



GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

**Coalición
Latinoamericana
y Caribeña**

DE CIUDADES CONTRA EL RACISMO,
LA DISCRIMINACIÓN Y LA XENOFOBIA



PLAN DE ACCIÓN CONTRA EL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN Y LA XENOFOBIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO





GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

PROYECTO

COALICIÓN LATINOAMERICANA Y CARIBEÑA DE CIUDADES CONTRA
EL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN Y LA XENOFOBIA

ELABORADO POR

CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS Y SOCIALES (CEES)
MIGUEL SZÉKELY
ANIA GÓMEZ

CON COMENTARIOS DE

ADRIANA AGUILERA
ANTONIO CÍNTORA

CON EL APOYO DE:





CONTENIDO

PRESENTACIÓN	57
1. DIAGNÓSTICO: EJERCICIO DE LOS DERECHOS	7
2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL	19
3. MARCO CONCEPTUAL	32
4. OBJETIVO Y EJES DEL PLAN DE ACCIÓN	34
5. MODELO DE GESTIÓN Y ESTRATEGIAS DE EJECUCIÓN	35
6. SISTEMA DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MONITOREO	37
7. MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DE ACCIONES	38



PRESENTACIÓN

En el marco del proyecto “Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia” se presenta el diseño del Plan de Acción de la Ciudad de México (Plan). Dicho instrumento tiene como fin proponer un conjunto de líneas de acción para atender las principales problemáticas que limitan el ejercicio efectivo de derechos de los colectivos: indígena, afrodescendiente, movilidad humana y LGBTTTI. Específicamente, el foco de este informe se dirige al ámbito de la educación, la salud, la vivienda y el trabajo, siendo fundamentales en el desarrollo social y bienestar de la población.

La metodología empleada para el desarrollo de dicho Plan parte de la identificación de los nudos críticos que presentan los colectivos en las áreas señaladas, a partir de la información disponible en cada caso. Asimismo, en la construcción del Plan se tomó en consideración los cambios normativos recientes, específicamente la promulgación de una nueva Constitución para la Ciudad de México (CDMX o Ciudad), que pone al centro de la vida nacional la garantía de los derechos humanos y reconoce a poblaciones históricamente vulnerables.

Esto último representa una coyuntura ideal para generar las condiciones institucionales propicias para la atención de estos grupos. En ese sentido, la nueva arquitectura organizacional que operará en la administración de gobierno 2018-2024 será un factor relevante para la consecución de los objetivos que busca el Plan de Acción. Un reto dentro de esta tarea será organizar, dar coherencia y conectividad a las intervenciones bajo la lógica de un sistema de atención que cree el ecosistema propicio para el pleno ejercicio de los derechos.

Como se resalta en este documento, la población indígena, aunque presenta un mayor reconocimiento dentro del marco legal de la Ciudad (e incluso del país), es el colectivo que presenta una brecha mayor en la validación de sus derechos. En el caso de la población afrodescendiente, si bien los datos disponibles no muestran desventajas por encima de las condiciones estatales -salvo en el caso del acceso a los servicios de salud-, es uno de los grupos que enfrenta mayor discriminación sociocultural. En el caso de la población en condición de movilidad humana se cuenta con algunos datos que enfatizan la necesidad de atender la exclusión escolar de este colectivo, incluyendo lo referente al área de salud. Finalmente, la comunidad LGBTTTI es el que grupo que presenta la mayor invisibilidad en las estadísticas del país, lo que limita -en gran medida- documentar sus condiciones de vida.

