pena mencionar, sin embargo, que destacan algunas líneas de acción que pueden contribuir a contar con información relevante que de cuenta de la problemática desde un enfoque estructural, como la 4.1.5. sobre censar a la población en situación de cárcel identificando si pertenecen a grupos discriminados, línea que de aplicarse permitiría identificar correlaciones sobre el tema de la criminalización de grupos; también destaca la línea 4.1.7. sobre impulsar la creación de un registro nacional de delitos motivados por "orientación sexual, identidad de género u origen étnico-nacional"; hay que señalar la negativa a nombrar crímenes de odio por homofobia, xenofobia y mencionar el feminicidio. La línea 4.1.8. en cambio sí propone generar información sobre delitos cometidos por cuerpos de seguridad motivados por homofobia y racismo. También destaca la línea 4.6.4 que habla sobre "Elaborar estudios sobre discursos de odio homofóbicos, racistas, xenofóbicos y sexistas en redes sociales" aunque se limita a la esfera virtual, se alude a un diagnóstico de problemas de reconocimiento con enfoque estructural. Otras líneas sin embargo, son muy generales como la 4.1.3 que habla de "Impulsar ante el INEGI la incorporación de información relevante sobre igualdad y no discriminación" sin que se especifique de qué tipo.
5. "Fortalecer el cambio cultural en favor de la igualdad, diversidad,	Como se señaló, el apartado 5 del Capítulo I de Diagnóstico, correspondiente a este objetivo, alude a problemáticas haciendo énfasis en la necesidad de llevar a cabo una "deconstrucción y modificación del sistema de relaciones sociales prevalecientes y normalizadas tanto en los

inclusión y no discriminación con participación ciudadana”.	códigos de ética de las instituciones, como en los valores y conductas socializados y aprendidos a lo largo de la estructura social” (PRONAIND: 16) por lo que tendría que seguir una perspectiva estructural; sin embargo, las líneas de acción no se corresponden con este modelo. La estrategia 5.1 sobre el impulso de acciones contra la discriminación, establece líneas de acción orientadas a la difusión de discursos y materiales de respeto a las diferencias, multiculturalidad y no discriminación, sin ser específicos en los contenidos. Destacan sin embargo las líneas 5.1.6 y 5.1.7 sobre “Promover la visibilización y respeto de los grupos discriminados en los contenidos de los medios de comunicación” y “Promover proyectos e iniciativas que confronten los discursos de odio en redes sociales” respectivamente por tener la capacidad de transformar representaciones sociales que sitúen en posiciones de inferioridad a ciertos grupos, aunque como las otras, siguen siendo muy generales. La estrategia 5.2 sobre acciones contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género destaca por no hablar específicamente de homofobia o misoginia, términos que se utilizaron en el diagnóstico, además de que en sus líneas de acción no especifican formas de combatir estas problemáticas particulares; además, no se señalan medidas contra el acoso sexual, la violencia o los crímenes de odio. Lo mismo sucede con las estrategias siguientes que aunque sí incorporan los términos de racismo, xenofobia, intolerancia cultural, regional y religiosa y clasismo, tampoco son específicas en sus líneas de acción para el establecimiento de soluciones, limitándose a utilizar los verbos de “impulsar, promover, fomentar” sin llegar a un “efectuar”. Del mismo modo, no se habla de lucha contra la violencia que oprime a los grupos afectados por estas problemáticas y cuando las líneas se refieren a planes educativos se habla de difusión cultural sin que se establezcan contenidos específicos. Lo anterior a excepción de la línea 5.5.2 que habla de “Promover actividades alternas a las prácticas culturales y religiosas dominantes en el sistema educativo nacional” que identificamos como la única que hace referencia a atacar concepciones de grupos dominantes y la 5.7.8 que establece “Impulsar acciones en el sistema educativo que atiendan problemáticas como el *bullying* y el acoso escolar basados en discriminación” como la única que refiere a la violencia. Fuera de eso, no hay propuestas para atacar jerarquías de privilegio u otras manifestaciones de acoso o violencia. Pese a lo anterior, hay que reconocer que de manera general lo que buscan las líneas de acción es la visibilización de los grupos, además de que celebramos la incorporación de términos como transfobia, islamofobia, antisemitismo. También son de destacarse las líneas destinadas al combate a la criminalización de migrantes, poblaciones callejeras y jóvenes (5.4.2, 5.6.4 y 5.7.5 respectivamente) aunque, como en las otras, no se especifica cómo. El objetivo tiende a la perspectiva sustantiva por corresponder de mejor manera a su unidad de contexto toda vez que las líneas de acción se enfocan en integrar y visibilizar grupos desaventajados así como en combatir prejuicios de manera indirecta.
6. “Promover la armonización del orden jurídico nacional con los estándares más altos en materia de igualdad y no discriminación”.	Es relevante contar con un ordenamiento jurídico coincidente con el derecho internacional debido a que, como se vio en el capítulo II de esta investigación, algunos ordenamientos han avanzado en incorporar a sus normativas un enfoque estructural. Las estrategias se enfocan en definir líneas de acción que van desde la eliminación de criterios arbitrarios en las legislaciones hasta la incorporación y expansión de cláusulas antidiscriminatorias en las legislaciones locales, sin embargo, existen algunas específicas que refieren a una transformación estructural desde los marcos normativos. Nos referimos a las líneas 6.1.1, 6.2.2, 6.2.5, 6.2.9, 6.2.10, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.6, 6.3.7 y 6.3.9, distribuidas en distintas estrategias. Además de señalar la adopción de algunos convenios específicos, estas medidas suponen transformar el marco jurídico que contribuye a validar posiciones de privilegio y mantener a grupos en subordinación (6.2.10, 6.3.6, 6.3.7 y 6.3.9) así como a atacar abiertas manifestaciones de violencia (6.2.5, 6.3.2 y 6.3.3). Por tanto este objetivo se inserta en una lógica estructural. A pesar de que este último objetivo se orienta más a una transformación del marco jurídico para contribuir a una igualdad estructural, los otros objetivos se corresponden con una perspectiva

	predominantemente formal y sustantiva por lo que el Pronaind en su dimensión solución se inclina más al enfoque sustantivo.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Pronaind. Ver Anexo V.

En el ámbito subnacional la LDF en su artículo 2 establece que es obligación de las autoridades del Gobierno del DF eliminar obstáculos y promover una cultura de respeto y no violencia hacia grupos discriminados. Asimismo, en su Artículo 4 define lo que se entenderá por medidas positivas compensatorias, necesidades educativas especiales y medidas de política pública.[40] Las medidas positivas compensatorias y las necesidades educativas especiales se orientan a una perspectiva sustantiva por referirse a la accesibilidad y remoción de obstáculos para el acceso a oportunidades, señalando el caso específico de la educación. Por su parte, la fracción XV correspondiente a Medidas de política pública se relaciona más con en enfoque estructural por incluir medidas económicas, políticas, sociales y culturales. Dotando de contendido transformativo a estas últimas en los ámbitos señalados, se puede contribuir a deconstruir el marco que origina las desigualdades.

Para mirar si efectivamente se brindaban los elementos para cumplir con lo anterior se analizaron las medidas generales y especiales a favor de la "igualdad de oportunidades" que la LDF plantea.[41]A diferencia de la LD que se enfoca en definir tres tipos de medidas para combatir la discriminación, la LDF en un inicio, separa por esferas las acciones destinadas para tal efecto. Es una mejor manera de organizar la lucha antidiscriminatoria al plantear los espacios donde se requiere implementar acciones específicas para los grupos discriminados, espacios que conforman la estructura social y que requieren transformaciones específicas. Estas medidas están previstas para que los entes públicos del DF las apliquen en el ámbito de su competencia y la mayoría están relacionadas con la eliminación de obstáculos:

[40] Ver Anexo V, sección C.
[41] Ver Anexo V, sección C, cuadro C.

Cuadro 18.

Observaciones a las medidas establecidas en los artículos 13 a 18 de la LDF.

Medida	Observación
Medidas de prevención. (Art. 13)	Predomina el modelo sustantivo cuando se señala la adecuación de espacios para posibilitar el acceso a personas discapacitadas, sin embargo, se identifican dos medidas relacionadas con la igualdad estructural. Las fracciones I y XIII dan cuenta de una perspectiva más social al incluir espacios de participación para grupos discriminados en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, teniendo con esto la posibilidad de generar medidas de corte transformativo. Por su parte lo relativo a la segregación en la vivienda habla de una medida destinada a evitar la conformación de una casta constituida términos espaciales que contribuya a generar un nuevo grupo discriminado.
Medidas de educación. (Art. 14)	Se orientan a garantizar condiciones de acceso, sin embargo, la fracción V habla de tomar en consideración la composición multicultural de la población del DF para la adecuación de planes y programas de estudio; en este sentido, desde aquí se pueden implementar acciones que permitan no solo visibilizar a los grupos discriminados sino transformar las formas de contar la historia de esos grupos y su papel en la sociedad. Por su parte, la fracción VIII señala específicamente evitar la segregación de estudiantes indígenas, en este sentido, se alude a un grupo específico en el sentido de evitar prácticas que se acumulen sobre el grupo y que contribuyan a reforzar su condición de opresión.
Medidas de participación en la vida pública. (Art. 15)	Destaca la Fracción I que señala no solo la promoción de la participación de los grupos en espacios de toma de decisiones, que correspondería más a un enfoque sustantivo, sino al fomento de cambios en los marcos legales. Con el contenido adecuado, esta medida puede ser la llave para la ejecución de medidas transformativas por brindar la posibilidad de reestructurar marcos legales de participación. Lo anterior, más que una oportunidad o un obstáculo corresponde a un marco de acción pues no está planteando eliminar obstáculos legales sino fomentar cambios en esta esfera.
Medidas en la esfera de justicia. (Art. 16) Medidas para la eliminación de la violencia. (Art. 17)	Se relaciona con lo sustantivo al dotar de facilidades para que se acceda a la justicia sin cuestionar los marcos de justicia preestablecidos. Por otro lado, resulta de suma relevancia que se haya incorporado lo relativo a la violencia, sin embargo, no se hace a referencia a soluciones que ataquen de manera específica la violencia referida a grupos, como la violencia sexual o la homofobia por ejemplo, en cambio se enfocan a que los cuerpos de seguridad pública no ejerzan violencia con base en criterios de discriminación.
Medidas en la esfera de los medios de comunicación (Art. 18)	Como en el caso de la LD, también es relevante que se haya incluido un apartado relativo a los medios de comunicación por constituir espacios desde donde se refuerza tanto la violencia simbólica como el imperialismo cultural que oprime a los grupos, sin embargo, del mismo modo que en las anteriores, no se hace referencia a grupos específicos salvo en la Fracción I que señala que se promoverá la eliminación de contenidos que inciten al odio contra algunos grupos; lo anterior puede considerarse como medida para deconstruir jerarquías de privilegio.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la LDF.

Pese a la interpretación estructural que algunas de estas fracciones pueden tener si se les dota de contenido transformador, la inmensa mayoría está orientada a garantizar condiciones de acceso y a eliminar obstáculos. Estas acciones, sin embargo, no terminan aquí.

Más adelante en el Capítulo III la LDF define medidas positivas específicas y compensatorias cuyos objetivos son eliminar obstáculos así como combatir y eliminar la discriminación de la que han sido objeto los grupos. Esto se corresponde con la igualdad sustantiva.

En el Artículo 22 se enuncian las acciones generales para estas medidas específicas; destaca la fracción VII que habla del diseño de campañas en medios de comunicación masivos entre cuyos contenidos se encuentre la condena a la violencia para prevenir y eliminar la homofobia, la lesbofobia, la bisexofobia y la transfobia.

Adicional a todas las medidas ya enunciadas, la LDF define acciones específicas para grupos. La mayoría se orientan a garantizar el acceso de los grupos catalogados como discriminados a oportunidades, derechos y servicios, a eliminar obstáculos y a dotar de condiciones necesarias para la consecución de lo anterior.

Cuadro 19.

Observaciones a las medidas establecidas en los artículos 23 a 31 de la LDF.

Grupo	Observaciones
Mujeres (Art. 23)	Destaca la fracción I que señala la armonización de los marcos legales internacionales en torno a la violencia y la discriminación contra las mujeres en la legislación local. De implementarse lo anterior, se tendría que incorporar una perspectiva estructural armónica con el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de la violencia en las Américas 2007 que, como se señaló en el Capítulo II, propone ampliar el principio de no discriminación para rechazar prácticas que perpetúen una jerarquía de género que oprima a las mujeres como grupo (Punto 75, Comisión IDH, 2005). Por otra parte la Fracción II señala como medida "crear mecanismos para garantizar el cumplimiento de la normatividad con relación a las cuotas de género" sin que se especifique cuáles serían estos mecanismos. Las otras fracciones tienen que ver con el acceso a derechos como la salud sin tratos arbitrarios, lo mismo en los centros de trabajo al establecer medidas para un trato no arbitrario.
Niñas y niños (Art. 24)	Destaca el párrafo IX que habla específicamente de niñas y niños desplazados, víctimas de abandono, trata, explotación, conflictos armados o situaciones de desastre, del mismo modo, la fracción X señala el caso específico de niñas "infancias de los mercados, centrales de abasto,

	trabajadoras domésticas, indígenas, con discapacidad y víctimas de abuso”. Es relevante que la LDF identifique estos grupos específicos dentro de la niñez, particularmente esta última fracción señala la implementación de programas integrales para estos grupos. Las otras medidas, sin embargo, tienen que ver con garantizar el bienestar de niñas y niños en general y que las condiciones en las que se desarrollan estén libres de “discriminación” sin que se delineen acciones específicas contra la discriminación a niñas o niños, ya sea por tratos arbitrarios o por falta de acceso a la educación. Tampoco se mencionan becas escolares.
Las y los jóvenes. Personas adultas mayores. (Art. 25 y 26)	Las fracciones del Artículo 25 se enfocan a generar condiciones para el ejercicio de los derechos y desarrollo de los y las jóvenes. En el caso de las personas adultas mayores se puede ver que las medidas están orientadas no solo a evitar tratos arbitrarios o a que accedan a oportunidades, sino a evitar la conformación de este grupo como oprimido. Destacan la fracción IV relativa a “procurar un nivel mínimo y decoroso de ingresos a través de programas” lo anterior mediante apoyo financiero o fomento a la creación de empleos.[42] Lo anterior puede contribuir al desmantelamiento de algunas de las condiciones que mantienen a las personas adultas mayores en una condición de subordinación, fomentando su reconocimiento y autonomía a partir de una modificación en la estructura económica para que se desarrollen de manera independiente. En este sentido, como Fraser señala, la modificación de la estructura económica tiene repercusiones en los problemas de reconocimiento y viceversa además de que combate la constitución de una casta de oprimida de adultos mayores rezagados. Las otras medidas tienen que ver con el acceso y garantía del disfrute de derechos que se corresponde más a un enfoque sustantivo.
Personas con discapacidad. (Art. 27)	Se hallaron medidas de tipo sustantivo para eliminar obstáculos y garantizar la accesibilidad en los espacios, derechos y servicios.
Pueblos Indígenas y originarios (Art. 28)	Las fracciones se orientan en establecer acciones para garantizar el acceso a derechos y servicios así como el respeto y la protección de su cultura. Destaca la fracción VII del Artículo 28 que habla de la creación de empleos formales y acceso a los mismos mediante el crecimiento y desarrollo económico de sus comunidades. Esta medida tiene un carácter transformativo debido a que no sólo habla de eliminación de obstáculos o acciones afirmativas para el empleo sino que señala que ello podrá ser llevado a cabo a partir del crecimiento y desarrollo económico de las comunidades indígenas y para llevar a cabo lo anterior se requiere de transformaciones en los marcos que permitan incidir en el bienestar el grupo como tal mediante proyectos de inversión, por ejemplo, en la comunidad. Trasciende a lo sustantivo por referirse no sólo a obstáculos o a distribución de ventajas a los indígenas sino de proyectos de desarrollo comunitario que impacten al grupo como tal.
LGBTTTI (Art. 29)	Las medidas se enfocan en garantizar el acceso de esta comunidad a los derechos. Destaca no sólo que se haya incluido al grupo como tal -recordemos que la LD no lo incluye- sino que se señala de manera específica en la fracción IV el fortalecimiento y promoción laboral de este grupo en la administración pública del DF. Esta fracción puede dar pie al establecimiento de acciones afirmativas para este grupo.
Poblaciones Callejeras (Art. 30)	la mayoría de las medidas cumplen una perspectiva formal por tratar de evitar que sufran de tratos arbitrarios, maltrato y abuso sin que se establezcan medidas sustantivas de inclusión de estos grupos o transformativas para evitar la conformación de poblaciones callejeras como un

[42] La fracción IV se encuentra repetida, nosotros nos referimos a la que hace referencia a lo descrito.

	grupo oprimido. Una situación similar sucede para las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo cuyas fracciones se orientan a evitar arbitrariedades en el trato sin que se hallen medidas relativas a la xenofobia.
Grupos en situación de pobreza (Art. 31)	Para los grupos en situación de pobreza no encontramos medidas transformativas orientadas a atacar la estructura que genera la desigualdad económica, ni siquiera medidas de distribución económica, en cambio encontramos en la fracción VIII la propuesta de implementar un sistema de becas para el acceso a la educación así como programas de capacitación para el empleo, medidas de corte sustantivo.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la LDF.

Una mejor manera de organizar las propuestas de solución trazadas en la LDF sería estableciendo las medidas específicas para los grupos desde las esferas señaladas en vez de separarlas dispersándolas. Es decir, si desde la esfera de la participación en la vida pública, por ejemplo, se delinearan acciones en clave grupal mirando no solamente las condiciones, los obstáculos y las circunstancias de participación sino los marcos políticos en las que esta se lleva a cabo, se podría calificar como estructural, sin embargo, la información se dispersa, perdiendo claridad. Por ello se considera que la LDF se inclina a una perspectiva sustantiva pues se observa que la tendencia es que las medidas se orienten a garantizar el acceso y eliminar obstáculos.

Como en el caso de la LD, las medidas descritas son enunciativas y no se obliga a los entes públicos del DF a implementarlas. Al inicio de cada párrafo sólo se señala que los entes públicos "deberán llevar a cabo" dichas acciones. Por otra parte, en la sección Primera "De la aplicación, actuación, interpretación y cumplimiento de la Ley" se sigue una perspectiva formal al establecer que todas las entidades de la administración pública del DF otorgarán los servicios sin discriminación, es decir, sin distinciones u omisiones con base en criterios no razonables, mientras que el Artículo 11 señala que los entes públicos deberán vincular sus programas, acciones y presupuestos con la LDF.

En lo relativo al Copred, como en el caso de Conapred, existen varias atribuciones que pueden tener un carácter transformativo si el contenido de las mismas es estructural, esto se ve en las fracciones XII y XXI sobre los medios de comunicación y los contenidos educativos. Estas medidas pueden ejercerse desde los tres tipos de igualdad, sin embargo, para identificar lo anterior se tendrían que analizar los contenidos, trabajo necesario que desafortunadamente excede los límites de este trabajo.

Con respecto a las atribuciones relacionadas con dar cumplimiento a las medidas previstas a favor de la igualdad de oportunidades, la fracción III designa al Copred como órgano conductor de la aplicación de la LDF, velando por su cumplimiento, sin embargo, se limita a formular observaciones y recomendaciones así como a promover su cumplimiento y dar seguimiento. De este modo, el Copred se constituye como un organismo sin facultades para exigir el cumplimiento de la multiplicidad de medidas enunciadas. Así, tal y como sucede con la LD, aunque la LDF al parecer busca la igualdad sustantiva, no se establecen mecanismos que garanticen la implementación de medidas para su alcance.

A diferencia de la LDF, el Paped es un documento congruente con la perspectiva sustantiva, sin embargo, termina por emitir propuestas de solución que, por su generalidad, se inclinan a la perspectiva formal; tal vez lo anterior responda a que es un programa anual y local. Las propuestas de solución del programa se orientan a emitir lineamientos de acción para las Instancias de la Administración Pública del Distrito Federal y no propuestas de acciones para solucionar el problema diagnosticado, por lo que el alcance es limitado. Como en el caso del Pronaind, se analizaron los objetivos con sus correspondientes estrategias y líneas de acción.

Cuadro 20.

Observaciones a los objetivos del Paped 2014.

Objetivo	Observaciones
1.“Contribuir al logro de cambios significativos de la cultura institucional, encaminados a eliminar prácticas discriminatorias y el trato igualitario en las instituciones públicas, el actuar de las personas servidoras públicas y la ciudadanía en general.”	Para identificar de manera efectiva la orientación de esta primera solución en relación con la igualdad se tendrían que analizar los contenidos en materia de no discriminación para los talleres, campañas y capacitaciones a los que las estrategias y líneas de acción hacen referencia. Sin embargo, este objetivo se corresponde más con la perspectiva formal al relacionarse con su unidad de contexto además de que la estrategia 1.3 habla explícitamente del fortalecimiento del trato igualitario.
2. “Instrumentar los mecanismos que resulten necesarios para prevenir que entes públicos violen, y los privados obstaculicen o limiten el ejercicio del derecho a la igualdad y a la no discriminación para todas y todos quienes habitan y transitan en la Ciudad de México”.	En este objetivo destaca la estrategia 2.1 por incluir la visibilización de un grupo desaventajado inclinándose a la perspectiva sustantiva; sin embargo, sus líneas de acción son muy generales sin proponer una medida específica basada en las ya establecidas en la LDF que tienen un carácter más transformador. En este último punto vale la pena señalar que aunque en cada línea de acción se menciona el artículo de la LDF al que se hace referencia, las líneas no desagregan y pueden caber donde sea. No existen en cambio estrategias y líneas de acción en el Paped que desagreguen medidas como la VII del Artículo 28 de la LDF que establece “Implementar programas de creación

	de empleos formales, así como de acceso a los mismos, mediante el crecimiento y desarrollo económico de sus comunidades".
3. "Proponer medidas en materia legislativa y de política pública para garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación para las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México".	Destaca la Línea de Acción 3.1.2. por hablar de "Elaborar propuestas legislativas para avanzar en la armonización del marco jurídico local con la legislación nacional y con los instrumentos internacionales en materia de igualdad y no discriminación". Sin embargo, no existen propuestas específicas que se desagreguen de los objetivos; por otra parte, las propuestas que son más puntuales tienen que ver con el fortalecimiento del diagnóstico de la situación de la discriminación, pero no con atacar el problema en sí mismo, como el caso de la línea 4.1.1 de diseño de indicadores de evaluación para medir la no discriminación o la 3.3.3 de elaborar análisis presupuestales con enfoque de igualdad y no discriminación.
4 "Evaluar las acciones que en materia de igualdad y no discriminación se implementan en el Distrito Federal".	Este último no es una propuesta de solución en sí misma sino una medida para evaluar las acciones que otros órganos establezcan.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Paped.

Como se observó, las medidas de solución del Paped son muy generales y en su mayoría se orientan a un cambio institucional para la igualdad de trato; como en el caso federal, no se hace referencia a la implementación de las múltiples medidas positivas establecidas en la LDF ni menciona a la estructura que mantiene la desigualdad por lo que se orienta más a una igualdad formal. Además, a pesar del enfoque sustantivo que el Paped sigue en la dimensión víctimas, reconociendo la existencia de grupos desaventajados, sus propuestas de solución no los mencionan y tienden más a la perspectiva formal.[43] Más aún cuando de manera explícita se señala que las acciones están dirigidas a "todas las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal".

[43] Esto salvo el caso de la estrategia 2.1 "Visibilizar la discriminación hacia estudiantes indígenas para que las instituciones educativas prevengan agresiones hacia estas personas", las propuestas de solución no aluden a los grupos aunque a lo largo del documento se señalan.

Conclusiones

Los derechos humanos pierden su finalidad cuando dejan de ser un discurso y una práctica de resistencia a la opresión y la dominación pública y privada.
Costas Douzinas

Con base en el análisis efectuado en esta investigación es posible concluir que en el derecho antidiscriminatorio mexicano subyacen elementos del modelo de igualdad formal, sustantivo y estructural. El modelo estructural se halla en las definiciones de discriminación tanto del terreno federal como del subnacional que incluyen sistemas de opresión; esta última característica abre la posibilidad de instrumentar acciones contra la subordinación que suponen los sistemas de opresión que señalan a la vez que se constituyen como fuertes mecanismos de defensa para los grupos que los sufren. Sin embargo, pese a la fortaleza en la manera de concebir a la discriminación, no existe correspondencia entre este planteamiento y las otras dimensiones. En términos generales, predominan los modelos formal y sustantivo.