El documento se divide en siete secciones. En la primera se presenta una versión resumida del diagnóstico de la situación que guarda el ejercicio de los derechos en educación, salud, trabajo y vivienda en los colectivos, incluyendo un análisis respecto a su participación sociopolítica y la discriminación sociocultural que enfrentan. En esta misma sección se sintetizan los nudos críticos para cada grupo. En la segunda sección se aborda el marco jurídico que sustenta legalmente el alcance del Plan de



Acción y se señalan los organismos con atribuciones en la materia. En la tercera sección se muestra el marco o lógica conceptual que encierra las propuestas del Plan de Acción; acompañado, en la sección cuatro, del enunciamiento de los principales objetivos que persigue esta herramienta. En la sección cinco se presenta una propuesta de gobernanza para la implementación del Plan. En la sección seis se ofrecen algunas líneas generales para la coordinación de los ejercicios de monitoreo y evaluación de este mismo. Finalmente, en la sección siete se introduce la matriz que contiene las acciones para instrumentar el Plan, junto con los indicadores y metas para medir sus avances.



1. DIAGNÓSTICO: EJERCICIO DE LOS DERECHOS

En esta sección se presenta un diagnóstico resumido de la situación que guarda el ejercicio de los derechos de los cuatro colectivos que son el foco de interés del Plan de Acción (indígenas, afrodescendientes, LGBTTTI y movilidad humana). El análisis de los derechos se concentra en cinco áreas, que son educación, salud, trabajo, vivienda y participación sociopolítica. Asimismo, se suman resultados de percepción de la población respecto a la discriminación que sufren estos grupos.

Como efecto de la invisibilidad en la que viven los colectivos analizados, uno de los primeros hallazgos que registra este documento es la precariedad de datos en las principales encuestas nacionales y locales. Esto limita retratar con mayor fidelidad y profundidad las problemáticas y limitaciones a las que se enfrenta cada grupo para validar sus derechos. La lucha por el reconocimiento y respeto a los pueblos indígenas desde décadas atrás ha permitido que su inclusión en algunas estadísticas nacionales se haya dado de forma más temprana respecto al resto de los grupos. Sin embargo, la población indígena aún no es parte de encuestas que profundizan sobre ciertas problemáticas de interés público como la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, o la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición; entre otras. En cuanto a la población afrodescendiente, destaca su integración en 2015 dentro de la Encuesta Intercensal de ese mismo año, con representatividad nacional y estatal. En el caso de la comunidad LGBTTI, como se aborda más adelante, la sensibilidad en el tratamiento de los datos de orientación sexual e identidad de género limita contar con un diagnóstico más completo para este grupo.

Los hallazgos que se presentan a continuación toman como base, principalmente, los datos proporcionados por la Encuesta Intercensal 2015, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2018¹ del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México (EDIS) 2017 a cargo del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED); así como, por el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2015 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Estos datos se complementan con hallazgos de entrevistas realizadas a actores relevantes en el campo de estudio.

La información se encuentra organizada por cada uno de los cuatro grupos de interés, iniciando con un panorama a nivel Ciudad. Cabe señalar que este análisis representa el insumo principal para la definición de los nudos críticos o problemáticas en las que se propone enfocar la atención dentro del Plan de Acción, los cuales se presentan al final de la sección.

1. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo III trimestre 2018.



1.1 DIAGNÓSTICO

a) La Ciudad de México en el contexto nacional

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, en la Ciudad de México (CDMX o Ciudad) habitan 8 918 653 personas, lo que representa el 7.5% del total nacional. Según reporta el Coneval, el 27.6% de la población que habita en la entidad vive en situación de pobreza y el 1.8%, en pobreza extrema. A nivel nacional, estas cifras son del orden del 43.6% y el 7.6%, respectivamente, lo que sugiere que, en promedio, existen mejores condiciones de vida para la población que habita en la Ciudad.