Lo anterior, no obstante, supone también un paso importante en la lucha contra la desigualdad en el reconocimiento en la medida en que la igualdad que se proyecta no se encuentra únicamente en el trato, sino en el acceso a derechos y oportunidades. Del mismo modo, para ambos niveles las acciones afirmativas no se consideran discriminatorias, característica relevante en tanto a que desde el Estado se delinean estrategias positivas para posicionar a los grupos. No existen sin embargo mecanismos que obliguen su puesta en marcha. Tampoco existe vinculación entre las leyes y sus programas respectivos ni entre la estrategia federal y local de combate a la discriminación. Es decir que no es posible mirar una estrategia uniforme para garantizar la igualdad en el acceso a oportunidades por parte de todos los grupos.

En este sentido, en términos reales es posible considerar que los instrumentos institucionales antidiscriminatorios en México representados en las leyes y programas federales y del Distrito Federal, aunque buscan garantizar la igualdad sustantiva e incluyen elementos de índole estructural, tienen potencial para garantizar únicamente la igualdad formal de trato.

Aunque podría pensarse que el derecho a la no discriminación en México tiene alcances limitados por tener posibilidades para garantizar únicamente el modelo formal, habría que considerar que luchar contra la arbitrariedad significaría un gran avance para la consecución de la igualdad en el reconocimiento toda vez que involucra el reconocimiento de todos los individuos como personas.

En este sentido, los grupos que sufren desigualdad en el reconocimiento en México como las mujeres, los indígenas o la comunidad LGBTTTI pueden apelar a la efectiva instauración de la igualdad de trato. Para el caso de la comunidad LGBTTTI, por ejemplo, la legislación antidiscriminatoria puede abrir la puerta para la exigencia el derecho al matrimonio homosexual a nivel federal, derecho civil que no les es reconocido por su orientación sexual, un caso de discriminación con perspectiva de desigualdad formal. La comunidad transexual también podrían apelar a la igualdad formal para que sean ellos quienes decidan su identidad. Los indígenas podrían apelar a que se les de un trato digno y no se les restringa el acceso a derechos y servicios. Las mujeres a ganar lo mismo que los hombres por los mismos trabajos, etcétera. De este modo, no es un logro menor que México cuente con una legislación que ampare la no discriminación desde la igualdad en el trato, aunque sería deseable que efectivamente se implementaran las medidas positivas enunciadas y que los programas se enfocaran en establecer estrategias para garantizar lo anterior.

Las leyes y programas tienen tanto límites como posibilidades en la transformación en la estructura social; pueden legitimar la opresión como cuestionarla y contribuir a deconstruirla. Consideramos que el derecho a la no discriminación como derecho humano, debe ser pensado bajo una lógica integral que contribuya a socavar la opresión de los grupos que sufren desigualdad en el reconocimiento en México y constituirse como un proceso de lucha contra un orden excluyente. Lograr la igualdad en el trato significaría un avance importante e implementar las medidas positivas establecidas en las leyes vendría a fortalecer la igualdad en términos reales, sin embargo a lo que debe aspirarse es a que el derecho a la no discriminación constituya una práctica de resistencia a la opresión. Lo anterior se lograría añadiendo más elementos del modelo estructural.

El reto es mejorar la vida de mujeres, indígenas, LGBTTTI y grupos oprimidos. Visibilizar las condiciones de opresión en las que se encuentran estos grupos y sentar las bases para proponer más temas al respecto, es algo que los documentos analizados comienzan a hacer.

Por otra parte, es cierto que la lucha por la igualdad social no se agota en la no discriminación o en el reconocimiento de todos los grupos como interlocutores válidos dentro de la estructura social. En un país con altos niveles de desigualdad económica la exclusión se convierte en un proceso que afecta a la mayoría de la población. En este sentido, combatir la exclusión y la desigualdad social requiere de redistribuciones y transformaciones en la estructura económica; sin embargo, la equitativa distribución de la riqueza no terminaría por sortear por sí misma las problemáticas de reconocimiento.

Durante mucho tiempo se consideró que en México la única desigualdad que debía combatirse era la económica partiendo de la idea de que la sociedad era homogénea y estaba cohesionada a partir de la idea de identidad nacional. Sin embargo, no es así. En México también existe desigualdad en el reconocimiento que excluye a indígenas, mujeres, negros y LGBTTTI. No tomar en cuenta las situaciones de falta de reconocimiento que los afectan implicaría pensar que el problema de la desigualdad en México es puramente económico. Por tanto, la construcción de la igualdad en México requiere tanto de redistribución como de reconocimiento para que efectivamente todos los individuos ejerzan su autonomía y participen en el proceso democrático en condiciones de igualdad.

En este sentido, esta Tesis se agrega a las investigaciones que intentan visibilizar la problemáticas de discriminación en México ligadas a la falta de reconocimiento a favor de la construcción de una sociedad más incluyente y democrática. De la investigación se aprendió que la forma en que se estructuren y delinean las legislaciones pueden llevar a resultados distintos en la construcción de la igualdad y que en México los grupos discriminados pueden legalmente apelar al trato igualitario y a la idea de igualdad de oportunidades. Hace apenas 14 años esto no era posible.

Valdría la pena seguir abonando a estos estudios para analizar la puesta en marcha del sistema de denuncias, es decir, relacionar el diseño con el desempeño institucional de Conapred y Copred. Falta mucho por hacer, pero es un gran avance que en México se

reconozca que existen actitudes racistas y sexistas que afectan a los individuos y que se pretenda combatir esta situación. Los grupos pueden utilizar la legislación como bandera de lucha que abra la puerta para la exigencia de más derechos y para el combate a la opresión que los constriñe.

Bibliografía

Barrére, Ángeles y Morondo, Dolores (2011), "Subordiscriminación y discriminación interseccional: Elementos de una teoría del derecho antidiscriminatorio" en *Análisis de la Cátedra Francisco Suárez*, No. 45, España.

Butler, Judith y Laclau, Ernesto (1999), "Los usos de la igualdad" en Revista *Debate Feminista*, Vol. 19, No. 10 disponible en http://www.debatefeminista.com/PDF/Articulos/losuso384.pdf consultado en agosto de 2014.

CDHDF (2011). *Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación*, México, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, CDHDF.

_____ (2009). *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, CDHDF.

Charlesworth, Hillary (1997), "Qué son los derechos humanos internacionales de la mujer? en Cook R. [Comp.] (1997). *Derechos Humanos de la mujer: perspectivas nacionales e internacionales*, Bogotá, Profamilia.

Clérico Laura y Aldao Martín (2011), "La igualdad como redistribución y como reconocimiento: Derechos de los pueblos indígenas y Corte Interamericana de Derechos Humanos" en Revista *Estudios Constitucionales*, Chile, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Vol. 9, No. 1.

Comisión IDH (2007). *Informe sobre Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de la violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68.

Conapred (2011). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010. Resultados sobre zonas metropolitana*, disponible en http://www.conapred.org.mx/depositobv/Enadis_2010_ZonasMetrop_Accss.pdf

_____. *Resultados generales de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010*, disponible en http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf consultado en agosto de 2014.

Conapred y Sedesol (2006). *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación 2005*, disponible en http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Encuesta_Nal_sobre_discriminacion_resumen.pdf consultado en agosto de 2014.

Copred (2013). *Encuesta sobre discriminación en la Ciudad de México 2013*, disponible en http://www.copred.df.gob.mx/wb/copred/copr_EDIS_CdMx_2013 consultado en agosto de 2014.

Corte IDH (2009). *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf consultado en agosto de 2014.

Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura (1978). *Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales*, disponible en http://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/94848/00820093002484.pdf?sequence=1 consultado en agosto de 2014.

Dworkin, Ronald (1993). *Los derechos en serio*, España, Editorial Planeta.

Facchi, Alessandra (2005), "El pensamiento feminista sobre el derecho" en *Academia. Revista de enseñanza sobre el derecho de Buenos Aires*, Vol. 6, No. 3.

Fernández Chaves, Flory (2002), "El análisis de contenido como ayuda metodológica para la investigación" en *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. II, No. 96, Universidad de Costa Rica.

Fiss, Owen (2008), *Una Comunidad de Iguales*, México, Editorial Fontamara.

Figueroa, Rodolfo (2000), "Igualdad y discriminación" en *Cuadernos de análisis jurídico*, Universidad Diego Portales, Chile, disponible en http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp-content/uploads/2009/07/ihualdad-y-no-discrim.pdf consultado en agosto de 2014.

Franke, Katherine M. (1996), "What's Wrong with Sexual Harassment?" en *Stanford Law Review*, Vol. 49.

Fraser, Nancy (2000), "Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento" en *New Left Reviw*, No. 4 disponible en http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=837386 consultado en agosto de 2014.

_____(1997). *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*, Colombia, Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores.

Fraser, Nancy y Honneth Axel (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?*, Madrid, Ediciones Morata.

Held, David (1989). *Political Theory and the Modern State*, Cambridge, Polity Press.

Hobsbawm, Eric (1987), "La clase obrera y los derechos humanos", en *El mundo del trabajo. Estudios históricos sobre la formación y evolución de la clase obrera*, Editorial Crítica.

Hostil O.R. (1969), *Content Analysis for the social sciencies and humanities*, Addison Wesley, citado en Andreú, Jaime, *Las técnicas de análisis de contenido: Una revisión actualizada* disponible en http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf consultado en agosto de 2014.

MacKinnon, Catharine A. (1991), "Difference and Dominance: On sex Discrimination", en Barlett, K. T. y Kennedy R, *Feminist Legal Theory*, Westview Press, San Francisco.

_____ (1979). *Sexual Harassment of Working Women*, Yale University Press, New Haven.

ONU (2012), *Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, disponible en http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4ef198c82 consultado en agosto de 2014.

Palacios Zuloaga, Patricia (2006). *La no discriminación. Estudio de la Jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la cláusula autónoma de no discriminación*, Santiago, Universidad de Chile.

Pietro Barcellona [et. al.] (2011), "El vaciamiento del sujeto y el regreso del racismo" en *Debate feminista*, Vol. 24.

Rabossi, Eduardo (2007), "Derechos Humanos: El Principio de Igualdad y la Discriminación" en Marcelo Alegre y Roberto Gargarella [Coord.] (2007), *El Derecho a la Igualdad*, Buenos Aires, Lexis Nexis Argentina.

Rawls, John (2012), *Teoría de la Justicia*, México, FCE.

Rawls, John (2002). *Justicia como equidad: una reformulación*, España, Paidos.

Rincón Gallardo, Gilberto (2001), "Presentación al informe general de la Comisión Ciudadana de Estudios Contra la Discriminación intitulado La Discriminación en México: por una nueva cultura de igualdad", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. XLVI, Núm. 183.

Rodríguez Zepeda (2006). *Un marco teórico para la discriminación*, México, Colección de Estudios Número 2, Conapred.

_____ (2004), "El igualitarismo radical de John Rawls" en *Revista Isegoria*, No. 31.

Saba, Roberto (2012), “El Principio de igualdad en el diálogo entre el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional” en G. Capaldo, L. Clérico y J. Sieckmann [Coord.], *Internacionalización del Derecho Constitucional-Constitucionalización del Derecho Internacional*, EUDEBA, Buenos Aires, 2012.

_____ (2007), “(Des)Igualdad Estructural”, en Marcelo Alegre y Roberto Gargarella [Coord.] (2007), *El Derecho a la Igualdad*, Buenos Aires, Lexis Nexis Argentina.

Santander, Pedro (2011), “Por qué y cómo hacer análisis de discurso” en *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, disponible en http://www2.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/41/santander.html consultado en agosto de 2014.

Vallés, Miguel S. (2003), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Editorial Síntesis.

Van Dijk, Teun (2000), *El discurso como interacción social*, Barcelona, Gedisa.

_____., (1994) *Discurso, poder y cognición social*, disponible en http://www.discursos.org/Art/Discurso,%20poder%20y%20cognici%F3n%20social.pdf consultado en agosto de 2014.

Young, Iris Marion (2000), *La Justicia y la Política de la Diferencia*, Madrid, Universidad de Valencia.

Anexo A. Ubicación de las dimensiones.

Documento	Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018	Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal	Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación para el Distrito Federal 2014
Descripción	Consta de 88 Artículos y VI Capítulos, muchos de los cuales no tienen contenido debido a que se derogaron en la reforma de marzo de 2014, situación que volvió compleja su lectura por encontrar capítulos y secciones enteras sin contenido (Cap. III y Cap. V, Secc. segunda y sexta) o capítulos con un solo artículo dividido en 9 apartados (Capítulo IV). Por otro lado, la parte central de LD es la relativa al procedimiento de queja y las medidas administrativas y de reparación, comprendiendo los Capítulos V y VI que van del artículo 43 al 88.	Cuenta con IV Capítulos, de los cuales se analizó el I correspondiente al Diagnóstico y el III sobre los Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción por ser estos donde se hallan nuestras dimensiones.[44]	Cuenta con 57 artículos y está dividida en IV Capítulos. Esta Ley se encuentra mayormente desorganizada que la LD pues, a pesar de que incluye más elementos y definiciones, llega a ser repetitiva y perder claridad, sobre todo en la parte de las Medidas para la Igualdad de Oportunidades. Incluso hay términos repetidos (Art. 4, Fracs. XVII y XXI), palabras mal escritas (Art. 23, Fracc. VI) y errores en la numeración de algunas fracciones (Art. 26).	Consta de V Capítulos de los cuales se analizaron los primeros tres por ser ahí donde se ubicaron las dimensiones.
Dimensiones	La dimensión *igualdad* se ubica en el objetivo de la Ley y en su definición de igualdad. La dimensión de *desigualdad* se sitúa, como indica el esquema de clasificación, en la definición de discriminación identificando los actos considerados como discriminatorios en la dimensión del *problema*. Esta última dimensión se halla también en los Artículos 2, 4 y 5 que hacen prohibiciones explícitas y señalan lo que los entes públicos combatirán de manera específica. La dimensión *víctimas* se encuentra a lo largo del documento,	El Capítulo I ofrece un diagnóstico de la situación de la discriminación tanto en las problemáticas Institucionales que dificultan su combate como en las manifestaciones presentes en la estructura social. Este capítulo cuenta con 6 apartados cada uno de los cuales aborda una cuestión específica de la cual se desprenden 6 objetivos establecidos en el Capítulo III.[45] En cada uno de los apartados del Capítulo I se halla de manera dispersa lo que el Programa piensa con relación a las dimensiones de igualdad, desigualdad, problema y víctimas. Cabe señalar que el Programa no	La dimensión *igualdad* se encuentra en las definiciones de igualdad y equidad que proporciona así como en el objeto de la Ley. Como lo indica el esquema, la dimensión de *desigualdad* se halla en la definición de discriminación y la dimensión de *problema* en los actos considerados como discriminatorios. De manera adicional, la dimensión de problema también se sitúa en los Artículos 2, 4 y 7 que brindan definiciones de algunas problemáticas	En el Capítulo I sobre "Antecedentes y Fundamentos" se hallan las dimensiones de *igualdad*, *desigualdad* y *víctimas*. En el Capítulo II sobre "La situación de la discriminación en el Distrito Federal" se sitúa la dimensión del *problema*, es decir las formas en las que se manifiesta la discriminación, mientras que en el Capítulo

[44] Los otros capítulos corresponden a II. Alineación a las metas nacionales y IV. Indicadores.
[45] Ver Anexo A. Cuadro 1.

	especialmente en el apartado relativo a Acciones Afirmativas donde se señalan algunos grupos. Finalmente, la dimensión *solución* se ubica en el Capítulo IV sobre medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas, así como en el Capítulo V relativo al Conapred.	cuenta con una introducción ni se explica que los seis apartados del Diagnóstico corresponden a los seis objetivos planteados más adelante. Asimismo, existe poca congruencia entre los seis apartados sin que se encuentre de manera explícita una definición de discriminación o un análisis uniforme del problema. Destaca el apartado 5 correspondiente a "Conductas discriminatorias, prejuiciosas y estigmatizantes" por ser el que más profundiza sobre el problema discriminatorio.[46] A pesar de esta dispersión, el contenido del Pronaind nos permitió ubicar las dimensiones mencionadas. Finalmente, en el Capítulo III se halla la dimensión *solución* al ser esta parte donde se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción para la lucha antidiscriminatoria. Se analizan cada uno de los seis objetivos propuestos con sus correspondientes estrategias y líneas de acción.	específicas y señalan lo que los entes del DF combatirán. La dimensión *víctimas* está en las medidas específicas que se establecen, donde se enuncian algunos grupos. Por último, la dimensión *solución* se encuentra en los Capítulos II, III y IV sobre las medidas generales y específicas para la igualdad de oportunidades así como en lo que se refiere al Copred.	III sobre "Objetivos, Estrategias y Líneas de Acción" se encuentra la dimensión de *solución.* Cabe señalar que este Programa se encuentra mejor estructurado que el Pronaind y se presenta de manera más clara.

[46] Es posible que esto obedezca a que en este apartado se citaron estudios académicos como el de CIDE/CONAPRED, *Reporte sobre la discriminación en México 2012,* México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2012; y Jesús Rodríguez Zepeda, *La otra desigualdad. La discriminación en México.* México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011.

Cuadro A.
Apartados y objetivos del Pronaind

	Apartados del Diagnóstico	Objetivos
1	Normatividad y coordinación interinstitucional limitada en materia de igualdad y discriminación.	Fortalecer la incorporación de la obligación de igualdad y no discriminación en todo el quehacer público.
2	Insuficiencia de mecanismos administrativos eficientes para defender y proteger a la sociedad contra actos discriminatorios.	Promover políticas y medidas tendientes a que las instituciones de la APF ofrezcan protección a la sociedad contra actos discriminatorios.
3	Persistencia de la desigualdad de trato en el desarrollo , el disfrute de los servicios públicos y los derechos humanos.	Garantizar medidas progresivas tendientes a cerrar brechas de desigualdad que afectan a la población discriminada en el disfrute de derechos.
4	Insuficiencia de información con perspectiva de igualdad y no discriminación que permita políticas públicas adecuadas	Fortalecer el conocimiento de la situación de discriminación en el país para incidir en su reducción.
5	Conductas discriminatorias, prejuiciosas y estigmatizantes en la sociedad	Fortalecer el cambio cultural en favor de la igualdad, diversidad, inclusión y no discriminación con participación ciudadana.
6	Rezagos en la armonización del orden jurídico nacional	Promover la armonización del orden jurídico nacional con los estándares más altos en materia de igualdad y no discriminación.

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Pronaind.

Anexo I. Dimensión Igualdad

A. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Artículo 1.

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como promover **la igualdad de oportunidades y de trato**.

> **Fracción VI. Igualdad real de oportunidades**: Es el **acceso** que tienen las personas o grupos de personas al **igual disfrute de derechos**, por la vía de las normas y los hechos, para el disfrute de sus derechos;

B. Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación

Apartado 1.

> La acción del Estado es fundamental no sólo en razón de abstenerse de discriminar por cualquier vía, sino en relación con la activa tarea de **crear igualdad de condiciones y oportunidades entre las personas, en lo individual y colectivo, y a través del trato igualitario que el propio Estado debe garantizar a la sociedad, como destinataria de las políticas y acciones.** (Pronaind: 9)

C. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal

Artículo 3. La presente ley tiene por objeto:

> I. Establecer los principios y criterios que orienten las políticas públicas para reconocer, promover y proteger el derecho a la igualdad y a la no discriminación, así como establecer la coordinación interinstitucional para prevenir, atender, eliminar y sancionar la discriminación;
> (…)
> III. Fijar los lineamientos y establecer los indicadores para el diseño, la instrumentación y la evaluación de las políticas públicas, así como de las medidas positivas y compensatorias a aplicarse;

Artículo 4.

> VII. Equidad: Principio conforme al cual toda persona **accede con justicia e**

igualdad al uso, disfrute y beneficio de los bienes, servicios, recursos y **oportunidades** de la sociedad, así como en la participación en todos los ámbitos de la vida social, económica, política cultural y familiar;

VIII. Equidad de género: concepto que se refiere al principio conforme al cual **mujeres y hombres acceden con justicia e igualdad** al uso, control y beneficio de los bienes, servicios, recursos y **oportunidades** de la sociedad, así como a la toma de decisiones en todos los ámbitos de la vida social, económica, política, cultural y familiar;

X. Igualdad: **Acceso al mismo trato y oportunidades**, para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales;

D. Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación para el Distrito Federal

Capítulo I.

La discriminación hacia personas y grupos se materializa en el **acceso desigual a los derechos civiles, económicos, políticos y culturales.** Se profundiza cuando además existe exclusión de la posibilidad de incidir en la toma de decisiones o de acceso a los mecanismos que sirven para denunciar o hacer exigible un derecho. Es por ello que en la elaboración de **propuestas para combatir y eliminar la discriminación y promover el trato igualitario**, los Estados y Gobiernos están obligados a reconocer en la práctica condiciones de vulnerabilidad que podrían derivar en situaciones de discriminación. Por ende, se requiere **implementar medidas positivas y políticas públicas para atender las necesidades de grupos específicos en situación de desventaja.** (Paped: 8)

Anexo II. Dimensión Desigualdad.

A. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Definición de discriminación.

Artículo 1.

> **Fracción III.** Se entenderá por **discriminación** toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional, ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;
>
> También se entenderá como discriminación la **homofobia, misoginia**, cualquier manifestación de **xenofobia, segregación racial** y otras formas conexas de intolerancia.

B. Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación

Apartado 1.

> (…) la dispersión de esfuerzos para atender a las poblaciones discriminadas y asuntos relacionados con los procesos discriminatorios ha prolongado **situaciones de graves desigualdades de trato** a la par que la desigualdad económica. (Pronaind: 9).
>
> Como **consecuencia de la discriminación** que padecen, las personas que pertenecen a grupos discriminados pueden llegar a sentir temor u hostilidad por parte de las autoridades públicas, incluso pueden recibir un **trato irrespetuoso** de las personas del servicio público. (Pronaind: 10)
>
> (…) la obligación de igualdad de trato, transversal a todas las autoridades, precisa del conocimiento y la práctica sobre los fundamentos básicos del derecho a la igualdad y no discriminación. Esta tarea deberá realizarse no sólo en relación con el trato a la ciudadanía, sino replicarse además al interior de las propias instituciones dada **la discriminación que se**

presenta también en el ámbito organizacional y laboral interno, como parte de las relaciones interpersonales, sociales y laborales. **Las reclamaciones por discriminación en el entorno laboral dentro de la APF, son principalmente por requisitos discriminatorios en las contrataciones**, por ejemplo, exigir exámenes de ingravidez o de VIH/Sida. (Pronaind: 10)

Apartado 3.

La discriminación y la situación de pobreza en el país han configurado un escenario con una gran **desigualdad de oportunidades, de trato y de resultados**, que afecta de manera aguda a la población discriminada, especialmente a quienes se encuentran en situación de exclusión y de pobreza, **con lo que se amplían las brechas de desigualdad existentes.** (PRONAIND: 11)

La desigualdad social tiene un componente inequitativo esencial de carácter no económico, resultado más bien de **procesos sociales de identificación y afirmación identitaria, que ha mantenido o excluida a población sometida históricamente a esta desigualdad de trato.** (Pronaind: 12)

La desigualdad de trato es una persistente dificultad u obstaculización para ejercer los derechos o acceder a bienes y servicios, ya sea porque está inscrito en una ley o norma, o es resultado de una política inapropiada, pero sobre todo porque en la práctica ese trato desigual e injusto es cotidiano, instaurado a partir de atributos identitarios de personas y poblaciones que son desvalorizadas, consideradas inferiores, menospreciadas. (Pronaind: 14)

Apartado 5.

La discriminación como práctica social tiene fuertes raíces culturalmente enraizadas en nuestra **historia** y socialmente extendidas y validadas en nuestra sociedad. La discriminación no es privativa de un grupo social sobre otro, sino que tiene repercusiones diversas y casi siempre **se expresa de manera múltiple, cuando dos o más características de las personas o grupos sociales, son utilizados para estigmatizar, excluir, limitar, o negar derechos en igualdad de condiciones**. (Pronaind: 15)

C. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal

Artículo 5.