En materia educativa, la tasa de analfabetismo de la población de 15 años en la Ciudad de México es del 1.5%; esto es menor a la cifra nacional (5.5%). El promedio de escolaridad de la población de 15 años y más en la Ciudad se ubica en 11.1 años, lo que equivale al segundo año de Educación Media Superior (EMS). Cabe señalar que esta cifra se encuentra por encima del nivel nacional (9.1 años de escolaridad). Por otro lado, el 2.5% de la población entre 6 y 14 años que habita en la CDMX se encuentra fuera del sistema educativo, siendo menor que lo registrado a nivel nacional (3.8%) (Encuesta Intercensal 2015).² Lo anterior lleva a que, en el caso del indicador de rezago educativo,³ las diferencias también favorezcan a la población que habita en la Ciudad (8.4% en la CDMX vs 17.9% en el país), según datos del Coneval (Ver Gráfica 1).

En el área de salud, el Coneval reporta que el 19.6% de la población de la CDMX tiene carencias en este ámbito,⁴ dos puntos porcentuales más que el registro a nivel país (16.9%). Por otro lado, la mitad de la población del país se encuentra afiliada al Seguro Popular (49.9%); en el caso de la Ciudad, esta proporción corresponde a un poco más de la cuarta parte (28.7%).

De acuerdo con la ENOE 2018, el 50.3% de las personas de 12 años y más forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA) a nivel nacional; alrededor de 6 puntos porcentuales menos que lo registrado en la Ciudad (56%). A pesar de esta alta dinámica económica, la tasa de desocupación en la CDMX (4.58%) es mayor que la registrada en el país (3.3%). Siguiendo la tendencia nacional, un

2. En el rango de edad de los 6 a los 24 años de edad, este indicador incrementa a 30.5%.

3. El indicador de rezago educativo considera la persona si: (i) tiene de tres a quince años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; (ii) nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); y (iii) nació a partir de 1982, es mayor de 15 años y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa). En suma, la persona se considera como no carente solo si está en edad escolar y asiste a la escuela, o si de acuerdo con su edad ha concluido la primaria o secundaria, según los criterios antes señalados. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). La medición multidimensional de la Pobreza en México. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/FOLLETO_MEDICION_MULTIDIMENSIONAL.pdf

4. La carencia de acceso a servicios de salud se refiere a la falta de adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna de las siguientes instituciones o programas de salud: Seguro popular, IMSS, ISSSTE, Pemex, Ejército, Marina y otra institución pública o privada.

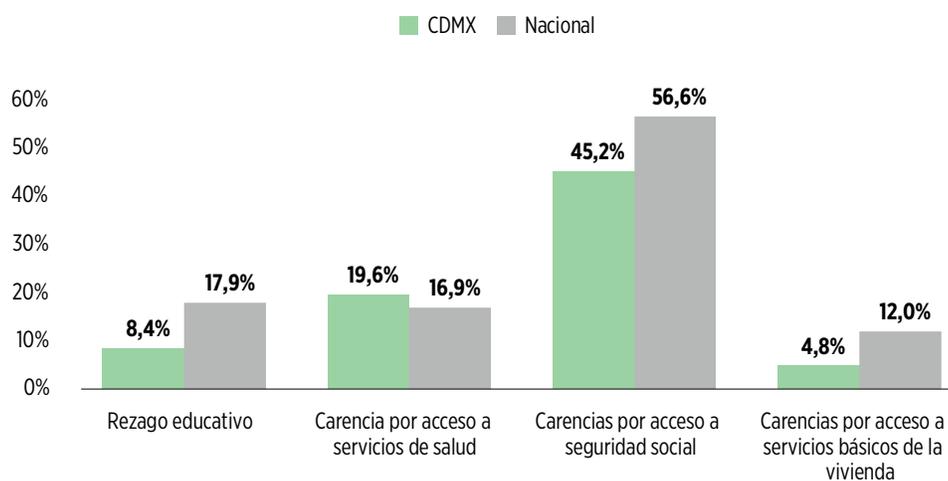
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). La medición multidimensional de la Pobreza en México. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/FOLLETO_MEDICION_MULTIDIMENSIONAL.pdf



mayor porcentaje de hombres forman parte de la PEA en comparación a las mujeres (68.5% frente a 33.5%). En cuanto a la calidad de los empleos, el Coneval reporta que la carencia de seguridad social es alrededor de 11 puntos porcentuales mayor a nivel del país (56.6%) que en la Ciudad (45.2%)⁵ (Ver Gráfica 1). Sin embargo, en la Ciudad existe una mayor proporción de asalariados que ganan no más de un salario al día (20.1%), a diferencia de lo mostrado a nivel nacional (6.7%).