> Queda prohibida cualquier forma de discriminación, entendiéndose por esta la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de alguno o algunos de los derechos humanos de las personas, grupos y comunidades 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, lengua, sexo, género, identidad indígena, 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 o preferencia sexual, estado civil, por su forma de pensar, vestir, actuar, gesticular, por tener tatuajes o perforaciones corporales 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.
>
> También se considerará como discriminación la lesbofobia, homofobia, bifobia, transfobia, misoginia, xenofobia, segregación racial y el antisemitismo.[47]

[47] Esta última sección se agregó en la reforma de junio de 2014. Ver http://copred.df.gob.mx/wb/copred/copr_Pronunciamiento_009_2014 consultado en agosto de 2014.

Anexo III. Dimensión Víctimas

A. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Artículo 15 Octavus.

> (…) Las acciones afirmativas serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los **pueblos indígenas, afro descendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores**.

Artículo 64.

> La conciliación es la etapa del procedimiento de queja por medio del cual personal de este Consejo intenta, en los casos que sea procedente, avenir a las partes para resolverla, a través de alguna de las soluciones que se propongan, mismas que siempre velarán por la máxima protección de los derechos de las personas presuntamente **víctimas** de conductas o prácticas sociales discriminatorias.

B. Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación

> No es fortuito que las más penetrantes desigualdades afecten a las poblaciones indígenas, a las afrodescendientes, a las mujeres o a las personas con discapacidad. Sin embargo, también son **víctimas de discriminaciones continuas** y persistentes ciertas poblaciones como las personas migrantes, las personas transgénero y transexuales, la juventud que cuentan bajos niveles de estudio y trabajos precarios, o las personas adultas mayores. (Pronaind: 27)

Apartado 3.

> La desigualdad social tiene un componente inequitativo esencial de carácter no económico, **resultado más bien de procesos sociales de identificación y afirmación identitaria, que ha mantenido o excluida a población sometida históricamente** a esta desigualdad de trato, como las **mujeres, las poblaciones indígenas, las poblaciones afrodescendientes o las personas con discapacidad**. (Pronaind: 12)

C. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal

Artículo 2.

(…)

Se obligan a impulsar, promover, gestionar y garantizar la eliminación de obstáculos que limiten a las personas el ejercicio del derecho humano a la igualdad y a la no discriminación e impidan su pleno desarrollo, así como su efectiva participación en la vida civil, política, económica, cultural y social del Distrito Federal. Asimismo, impulsarán y fortalecerán acciones para promover una cultura de sensibilización, de respeto y de no violencia en contra de las **personas, grupos y comunidades en situación de discriminación**.

Artículo 4.

XII. **LGBTTTI:** Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros, Transexuales, Travestís e Intersexuales

XVI. **Personas, grupos o comunidades en situación de discriminación**: Las personas físicas, grupos, comunidades, colectivos o análogos que sufran la **violación, negación o el menoscabo de alguno o algunos de sus derechos humanos por los motivos prohibidos** en el tercer párrafo del artículo 1 constitucional, los tratados internacionales de los que México sea parte, la presente ley o cualquiera otra;

XVII. **Perspectiva de género:** Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, la desigualdad y la exclusión de las **personas**, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la equidad de género;

XIX. Respeto: Actitud que nace con el **reconocimiento del valor de una persona o grupo**, ya sea inherente o también relacionado con una habilidad o comportamiento;

XXI. **Perspectiva de Género:** Concepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, la desigualdad y la exclusión de las **mujeres**, que se pretende justificar con base en la diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la equidad de género;

Anexo IV. Dimensión Problema

A. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Artículo 2.

> (…) Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos **obstáculos** que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la **eliminación de dichos obstáculos**.

Artículo 4.

> Queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto o efecto **impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades** en términos del artículo 1o. constitucional y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley.

Artículo 5.

> **No se considerarán discriminatorias las acciones afirmativas** que tengan por efecto promover la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos. Tampoco será juzgada como discriminatoria la distinción basada en criterios razonables, proporcionales y objetivos cuya finalidad no sea el menoscabo de derechos.

Cuadro B.
Distribución de actos considerados como discriminatorios con base en el artículo 9 de la LD

Prácticas Arbitrarias	Obstáculos	Violencia y subordinación
I. Impedir el acceso o la permanencia a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos en los centros educativos; **IV.** Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales; **V.** Limitar el acceso y permanencia a los programas de capacitación y de formación profesional; **VI.** Negar o limitar información sobre derechos sexuales y reproductivos o impedir el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas; **VII.** Negar o condicionar los servicios de atención médica, o impedir la participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades y medios; **VIII.** Impedir la participación en condiciones equitativas en asociaciones civiles, políticas o de cualquier otra índole;	**III.** Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo; **XIX.** Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo integral, especialmente de	**II.** Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación; **XV.** Promover el odio y la violencia a través de mensajes e imágenes en

IX. Negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables; **X.** Impedir el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes de cualquier otro tipo; **XI.** Impedir o limitar el acceso a la procuración e impartición de justicia; **XII.** Impedir, negar o restringir el derecho a ser oídos y vencidos, a la defensa o asistencia; y a la asistencia de personas intérpretes o traductoras en los procedimientos administrativos o judiciales, de conformidad con las normas aplicables; así como el derecho de las niñas y niños a ser escuchados; **XIII.** Aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la igualdad, dignidad e integridad humana; **XIV.** Impedir la libre elección de cónyuge o pareja; **XVI.** Limitar la libre expresión de las ideas, impedir la libertad de pensamiento, conciencia o religión, o de prácticas o costumbres religiosas, siempre que éstas no atenten contra el orden público; **XVII.** Negar asistencia religiosa a personas privadas de la libertad, que presten servicio en las fuerzas armadas o que estén internadas en instituciones de salud o asistencia; **XVIII.** Restringir el acceso a la información, salvo en aquellos supuestos que sean establecidos por las leyes nacionales e instrumentos jurídicos internacionales aplicables; **XX.** Impedir el acceso a la seguridad social y a sus beneficios o establecer limitaciones para la contratación de seguros médicos, salvo en los casos que la ley así lo disponga; **XXI.** Limitar el derecho a la alimentación, la vivienda, el recreo y los servicios de atención médica adecuados, en los casos que la ley así lo prevea; **XXII.** Impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos; **XXIV.** Restringir la participación en actividades deportivas, recreativas o culturales; **XXV.** Restringir o limitar el uso de su lengua, usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables; **XXVI.** Limitar o negar el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento, administración o usufructo de recursos naturales, una vez satisfechos los requisitos establecidos en la legislación aplicable; **XXIX.** Estigmatizar o negar derechos a personas con adicciones; que han estado o se encuentren en centros de reclusión, o en instituciones de atención a personas con discapacidad mental o psicosocial; **XXX.** Negar la prestación de servicios financieros a personas con discapacidad y personas adultas mayores; **XXXI.** Difundir sin consentimiento de la persona agraviada información sobre su condición de salud; **XXXII.** Estigmatizar y negar derechos a personas con VIH/SIDA;	las niñas y los niños, con base al interés superior de la niñez; **XXII. Bis.** La falta de accesibilidad en el entorno físico, el transporte, la información, tecnología y comunicaciones, en servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público; **XXII. Ter.** La denegación de ajustes razonables que garanticen, en igualdad de condiciones, el goce o ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; **XXXIII**. Implementar o ejecutar políticas públicas, programas u otras acciones de gobierno que tengan un impacto desventajoso en los derechos de las personas	los medios de comunicación; **XXIII.** Explotar o dar un trato abusivo o degradante; **XXVII.** Incitar al odio, violencia, rechazo, burla, injuria, persecución o la exclusión; **XXVIII.** Realizar o promover violencia física, sexual, o psicológica, patrimonial o económica por la edad, género, discapacidad, apariencia física, forma de vestir, hablar, gesticular o por asumir públicamente su preferencia sexual, o por cualquier otro motivo de discriminación;

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la LD.

B. Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación

Apartado 3.

La carencia de oportunidades sociales y ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, así como las privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar, **reflejan las diferencias del modelo productivo** que no brinda a todas las personas las mismas oportunidades, según lo establece el CONAPO en la definición de marginación. **Las desventajas ocasionadas por la marginación, la desigualdad y la pobreza**

se acumulan, y por lo tanto se multiplican los factores de discriminación. (Pronaind: 13)

(…)

Derechos civiles y políticos: En el sistema de justicia no se han superado antiguas formas de operar basadas en **ideas preconcebidas acerca del género, la sexualidad, los estereotipos sobre las y los inculpados, así como prevalece la incomprensión de las víctimas y cómo tratarlas**. En materia de capacidad jurídica de las personas con discapacidad, el aspecto que suscita más preocupación son los juicios de interdicción, concepto que tiene profundas implicaciones porque parte del cuestionamiento de la **autonomía de una persona con discapacidad**. (Pronaind: 13)

Otro ámbito de preocupación es el relativo a la **participación política de los grupos históricamente discriminados**. La mejor manera de garantizar su representación en la agenda política nacional, es permitiendo que ocupen cargos de elección popular; no obstante, tal como opera el **sistema electoral en nuestro país, la posibilidad de que todos los grupos participen se ve disminuida**, incluso en el caso de las mujeres, a pesar del sistema de cuotas. (Pronaind: 13)

(…)

Aunado a lo anterior, **la población transexual y transgénero (tanto hombres como mujeres) presentan la situación particular de discriminación en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos derivada de la dificultad que se cuenta para el cambio y la congruencia de los papeles de identificación oficial y la identidad sexo-genérica que cuentan**. (Pronaind: 14)

Apartado 5.

Con mucho detalle, las ENADIS reflejan componentes de **clasismo, misoginia, racismo, xenofobia, intolerancia religiosa y homofobia**, presentes en la sociedad. **Constituyen ideologías basadas en diferencias identitarias que se consideran despreciables, subordinadas, sujetas de dominio y trato desigual por parte de grupos sociales dominantes, a partir de concepciones discriminatorias.**

A partir de las respuestas de la población, lo que se observa son **ideas, valores, opiniones, creencias que funcionan como prejuicios y estigmas que permean las representaciones sociales y la simbología de lo social, rechazando la diferencia como valor cultural y social, y una tendencia a negarles a las personas diferentes -por no sujetarse a los patrones predominantes** o "bien vistos", sea en cuestiones de género, de apariencia, fenotípicos (asociados a lo racial), etarios, sexuales, morales o religiosos de

una aparente mayoría- los derechos que les corresponden, al ser inalienables a la persona.

(…)

Asimismo, otras actitudes, valores, creencias basadas en prejuicios y estigmas, sustentan **ideologías supremacistas como el racismo, o el machismo -que genera la adscripción de cualidades negativas o minusvalía hacia la otra persona; o basadas en el temor, miedo y/o rechazo exacerbado, como la homofobia o la xenofobia**, que devienen necesariamente en una denegación de derechos o privilegios, considerando criterios fenotípicos, raciales, etarios, sexogenéricos, culturales o étnicos. (Pronaind: 15, 16)

C. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal

Sección 4. Problema.

Artículo 2.

(…) todas las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, en colaboración con los demás entes públicos, (…) se obligan a impulsar, promover, gestionar y garantizar la **eliminación de obstáculos** que limiten a las personas el ejercicio del derecho humano a la igualdad y a la no discriminación e impidan su pleno desarrollo, así como su efectiva participación en la vida civil, política, económica, cultural y social del Distrito Federal. Asimismo, **impulsarán y fortalecerán acciones para promover una cultura de sensibilización, de respeto y de no violencia en contra de las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación.**

Artículo 4.

XX. **Violencia Laboral**: Es aquella que ocurre cuando se presenta la negativa a contratar a la víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; **la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación y todo tipo de discriminación**;

XXIII. **Violencia Institucional**: Son los actos u omisiones de las personas con calidad de servidor público que discriminen o tengan como fin dilatar, **obstaculiza**r o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las **mujeres,** así como su **acceso** al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

Artículo 7.

(…)

II. Las **acciones legislativas, o de políticas públicas y las medidas positivas** o compensatorias del Distrito Federal que establezcan tratos diferenciados con el objeto de lograr la igualdad sustantiva de oportunidades y de trato;
(…)

Cuadro C.
Distribución de actos considerados como discriminatorios con base en el artículo 6 de la LDF

Prácticas arbitrarias	Obstáculos	Violencia y subordinación
I. Limitar o impedir el libre acceso a la educación pública o privada, así como a becas, estímulos e incentivos para la permanencia en los centros educativos; IV. Establecer o convenir diferencias en la remuneración, prestaciones y condiciones laborales para trabajos iguales; V. Limitar o negar el acceso a los programas de capacitación y formación profesional para el trabajo; VI. Ocultar, limitar o negar la información relativa a los derechos sexuales y reproductivos; o impedir el ejercicio del derecho a decidir el número y espaciamiento de las hijas e hijos; VII. Negar, limitar, obstaculizar o condicionar los servicios de salud y la accesibilidad a los establecimientos que los prestan y a los bienes que se requieran para brindarlos, así como para ejercer el derecho a obtener información suficiente relativa a su estado de salud, y a participar en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico; VIII. Impedir o restringir la participación en condiciones de equidad en asociaciones civiles, políticas o de cualquier índole; IX. Negar, limitar o condicionar los derechos de participación política, al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y acceso a todos los cargos públicos en el Distrito Federal, en términos de la legislación aplicable, así como la participación en el diseño, elaboración, desarrollo y ejecución de políticas y programas de Gobierno del Distrito Federal, sin menoscabo de la observancia de normas constitucionales; X. Impedir o limitar el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes; XI. Impedir, negar, evadir o restringir la procuración e impartición de justicia; XII. Impedir, negar o restringir el derecho a ser oídos y vencidos, a la defensa o asistencia; y a la asistencia de intérpretes o traductores en todo procedimiento de averiguación previa, jurisdiccional o administrativo; XIII. Aplicar o permitir usos o costumbres que atenten contra el derecho fundamental a la no discriminación, la dignidad e integridad humana; XVI. Limitar o impedir el ejercicio de las libertades de expresión de ideas, conciencia o religiosa; XVII. Negar asistencia religiosa, atención médica o, psicológica a personas privadas de la libertad o internadas en instituciones de salud o asistencia; XVIII. Restringir el acceso a la información en los términos de la legislación aplicable; XXXI. Negar, limitar o restringir el acceso a cualquier espacio público, empleo o centro educativo, por asumir públicamente la identidad de género, expresión de rol de identidad de género, orientación o preferencia sexual; XXXII. Quitar de la matrícula de cualquier centro educativo por condición de embarazo; XXXIV. Condicionar, impedir o negar la accesibilidad a la información, comunicación y atención a las personas con discapacidad en instancias y servicios públicos; XXXV. Impedir el acceso a los inmuebles que brinden servicio o	III. Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo; XIV. Obstaculizar, restringir o impedir la libre elección de cónyuges, convivientes, concubinas o concubinos; XIX. Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo saludable; especialmente de las niñas y los niños; XX. Negar, obstaculizar, restringir o impedir, bajo cualquier forma, el acceso a la seguridad social y sus beneficios en el Distrito Federal; XXI. Negar, obstaculizar, restringir o impedir, bajo cualquier forma, la celebración del contrato de seguro sobre las personas o de seguros médicos; XXII. Limitar, obstaculizar o impedir el derecho a la alimentación, la vivienda, la recreación y los servicios de atención médica adecuados; XXIII. Negar, obstaculizar o impedir, bajo cualquier forma, el acceso a cualquier servicio público o de institución privada que preste u ofrezca servicios al público; XXIV. Limitar, obstaculizar o negar el libre desplazamiento de cualquier persona; XXVI. Restringir, obstaculizar o impedir la participación en actividades académicas, deportivas, recreativas o culturales; XXVII. Restringir, obstaculizar o impedir el uso de lenguas, idiomas, usos, costumbres y cultura contravención a lo señalado en el artículo 2, fracción II, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; XXVIII. Impedir, obstaculizar o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y originarios y de sus integrantes, el uso de sus idiomas, la practica de sus sistemas normativos, la reproducción de su cultura y de su vida comunitaria, en contravención al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los convenios y tratados firmados y ratificados por los Estados Unidos Mexicanos; XXXIII. Condicionar, limitar o restringir las oportunidades de empleo, permanencia o ascenso laborales en razón de: embarazo, discapacidad, edad en los términos de la legislación laboral vigente; por tener la calidad de persona egresada de alguna institución pública o privada de educación; por motivaciones injustificadas de salud y por antecedentes penales;	II. Incorporar contenidos, metodología o instrumentos pedagógicos en los que se asignen papeles o difundan representaciones, imágenes, situaciones de inferioridad contrarios al principio de igualdad y no discriminación; XV. Ofender o ridiculizar a las personas o promover la violencia en su contra a través de mensaje o imágenes en cualquier medio de comunicación; XXV. Explotar de cualquier manera o dar un trato abusivo o degradante; XXIX. Incitar a la exclusión, persecución, odio, violencia, rechazo, burla, difamación, ofensa o injuria en contra de cualquier persona, grupo o comunidad; XXX. Promover o incurrir en el maltrato físico o psicológico por condición de discapacidad, apariencia física, forma de vestir, hablar o gesticular o asumir públicamente la orientación o preferencia sexual, identidad de género, expresión de rol de identidad de género, o por cualquier otro motivo;

atención al público o establecimientos mercantiles derivada de falta de accesibilidad de los mismos motivos que se relacionan en el artículo 5 de la presente ley		

Fuente: Elaboración propia con base en información de la LDF.

D. Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación para el Distrito Federal

Capítulo II.

Es por ello que la EDIS-CdMx 2013 constituye un primer gran esfuerzo para **analizar un fenómeno que implica prácticas culturales, conductas aprendidas y normalizadas, difusión de prejuicios e ideas preconcebidas** que no son fácilmente aceptadas e identificables. De ahí la necesidad de aplicar un instrumento que dé cuenta de las percepciones y prácticas que se relacionan con la discriminación en todas sus formas en la Ciudad de México. (Paped: 17)

Siendo una encuesta acerca de cómo las personas perciben, definen o entienden la discriminación, los resultados obtenidos arrojan información valiosa para planificar mejor el trabajo de fortalecimiento de una cultura a favor de la no discriminación –una de las áreas fundamentales del trabajo del COPRED– así como elementos para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para su prevención y eliminación. (Paped: 19)

La discriminación se asocia con las siguientes ideas: **hacer menos a las personas, la pobreza, el maltrato, la desigualdad y la falta de respeto**, principalmente. (Paped: 20)

Cuadro D.

Prácticas que la gente asoció para explicar la discriminación hacia los grupos según la EdisDF.

Grupo	Formas en las personas encuestadas señalaron que se les discrimina
Indígenas	Maltratos, críticas, burlas, rechazo – 64.6% Vulneración de derechos laborales – 10.4%
Mujeres	Violación de derechos – 72.5% Sanciones culturales – 2.6% Insultos, ofensas – 2.5%
LGBTTTI	Burlas, críticas, desconfianza – 60.5%
Personas con discapacidad	Burlas, rechazo y menosprecio – 40. 7%

	Vulneración del derecho a la accesibilidad –21.5%
Adultos mayores	Maltrato - 41.9% Negación de derechos o servicios – 36.9%
Jóvenes	Derechos laborales – 6.9% Violencia física – 4.7%
Niños	Agresiones físicas – 53.1% Violación de derechos – 12.4%
Poblaciones Callejeras	Maltrato, indiferencia, rechazo – 65.2%
Migrantes	Maltrato y críticas – 31.7%

Fuente: Elaboración propia con base en información del Paped 2013.

Las respuestas de las y los entrevistados, evidencian que **las personas relacionan la discriminación con distintas forma de maltrato y violencia verbal o física**, **pero no como una conducta que obstaculiza, limita o hace menoscabo de sus derechos**. De ahí que sea necesario difundir y promover entre entes públicos, instituciones privadas y ciudadanía en general la necesidad de visibilizar las conductas discriminatorias y los mecanismos que tienen a su disposición para la exigibilidad del derecho a la igualdad y a la no discriminación en la Ciudad de México.

En segundo término, la encuesta arroja datos importantes acerca de las causas de la discriminación, relacionadas principalmente con la apariencia, la identidad indígena, la situación económica y la orientación y/o preferencia sexual. En estos términos, se reafirma la necesidad de trabajar en contra de los prejuicios construidos social y/o culturalmente que son causas de discriminación, **especialmente, las que ponen en desventaja histórica a grupos y personas como lo son la población indígena y la población LGBTTTI.** (Paped: 43)

Anexo V. Dimensión Solución

A. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

Artículo 15 Bis.

Cada uno de los **poderes públicos federales** y aquellas instituciones que estén bajo su regulación o competencia, están **obligados a realizar las medidas de nivelación, las medidas de inclusión y las acciones afirmativas necesarias para garantizar a toda persona la igualdad real de oportunidades y el derecho a la no discriminación**.

La adopción de estas medidas forma parte de la perspectiva antidiscriminatoria, la cual debe ser incorporada de manera **transversal y progresiva** en el quehacer público, y de manera **particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas** que lleven a cabo cada uno de los poderes públicos federales.

Cuadro E.
Capítulo IV de la LD
"De las medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas"

Tipo de Medida	Definición	Catálogo de acciones
Medidas de Nivelación	Artículo 15 Ter.- Las medidas de nivelación son aquellas que buscan hacer efectivo el **acceso de todas las personas a la igualdad real de oportunidades** eliminando las barreras físicas, comunicacionales, normativas o de otro tipo, que **obstaculizan el ejercicio de derechos y libertades prioritariamente a las mujeres y a los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.**	**Artículo 15 Quáter.-** Las medidas de nivelación incluyen, entre otras: **I**. Ajustes razonables en materia de accesibilidad física, de información y comunicaciones; II. Adaptación de los puestos de trabajo para personas con discapacidad; III. Diseño y distribución de comunicaciones oficiales, convocatorias públicas, libros de texto, licitaciones, entre otros, en formato braille o en lenguas indígenas; IV. Uso de intérpretes de lengua de señas mexicana en los eventos públicos de todas las dependencias gubernamentales y en los tiempos oficiales de televisión; V. Uso de intérpretes y traductores de lenguas indígenas; VI. La accesibilidad del entorno social, incluyendo acceso físico, de comunicaciones y de información; VII. Derogación o abrogación de las disposiciones normativas que impongan requisitos discriminatorios de ingreso y permanencia a escuelas, trabajos, entre otros, y VIII. **Creación de licencias de paternidad, homologación de condiciones de derechos y prestaciones para los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad.**
Medidas de Inclusión	Artículo 15 Quintus.- Las medidas de	**Artículo 15 Sextus.-** Las medidas de inclusión podrán comprender,

	inclusión son aquellas disposiciones, de carácter **preventivo o correctivo**, cuyo objeto es eliminar mecanismos de **exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato**.	entre otras, las siguientes: **I.** La educación para la igualdad y la diversidad dentro del sistema educativo nacional; **II.** La integración en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas del derecho a la igualdad y no discriminación; **III.** El **desarrollo de políticas contra la homofobia, xenofobia, la misoginia**, la discriminación por apariencia o el adultocentrismo; **IV.** Las **acciones de sensibilización y capacitación** dirigidas a integrantes del servicio público con el objetivo de combatir actitudes discriminatorias, y **V.** El llevar a cabo **campañas de difusión** al interior de los poderes públicos federales.
Acciones Afirmativas	**Artículo 15 Séptimus.-** Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter **temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones.** Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la presente Ley.	**Artículo 15 Octavus.-** Las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, **en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular** a través del establecimiento de **porcentajes o cuotas**. Las acciones afirmativas serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los **pueblos indígenas, afro descendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores**.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la LD.