En el tema de vivienda, los datos de la Encuesta Intercensal 2015 apuntan que en la Ciudad de México se presentan mejores condiciones de calidad y servicios respecto al conjunto del país. De acuerdo con datos del Coneval, 12 de cada 100 viviendas a nivel nacional presentan carencias en cuanto a la calidad y sus espacios. En la Ciudad de México esta privación es menor, con casi 5 de cada 100 viviendas (4.8%) (Ver Gráfica 1).

GRÁFICA 1: COMPARATIVO DE INDICADORES DE ACCESO A DERECHOS ENTRE CDMX Y NIVEL NACIONAL



Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI) y MCS 2015 (Coneval).

En resumen, los datos sugieren que la Ciudad de México presenta ventajas en el ejercicio de los derechos analizados comparado con el panorama a nivel país. Sin embargo, cuando se reportan estadísticas agregadas a nivel ciudad, quedan invisibilizadas las barreras que podrían estar enfrentando grupos minoritarios, como es el caso de los colectivos indígenas, afrodescendiente, LGBTTTI y movilidad humana. A continuación se presenta esta información de acuerdo con los datos disponibles para cada colectivo.

5. De acuerdo con el Coneval, la carencia de seguridad social toma en consideración que la población económicamente activa asalariada tenga todas y cada una de las siguientes prestaciones laborales: (i) servicio médico en el IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal o PEMEX, (ii) Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) o inscripción a una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), e incapacidad laboral con goce de sueldo.
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medicin%C3%B3n/Indicadores-de-carencia-social.aspx>



b) Población indígena

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, La población indígena representa el 6.5% de la población de la CDMX. En todos los derechos analizados, los pueblos indígenas presentan mayores desventajas respecto al promedio de la población general de la Ciudad. Dichas diferencias son más marcadas en los indicadores educativos y en el acceso a la seguridad social.

Respecto a lo anterior, el Coneval reporta que alrededor del 40.1% de personas indígenas mayores de 15 años ubicadas en la Ciudad presentan rezago educativo. Esta cifra es mucho menor cuando se considera la media estatal (8.4%; ver Gráfica 2). Al desagregar este indicador se observa que el promedio de escolaridad de la población indígena (8.9 años) es considerablemente menor al promedio estatal (11.1 años), con un poco menos de la secundaria concluida. Como es de esperarse, este nivel de carencia se refleja en la proporción de personas indígenas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir (5.5%), la cual supera la cifra estatal (1.5%) (Encuesta Intercensal 2015).

Asimismo, el 3.4% de la población indígena entre 6 y 14 años se encuentra fuera del sistema educativo; esta cifra es mayor que el nivel de la entidad (2.5%). Se reporta que existe una diferencia en términos de asistencia que aventaja un poco a los hombres indígenas con respecto a las mujeres (0.8% de diferencia) (Encuesta Intercensal 2015).

Siguiendo con datos del Coneval, el 26.5% de la población indígena en México presenta carencias por acceso a servicios de salud. Esta cifra es 6.9 puntos porcentuales más que la cifra reportada para el conjunto de la Ciudad (19.6%) (Ver Gráfica 2). La mayor parte de la población del país recibe dichos servicios a través del Programa Seguro Popular (50%),⁶ a diferencia de la población general de CDMX, donde el 46.2% es atendido en el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) (Encuesta Intercensal 2015). Considerando que el Seguro Popular es una intervención dirigida a población que no cuenta con seguridad social, el dato anterior refleja una alta informalidad en la participación laboral de la población indígena.

De acuerdo con las cifras publicadas por el Coneval, el 5.1% de la población indígena tiene carencias en el acceso a los servicios básicos en la vivienda; la media de la Ciudad es menor, siendo del 2.1% (Ver Gráfica 2). Con mayor detalle, 1.6% de las viviendas indígenas en el conjunto del país tiene piso de tierra; porcentaje un poco mayor que lo reportado para el conjunto de viviendas de la Ciudad (0.4%). En el caso de los servicios básicos de la vivienda, existen algunas carencias similares entre la población general de la Ciudad (energía eléctrica: 0.2%; drenaje: 1%) y la población indígena (energía eléctrica: 0.6%; drenaje: 1.2%). Sin embargo, en cuanto al agua entubada, el 1% de la población de la

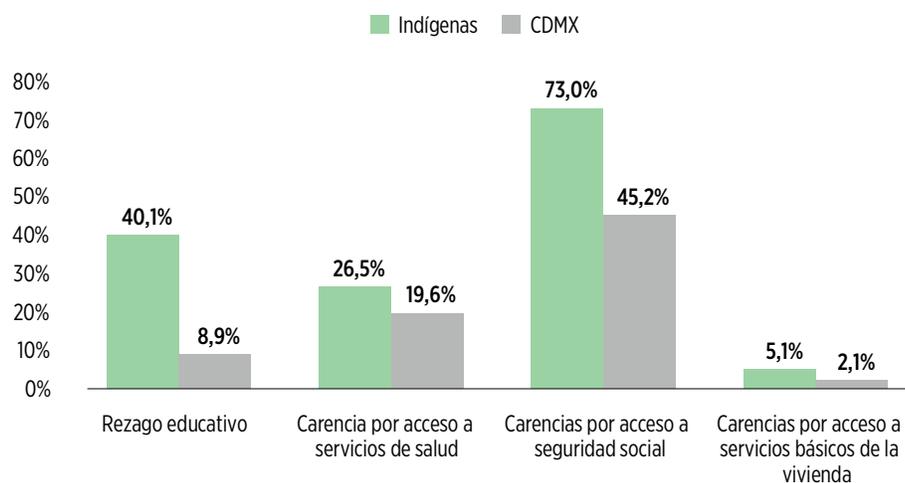
6. El Seguro Popular es un programa federal dirigido por la Secretaría de Salud cuyo propósito es brindar protección a la población no derechohabiente mediante un seguro de salud, público y voluntario, orientado a reducir los gastos médicos de bolsillo y fomentar la atención oportuna a la salud.
Secretaría de Salud. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/dgpfs/faq.htm>



entidad no cuenta con esta infraestructura, mientras que, en el caso de la población indígena, es el 3.3% (Encuesta Intercensal 2015).

La tasa de participación económica de la población de 12 años y más es ligeramente mayor para la población indígena (59.7%) respecto a la entidad (56%) (ENOE 2018); esto lleva a que la proporción de población desocupada sea menor para la primera (2%). El Coneval estima que el 73% de la población indígena tiene carencias en el acceso a seguridad social. Esta situación, si bien es generalizada, se presenta en una proporción mucho menor en la población en su conjunto (47%; Ver Gráfica 2). En términos de género, los hombres del colectivo indígena tienen mayor presencia en el mercado laboral respecto a las mujeres (71.5% frente a 45.2%). Respecto al salario, se estima que la mayoría de la población indígena gana hasta un salario mínimo al día (68%), siendo una cifra más alta que la registrada a nivel estatal (11.8%) (ENOE 2018).

GRÁFICA 2: COMPARATIVO DE INDICADORES DE LA POBLACIÓN INDÍGENA



Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI) y MCS 2015 (Coneval).