Cuadro F.
Artículo 20 de la LD.
Atribuciones del Conapred[48]

Atribuciones relacionadas con prevenir y eliminar la discriminación	Atribuciones relacionadas con promover políticas para la igualdad de oportunidades y de trato
XX. Generar y promover políticas, programas, proyectos o acciones cuyo objetivo o resultado esté encaminado a la prevención y eliminación de la discriminación; XXI. Elaborar instrumentos de acción pública que contribuyan a incorporar la perspectiva de no discriminación en el ámbito de las políticas públicas; XXIV. Verificar que los poderes públicos federales e instituciones y organismos privados, adopten medidas y programas para	**XXXV. Promover en las instituciones públicas y privadas y organizaciones de la sociedad civil la aplicación de acciones afirmativas, buenas prácticas y experiencias exitosas en materia de no discriminación**; XXXVII. Reconocer públicamente a personas que en lo individual con sus acciones se distingan o se hayan distinguido en su trayectoria, por impulsar

[48] Las fracciones I y hasta la XIX fueron derogadas en la reforma de marzo de 2014, las que se enuncian fueron añadidas en esa misma fecha.

prevenir y eliminar la discriminación; XXVIII. Elaborar guías de acción pública con la finalidad de aportar elementos de política pública para prevenir y eliminar la discriminación; XXIX. Promover el derecho a la no discriminación mediante campañas de difusión y divulgación; XXX. Promover una cultura de denuncia de prácticas discriminatorias; XXXII. **Elaborar, difundir y promover que en los medios de comunicación se incorporen contenidos orientados a prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias**; XXXIII. **Promover el uso no sexista del lenguaje e introducir formas de comunicación incluyentes en el ámbito público y privado;** XL. Sensibilizar, capacitar y formar a personas servidoras públicas en materia de no discriminación; XLIV. Conocer e investigar los presuntos casos de discriminación que se presenten, cometidos por personas servidoras públicas, poderes públicos federales o particulares y velar porque se garantice el cumplimiento de todas las resoluciones del propio Consejo; **XLVI. Emitir resoluciones por disposición e informes especiales y, en su caso, establecer medidas administrativas y de reparación contra las personas servidoras públicas federales, los poderes públicos federales o particulares en caso de cometer alguna acción u omisión de discriminación previstas en esta Ley**	una cultura de igualdad de oportunidades y de no discriminación y el ejercicio real de los derechos de todas las personas; XXXVIII. Desarrollar acciones y estrategias de promoción cultural que incentiven el uso de espacios, obras, arte y otras expresiones para sensibilizar sobre la importancia del respeto a la diversidad y la participación de la sociedad en pro de la igualdad y la no discriminación; **XLIII. Proponer a las instituciones del sistema educativo nacional, lineamientos y criterios para el diseño, elaboración o aplicación de contenidos, materiales pedagógicos y procesos de formación en materia de igualdad y no discriminación** y celebrar convenios para llevar a cabo procesos de formación que fortalezcan la multiplicación y profesionalización de recursos en la materia;

B. Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación

Cuadro G.

Objetivos y estrategias del Pronaind.

Objetivo	Estrategia
Objetivo 1. Fortalecer la incorporación de la obligación de igualdad y no discriminación en todo el quehacer público	Estrategia 1.1 Adecuar la normatividad y procedimientos en programas y servicios de la APF para garantizar igualdad de trato y oportunidades
	Estrategia 1.2. Incluir en la normativa laboral de la APF la obligación de igualdad y no discriminación.
	Estrategia 1.3. Generar y aplicar la normativa que garantice progresivamente la accesibilidad universal en el quehacer de la APF.
	Estrategia 1.4. Capacitar y sensibilizar al servicio público de la APF en la obligación de garantizar la igualdad y no discriminación
	Estrategia 1.5. Impulsar la coordinación con las entidades federativas, delegaciones y municipios para promover el derecho a la igualdad y no discriminación
	Estrategia 1.6 Impulsar la coordinación con el Poder Judicial y organismos autónomos para promover el derecho a la igualdad y no discriminación
Objetivo 2. Promover políticas y medidas tendentes a que las instituciones de la APF	Estrategia 2.1. Establecer lineamientos, guías y protocolos de atención al público y prestación de servicios que promuevan la igualdad y no discriminación.
	Estrategia 2.2. Establecer mecanismos de atención a quejas por discriminación en todas las dependencias y entidades de la APF.

ofrezcan protección a la sociedad contra actos discriminatorios.	Estrategia 2.3. Ejercer la autoridad regulatoria de la APF para prevenir la discriminación en bienes y servicios públicos que brindan particulares.
	Estrategia 2.4. Promover el acceso a la justicia y reparación del daño en casos de discriminación.
Objetivo 3. Garantizar medidas progresivas tendientes a cerrar brechas de desigualdad que afectan a la población discriminada en el disfrute de derechos.	Estrategia 3.1 Ejecutar medidas para reducir la desigualdad en el goce del derecho a la educación de personas y grupos discriminados.
	Estrategia 3.2 Ejecutar medidas para reducir la desigualdad en el goce del derecho a la salud de personas y grupos discriminados.
	Estrategia 3.3 Ejecutar medidas para reducir la desigualdad en el goce del derecho a la seguridad social de personas y grupos discriminados
	Estrategia 3.4 Ejecutar medidas para reducir la desigualdad en el goce de derechos económicos de personas y grupos discriminados.
	Estrategia 3.5 Ejecutar medidas para reducir la desigualdad en el goce de derechos civiles de personas y grupos discriminados
	Estrategia 3.6. Ejecutar medidas para reducir la desigualdad en el goce de derechos políticos de personas y grupos discriminados.
	Estrategia 3.7. Ejecutar otras medidas de igualdad a favor de personas y grupos discriminados.
Objetivo 4. Fortalecer el conocimiento de la situación de discriminación en el país para incidir en su reducción.	Estrategia 4.1. Generar y ampliar información estadística desagregada y periódica de todos los grupos de población para combatir la desigualdad de trato.
	Estrategia 4.2 Desarrollar padrones y registros administrativos desagregados de usuarios de programas y servicios públicos.
	Estrategia 4.3. Establecer un sistema de monitoreo de las medidas de inclusión, nivelación y acciones afirmativas en la APF.
	Estrategia 4.4 Impulsar la dimensión de igualdad de trato y de oportunidades en las evaluaciones de programas sociales.
	Estrategia 4.5. Implementar un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de igualdad y no discriminación.
	Estrategia 4.6. Promover la incorporación del enfoque antidiscriminatorio en estudios e investigaciones que realizan diversas instituciones públicas, privadas y sociales.
	Estrategia 4.7. Generar mecanismos de medición de las situaciones de la discriminación.
Objetivo 5. Fortalecer el cambio cultural en favor de la igualdad, diversidad, inclusión y no discriminación con participación ciudadana.	Estrategia 5.1. Impulsar acciones a favor de la igualdad y en contra de la discriminación sustantiva e interseccional.
	Estrategia 5.2. Impulsar acciones contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género.
	Estrategia 5.3. Impulsar acciones contra el racismo y la discriminación racial.
	Estrategia 5.4. Impulsar acciones contra la xenofobia y formas conexas de intolerancia.
	Estrategia 5.5. Impulsar acciones contra la intolerancia cultural, regional y religiosa.
	Estrategia 5.6. Impulsar acciones contra el clasismo y la discriminación por condición socioeconómica.
	Estrategia 5.7. Impulsar acciones contra la discriminación en razón de la edad.
Objetivo 6. Promover la armonización del orden jurídico nacional con los estándares más altos en materia de igualdad y no discriminación.	Estrategia 6.1. Promover la aprobación, firma y ratificación de instrumentos y acuerdos internacionales en materia de igualdad y no discriminación
	Estrategia 6.2. Promover la armonización de la legislación nacional y federal con el artículo primero constitucional en materia de igualdad y no discriminación.
	Estrategia 6.3. Promover la armonización de la legislación local con el artículo primero constitucional en materia de igualdad y no discriminación.
	Estrategia 6.4. Promover vínculos con las legislaturas federal y locales en materia de igualdad y no discriminación.

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Pronaind.

C. Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal

Artículo 4.

XIII. Medidas positivas y compensatorias: Aquellas de **carácter temporal** que se implementan para lograr la disponibilidad, **accesibilidad**, aceptabilidad y calidad en los servicios de salud, educación, trabajo, justicia o cualquier otro a favor de las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación, a fin de alcanzar, en condiciones de igualdad, su participación en la vida pública, y eliminar prácticas discriminatorias;

XIV. Necesidades educativas especiales: Aquellas que permiten a las personas incorporarse a la educación en **condiciones** adecuadas a sus requerimientos y a su desarrollo integral a través del apoyo psicopedagógico y de la capacidad laboral de las y los alumnos con algún tipo de discapacidad o en situación de discriminación;

XV. Medidas de política pública: Conjunto de **acciones** que formulan e implementan las instituciones de gobierno encaminadas o dirigidas a atender las demandas o necesidades **económicas, políticas, sociales, culturales**, entre otros de las personas, grupos o comunidades en situación de discriminación;

Cuadro H.
Capítulo II de la LDF
"Medidas generales a favor de la igualdad de oportunidades"

Medidas de Prevención para eliminar la discriminación de personas, grupos y comunidades en situación de discriminación	I. Garantizar que sean tomadas en cuenta sus necesidades y experiencias en todos los programas destinados a erradicar la pobreza y **asegurar espacios para su participación en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los programas y políticas públicas correspondientes**; II. Fomentar la educación contra la discriminación, que promueva los valores de diversidad, tolerancia y respeto a las diferencias, económicas, sociales, culturales y religiosas; III. Diseñar y desarrollar campañas de promoción y educación para concientizar a la población acerca del fenómeno de la discriminación, el respeto a la diversidad y el ejercicio de la tolerancia; IV. Sensibilizar, informar y capacitar de manera permanente a las personas servidoras públicas del Distrito Federal en materia del derecho a la no discriminación y el principio de igualdad; V. Contar con un programa de formación permanente en materia del derecho humano a la no discriminación y el principio de igualdad, mismo que deberán hacerlo del conocimiento del Consejo para su análisis y comentarios; VI. Promover y llevar a cabo estudios en materia de no discriminación VII. Fortalecer los servicios de prevención, detección y tratamiento de enfermedades; VIII. Garantizar el acceso y la accesibilidad a los servicios de atención médica tomando en consideración el consentimiento previo e informado y brindarlos con pleno respeto a la dignidad humana e intimidad para impedir cualquier forma de coerción, tales como la esterilización sin consentimiento o pruebas obligatorias de enfermedades de transmisión sexual, detección de VIH/sida, o de embarazo como condición para el empleo; IX. Diseñar y ejecutar políticas públicas que promuevan, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto; X. Fomentar campañas de sensibilización dirigidas a las y los empleadores para evitar toda forma de discriminación en la contratación, capacitación, ascenso o permanencia en el empleo; XI. Elaborar una agenda de empleo que sirva de instrumento de apoyo a la inserción profesional y laboral de sus demandas de empleo; XII. Crear programas permanentes de capacitación para el empleo y fomento a la integración laboral congruentes con la ley de la materia; **XIII. Desarrollar y aplicar políticas y proyectos para evitar la segregación en la vivienda;** XIV. Promover un entorno urbano diseñado de manera accesible y bajo el diseño universal que permita el libre acceso y desplazamiento para todas las personas; XV. Procurar la accesibilidad en los medios de transporte público de uso general para las personas con discapacidad, personas adultas mayores y mujeres embarazadas, congruentes con la ley de la materia; XVI. Promover que todos los espacios e inmuebles públicos o que presten servicios al público en el Distrito Federal sean accesibles bajo el principio de diseño universal; XVII. Procurar que las vías de comunicación del Distrito Federal cuenten con señalamientos adecuados para permitirles el libre tránsito, congruentes con la ley de la materia;