Los resultados de la EDIS 2017 ubican a la población indígena como el grupo más discriminado, de acuerdo con la opinión de la ciudadanía (17.9%); que concuerda con los hallazgos reportados por esta misma Encuesta en 2013 (24%). Este resultado, de acuerdo con opiniones de actores relevantes entrevistados, proviene de una concepción colonialista prevaleciente en nuestra sociedad que disminuye la identidad indígena, así como de un mestizaje que los ha menospreciado e invisibilizado. Adicional a lo anterior, se soslaya o ignora lo que los indígenas aportan a la Ciudad en lo cultural, en lo comunitario, en la música, la lengua, y hasta en la mano de obra que construye y ofrece servicios.

La Constitución Política del país reconoce los derechos políticos de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas (Artículo 52) como parte de una democracia representativa. Esto aventaja a este colectivo con respecto al resto de las minorías analizadas. No obstante, no se localizaron



cifras que permitan cuantificar la participación de la población indígena en la esfera política y en una toma de decisiones activa en la CDMX, incluyendo en las organizaciones de la sociedad civil. Como ejemplo de lo anterior, los órganos legislativos -tanto locales como federales- no difunden datos de las cifras de congresistas indígenas. Por tal motivo, la participación de este colectivo en la sociopolítica del país queda invisibilizada.

c) Población afrodescendiente

En la Ciudad de México se estima que habitan 1.8% personas que se autoreconocen como afrodescendientes, un porcentaje mejor que la población indígena. El nivel de escolaridad de este colectivo es igual a la media de la ciudad (11 años), que es de la más altas a nivel nacional. Por otro lado, la proporción de personas mayores de 15 años analfabetas se encuentra por debajo de la cifra estatal (1.3%). No obstante, el 34% de la población entre 6 y 24 años de edad no asiste a la escuela; siendo mayor el porcentaje de mujeres fuera del sistema educativo en comparación al de los hombres (34% frente a 32.7%). Esto explica que una quinta parte de la población afrodescendiente presente rezago educativo (20.5%), una cifra muy por encima del promedio de la entidad (8.9%) (Encuesta Intercensal 2015).

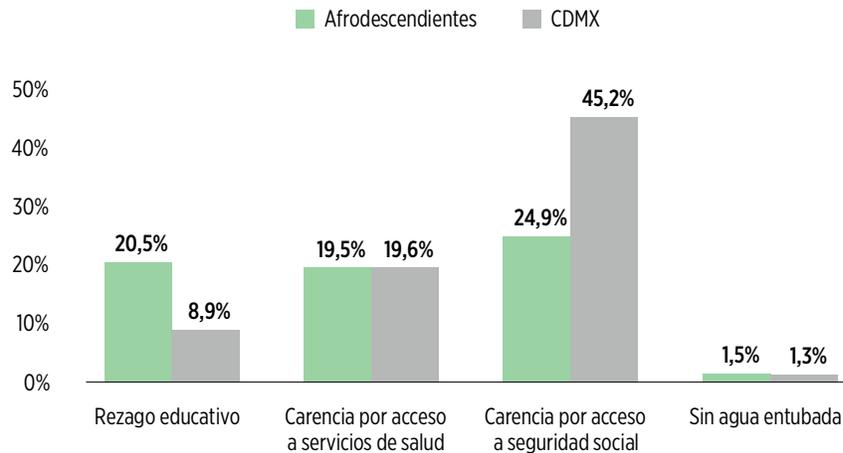
En la CDMX, alrededor de 19 de cada 100 personas afrodescendientes no está afiliada a ningún servicio de salud (19.5%); esta proporción es comparable a lo encontrado en la entidad (19.6%). Una alta proporción de la población afrodescendiente recibe servicios médicos a través del Seguro Popular (43.3%) (Encuesta Intercensal 2015).

Por otro lado, este grupo cuenta con una participación económica alta (62%), mayor a la de la Ciudad (56%); y, a la par, el porcentaje de población asalariada afrodescendiente sin prestaciones laborales (24.9%) no llega a la mitad de la Ciudad (45.2%). A nivel nacional, las mujeres afrodescendientes tienen una mucho menor participación dentro de la PEA que los hombres (35.3% frente a 71.8%). Se estima que el 5.6% de los afrodescendientes empleados gana hasta un salario mínimo al día; lo que se encuentra por debajo de la cifra estatal (11.8%) (ENOE 2018).

Respecto al tema habitacional, las características de la vivienda de este colectivo se encuentran cercanas a la realidad estatal; por ejemplo, alrededor de 1.5% de este colectivo no cuenta con agua entubada, una cifra muy cercana al 1.3% reportado a nivel estatal (Encuesta Intercensal 2015).



GRÁFICA 3: COMPARATIVO DE INDICADORES DE LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE



Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI) y MCS 2015 (Coneval).

Existe una estrecha relación entre la población afrodescendiente y los pueblos indígenas, producto de la proximidad geográfica, de circunstancias históricas y afinidades ancestrales. En la Ciudad de México, el 3.5% de la población afrodescendiente mayor a 3 años habla una lengua indígena, siendo uno de los porcentajes más bajos para este colectivo comparado con el promedio nacional (9.8%). Sin embargo, en la CDMX, el 53.8% de la población afrodescendiente se considera indígena (Encuesta Intercensal 2015).

Hoy en día, la invisibilidad que sufren los afrodescendientes en el país facilita la violación de sus derechos y libertades, de este modo aumenta su vulnerabilidad. De acuerdo con la EDIS 2017, la población ubica el color de piel como la tercera causa más común de discriminación en la Ciudad (13.9%), sólo por debajo del nivel educativo (15.3%) y de las preferencias sexuales (14.6%). De una lista de 41 grupos en situación de discriminación, la piel morena se ubica en la tercera posición (12%).⁷

En la opinión de un actor relevante entrevistado, la población afrodescendiente enfrenta prácticas de racismo en la Ciudad de México debido a sus características genóticas, las cuales se manifiestan en diversos entornos. En lo institucional, esta población no recibe una atención correcta o es señalada como una persona extranjera. Ello deriva en un sentimiento de inferioridad y de falta de autoestima.

El reconocimiento de los derechos de la población afrodescendientes se dio recientemente como parte de las reformas a la Constitución de la entidad en el año 2017, así como su integración en las

7. Dentro del análisis de los 41 grupos, por debajo de la mitad se ubica el grupo de "afrodescendientes" (posición 28; 0.7%). Este resultado podría reflejar que las personas entrevistadas no están tan familiarizadas con el término "afrodescendientes", como sí lo están con el de "población indígena".



estadísticas nacionales. Por lo anterior, es de esperar que no existan datos respecto a su participación sociopolítica en la Ciudad de México. Sin embargo, este hallazgo en sí mismo es muestra de su exclusión.

d) Población LGTTI

No existen datos demográficos públicos disponibles acerca del peso poblacional de la comunidad LGTTTI, tanto a nivel nacional como en la Ciudad de México, ya que se trata de información sensible y protegida por la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal⁸ cuya divulgación o reserva depende exclusivamente de la voluntad de cada persona. Solo se cuenta con estimaciones no oficiales sobre esta población.⁹ Por ejemplo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) estima que, en el 2007, el porcentaje de personas no heterosexuales oscilaba entre el 5 y el 6 por ciento del total de la población mexicana; y para ese mismo año, la Comisión de Derechos Humanos local calculaba de manera extraoficial alrededor de 875 000 personas homosexuales en la Ciudad de México.¹⁰

Dada las carencias de información sobre este colectivo, no se cuentan con datos desagregados respecto al acceso a los servicios de salud, educación, empleo y espacios y calidad de la vivienda. No obstante, el Diagnóstico del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México realizado en 2015 identifica los avances realizados en el ejercicio de los derechos de dicha población en la CDMX.