	XVIII. Procurar la eliminación de toda práctica discriminatoria relativa al ingreso en todos los lugares y servicios previstos para el público en general; entre ellos restaurantes, hoteles, teatros y salas de variedades, discotecas u otros; y XIX. Las demás que establezca la presente ley y otras disposiciones aplicables. Los entes públicos en el ámbito de sus atribuciones serán además responsables de implementar las acciones que garanticen, tanto en zonas urbanas como rurales, la edificación y acondicionamiento de instalaciones arquitectónicas e infraestructura urbana adecuadas para que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida en igualdad de condiciones con el resto de las personas. Y serán responsables de vigilar el cumplimiento de las disposiciones que en materia de accesibilidad, desarrollo urbano y vivienda se establecen en la presente Ley, así como en la normatividad vigente
Medidas en la esfera de la educación	I.Coadyuvar con las instancias correspondientes para la asignación de recursos necesarios para la construcción o habilitación de escuelas adicionales para brindar de manera adecuada el servicio de educación básica, considerando que los servicios cuenten con las facilidades de accesibilidad y señalización necesarias a fin de facilitar el tránsito, desplazamiento y uso de estos espacios; II. Promover la vigilancia de las condiciones físicas de las instalaciones de educación básica, media superior y superior públicas y privadas; III. Fomentar la sensibilización y capacitación al personal docente y auxiliar de educación en materia de derechos humanos y enfoque de género; IV. Coordinar campañas y otras acciones de sensibilización e información, dirigidas a las y los profesores, directivos, estudiantes, madres y padres de familia de las escuelas primaria y secundaria del Distrito Federal, en materia de no discriminación y derechos humanos de las y los niños y jóvenes; **V. Promover la adecuación de los planes y programas de estudio de los niveles educativos de su competencia tomando en cuenta la composición multicultural de la población del Distrito Federal**; VI. Promover el acceso al aprendizaje y la enseñanza permanentes; VII. Crear en el ámbito de sus atribuciones mecanismos que garanticen la incorporación, permanencia, inclusión y participación en las actividades educativas en todos los niveles y modalidades; **VIII. Prevenir, atender y eliminar la segregación de las y los estudiantes pertenecientes a los pueblos Indígenas** y Originarios a partir de la generación de enseñanza bilingüe y pluricultural; IX. Impulsar y gestionar las medidas que garanticen el ejercicio del derecho a la educación de las personas con necesidades educativas especiales a través de las adecuaciones arquitectónicas, curriculares, de información, comunicación y la disponibilidad de materiales adaptados con base a los principios de diseño universal para garantizar su accesibilidad; X. Incluir en los planes y programas de estudio que competen al Distrito Federal contenidos relativos a la historia y los derechos humanos, así como alentar y fomentar la publicación de libros y otros materiales impresos, sobre el derecho a la no discriminación; XI. Promover, diseñar y aplicar, en el ámbito de sus respectivas competencias, acciones para la prevención, atención y erradicación de la violencia escolar para el sano desarrollo de las niñas y los niños, así como la población juvenil en los centros de educación.
Medidas relativas a la participación en la vida pública	**I.Promover la participación en la vida política y democrática del Distrito Federal y en los espacios de toma de decisiones, fomentando los cambios al marco legal correspondiente**; II. Generar las condiciones para garantizar que todas las personas tengan acceso a la documentación necesaria que refleje su personalidad jurídica, realizando programas especiales dirigidos a las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación; III. Establecer mecanismos que permitan su incorporación a la administración pública, candidaturas y cargos de elección popular, sin discriminación alguna, así como los que aseguren su participación en la construcción de políticas públicas; IV. Promover su derecho a participar en los procesos electorales en condiciones de igualdad; V. Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana; y VI. Fomentar su participación activa en la vida pública y social.
Medidas en la esfera de la procuración y administración de la justicia	I.Garantizar la igualdad de acceso al sistema judicial, proporcionando la ayuda necesaria de acuerdo a sus características específicas; y II. Proporcionar, en los términos de la legislación aplicable, asistencia legal y psicológica gratuita; intérpretes y traductores a todas las personas que lo requieran, velando por sus derechos en los procedimientos judiciales o administrativos en que sea procedente.
Medidas de protección a la seguridad y la integridad y para la eliminación de la violencia	I.Garantizar su seguridad e integridad adoptando medidas para evitar los actos de violencia contra éstos, investigando y sancionando de resultar procedente a los responsables de dichos actos u omisiones; II. Asegurar la protección, promoción y garantía del derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales durante la aplicación de políticas de seguridad pública y la persecución de delitos; III. Generar mecanismos para garantizar el respeto, la no discriminación y la no violencia por parte de los cuerpos de seguridad pública; IV. Promover la comunicación y el diálogo entre éstos y los cuerpos de seguridad pública con el fin de evitar conflictos basados en prejuicios, estereotipos y discriminación.
Medidas en la esfera de los medios de comunicación	**I.Promover que las personas o empresas anunciantes, las agencias de publicidad y, en general, los medios masivos de comunicación, eliminen contenidos que inciten al odio, la superioridad de algunos grupos y la discriminación;** II. Fomentar, en coordinación con los medios masivos de comunicación, campañas de información que condenen toda forma de discriminación; III. Impulsar que los entes públicos destinen parte de sus espacios en los medios masivos de comunicación para promover y difundir el principio de igualdad y el derecho a la no discriminación; y IV. Promover la accesibilidad de información y comunicación con los formatos que cumplan esta característica.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la LDF.

Artículo 35: Objeto del Copred.

I. Emitir los lineamientos generales de políticas públicas en la materia de combate a la discriminación en el Distrito Federal;
II. Diseñar, implementar y promover políticas públicas para prevenir, y eliminar la discriminación en el Distrito Federal, analizar la legislación en la materia, así como evaluar su impacto social, para lo cual podrá coordinarse con entes públicos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil;
III. Coordinar, dar seguimiento y evaluar las acciones de los entes públicos en materia de prevención y erradicación de la discriminación;
IV. Llevar a cabo asesoría técnica y legislativa en materia de derecho a la no discriminación; y
V. Dar trámite a los procedimientos de reclamación y quejas previstos en la presente Ley.

Cuadro I.
Artículo 37 de la LDF.
Atribuciones del Copred

Atribuciones relacionadas con prevenir y eliminar la discriminación	Atribuciones relacionadas con dar cumplimiento a las medidas previstas a favor de la igualdad de oportunidades
X. Promover el derecho humano a la no discriminación de las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación, mediante campañas de difusión y divulgación; **XII. Promover que en los medios de comunicación se incorporen contenidos orientados a prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias;** XIII. Elaborar y mantener actualizado un manual que establezca las acciones para incorporar los enfoques de igualdad y no discriminación, en el lenguaje de todas las comunicaciones oficiales de los entes públicos; XIV. Elaborar y emitir pronunciamientos sobre temas relacionados con la no discriminación; XV. Otorgar un reconocimiento a los entes públicos o privados del Distrito Federal, así como a organizaciones sociales, personas físicas o morales particulares residentes en el Distrito Federal, que se distingan por llevar a cabo programas y medidas para prevenir la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos. XVI. Proporcionar los servicios de asesoría, orientación y capacitación integral a personas, grupos y comunidades en situación de discriminación; XVII. Sensibilizar, capacitar y formar a personas servidoras públicas y capacitación en materia de no discriminación; XIX. Actuar como órgano de consulta, asesoría, capacitación y formación en materia de igualdad y no discriminación de los sectores social y privado de la ciudad de México; XX. Elaborar programas de capacitación para las y los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil a fin de que conozcan los procedimientos e instancias para la presentación de denuncias y quejas; **XXI. Proponer a las instituciones de educación pública y privadas del Distrito Federal de todos los niveles, lineamientos y criterios para el diseño, elaboración y/o aplicación de contenidos, materiales pedagógicos y procesos de formación en materia de igualdad y no discriminación**; e XXII. Impulsar, realizar, coordinar y difundir estudios e investigaciones sobre el derecho a la igualdad y a la no discriminación así como diagnósticos sobre la situación de discriminación que se presentan en el Distrito Federal; de derechos humanos que establecen disposiciones en materia de no discriminación, así como promover su cumplimiento por parte de los entes públicos del Distrito Federal; XXIII. Atender las solicitudes de las personas para su defensa por presuntos actos discriminatorios sean presentados por cualquier particular, conforme a lo establecido	I. Diseñar, emitir y difundir el Programa anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación para el Distrito Federal, así como verificar y evaluar su cumplimiento; II. Elaborar y emitir anualmente los lineamientos generales para el diseño de estrategias, programas, políticas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación en el Distrito Federal; **III. Actuar como órgano conductor de aplicación de la presente Ley, velando por su cumplimiento y la consecución de sus objetivos;** **IV. Formular observaciones, sugerencias y directrices a quien omita el cumplimiento o desvíe la ejecución del Programa a que se refiere la fracción anterior, sin perjuicio del ejercicio de las acciones que esta ley confiere a las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación y organizaciones de la sociedad civil;** XI. Divulgar las obligaciones asumidas por el Estado Mexicano en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones en materia de no discriminación, así como **promover su cumplimiento por parte de los entes públicos del Distrito Federal, para lo cual podrá formular observaciones o recomendaciones generales o particulares**; XXIV. **Dar vista a los órganos de control interno de las diversas instancias de la administración pública** local conducentes a fin de que establezcan las **medidas administrativas para sancionar** a las personas servidoras públicas y/o particulares que incurran en actos de discriminación conforme a lo establecido en el artículo 6 de esta ley y en el marco legal vigente para el Distrito Federal; **XXV. Orientar y canalizar a las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación a la instancia correspondiente para emitir alguna queja o reclamación** por presuntas conductas discriminatorias; provenientes tanto de servidoras y servidores públicos o

en la presente Ley; XXVI. Establecer vinculación permanente con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación para conocer los casos de discriminación que llegan a estas instituciones; XXX. Realizar de manera permanente estudios sobre los ordenamientos jurídicos vigentes, a fin de detectar disposiciones discriminatorias y proponer, en su caso, las modificaciones que correspondan; XXXI. Emitir opinión a petición de parte, respecto de las iniciativas de leyes o decretos vinculados directa o indirectamente con el derecho fundamental a la no discriminación; XXXII. Emitir opiniones jurídicas a las consultas relacionadas con el derecho fundamental a la no discriminación que formulen instituciones, personas físicas o morales, grupos, comunidades u organizaciones de la sociedad civil; XXXIII. Brindar asesoría e impulsar la inclusión de la perspectiva del derecho a la no discriminación en la elaboración de los proyectos anuales de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos;	autoridades del Distrito Federal, como de particulares; XXXIV. Diseñar los indicadores para evaluar que las políticas públicas y programas de la Administración Pública del Distrito Federal se realicen con perspectiva de no discriminación; **XXXV. Evaluar que la adopción de políticas públicas y programas en la Administración Pública del Distrito Federal, contengan medidas para prevenir y eliminar la discriminación;** **XXXVI. Dar seguimiento a medidas instrumentadas por los órganos de gobierno locales, para eliminar la discriminación;**

Fuente: Elaboración propia con base en información de la LDF.

D. Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación para el Distrito Federal

Cuadro J.
Objetivos y estrategias del Paped 2014.

Objetivo	Estrategias
Objetivo específico 1. Contribuir al logro de cambios significativos de la cultura institucional, encaminados a eliminar prácticas discriminatorias y el trato igualitario en las instituciones públicas, el actuar de las personas servidoras públicas y la ciudadanía en general.	1.1 Diseñar programas de capacitación y profesionalización en derecho a la igualdad y a la no discriminación para personas servidoras públicas.
	1.2 Realizar estrategia de difusión y comunicación social con contenidos no discriminatorios.
	1.3 Promover la participación de la sociedad civil y la academia para fortalecer la cultura de la no discriminación y trato igualitario en el Distrito Federal
Objetivo específico 2. Instrumentar los mecanismos que resulten necesarios para prevenir que entes públicos violen, y los privados obstaculicen o limiten el ejercicio del derecho a la igualdad y a la no discriminación para todas y todos quienes habitan y transitan en la Ciudad de México.	2.1 Visibilizar la discriminación hacia estudiantes indígenas para que las instituciones educativas prevengan agresiones hacia estas personas.
	2.2. Promover, en el ámbito de sus respectivas competencias acciones para la prevención y eliminación de la discriminación en el ámbito escolar.
	2.3 Desarrollar protocolos de atención diferenciados para personas y grupos en

	situación de discriminación y vulnerabilidad.
	2.4. Ampliación y fortalecimiento de servicios para la promoción de la denuncia de actos discriminatorios.
	2.5 Generar mecanismos de coordinación interinstitucional para la exigibilidad del derecho a la igualdad y a la no discriminación.
Objetivo específico 3. Proponer medidas en materia legislativa y de política pública para garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación para las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.	3.1 Adecuación legislativa y normativa con enfoque de igualdad y no discriminación.
	3.2. Diseñar, implementar y promover acciones, programas y políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación.
	3.3. Elaboración de lineamientos y análisis de políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación en la Ciudad de México.
	3.4 Diseñar propuestas de acciones, programas y políticas para incorporar el enfoque de igualdad y no discriminación
Objetivo específico 4. Evaluar las acciones que en materia de igualdad y no discriminación se implementan en el Distrito Federal.	4.1. Generar indicadores para dar seguimiento y evaluar las acciones que en materia de igualdad y no discriminación se han implementado en el Gobierno de la Ciudad de México.
	4.2. Fortalecer acciones de incidencia y contraloría social desde y con la sociedad civil para monitorear la política pública del Distrito Federal en materia de igualdad y no discriminación.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Paped 2013.