En materia de salud, dicho documento señala la falta de un análisis detallado respecto a las necesidades diferenciadas para esta comunidad. En cuanto a los derechos laborales y empleo, este informe identifica que ha habido escasos avances, los cuales se han limitado a ferias de empleo y estímulos de buenas prácticas.

De acuerdo con la EDIS 2017, la segunda causa más común de discriminación son las preferencias sexuales (14.6%). De una lista de 41 grupos en situación de discriminación, las personas gays ocupan la segunda posición como el grupo más discriminado (12.1%); las lesbianas, la décima (3%); y una preferencia u orientación sexual distinta a la heterosexual, la décimosegunda (2.1%). Al agregar todas

8. En su artículo 10, dicha ley señala que “ninguna persona está obligada a proporcionar datos personales considerados como sensibles, tal y como son: el origen étnico o racial, las características morales o emocionales, la ideología y opiniones políticas, las creencias, las convicciones religiosas y filosóficas, y la preferencia sexual”, a lo cual agrega que “queda prohibida la creación de sistemas de datos personales que tengan la finalidad exclusiva de almacenar los datos personales señalados en el párrafo anterior y sólo pueden ser tratados cuando medien razones de interés general, así lo disponga una ley, lo consienta expresamente el interesado o, con fines estadísticos o históricos, siempre y cuando se hubiera realizado previamente el procedimiento de disociación”.

9. Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. Monografías. Población LGTTTI. Mayo 2018. Disponible en: <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5b1/ff9/f94/5b1ff9f945326665643161.pdf>

10. Ibidem.



las agrupaciones que componen la denominación LGBTTTI, se registra un porcentaje de 19.5%, mayor al reportado por la población indígena, que ocupa la primera posición (17.9%).¹¹

Al igual que para los dos colectivos anteriores, no hay datos disponibles que permitan cuantificar la participación política del grupo en comento. Sin embargo, ha sido visible la unión y lucha constante de este colectivo desde décadas atrás -alrededor de los años setenta- para defender el ejercicio efectivo de sus derechos. Entre las principales manifestaciones se encuentra la fundación de asociaciones o grupos, la elaboración de manifiestos, así como la conformación de marchas en pro de dichos derechos, además de la exposición mediática de algunos casos de injusticia en contra de la población LGBTTTI. Se tiene registrado que, en 1997, Patria Jiménez —activista por los derechos de las mujeres y de las población lésbica, gay, bisexual, transgénero y transexua— tomó posesión como la primera diputada reconocida como lesbiana en la Cámara de Diputados. Posteriormente, en el año 2000, la activista del movimiento LGBTTTI y política mexicana Enoé Uranga Muñoz sería la primera diputada lesbiana en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

e) Movilidad humana

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Intercensal 2015, en los últimos cinco años contados a la fecha de su levantamiento, un 3.9% de personas ingresaron a la CDMX, mientras que un 6.6% salieron hacia otra entidad federativa, con lo cual se estima un saldo neto migratorio negativo del 2.7%.¹²

Ahora bien, del total de personas que habitan en la Ciudad, el 19% nacieron en una entidad distinta o en otro país (18.1% y 0.9%,¹³ respectivamente), siendo mayor el número de mujeres nacidas fuera de la Ciudad (21.5%) respecto a los hombres (17.8%). Cabe señalar que del total de población indígena que vive en la Ciudad, el 48.2% son inmigrantes; este porcentaje equivale al 6.1% en el caso de la población afrodescendiente (Encuesta Intercensal 2015). Ahora bien, de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID 2014), las dos principales causas de migración hacia la CDMX son reunirse con la familia (30.8%) y buscar trabajo (22.6%).

El Anuario de Migración y Remesas 2018 de la Secretaría de Gobernación¹⁴ reporta que, en 2015, el 0.7% de viviendas de la Ciudad de México tenía habitantes migrantes en situación de retorno (17 753). Este último dato corresponde al 4.3% para el periodo 2010-2015 (21 279 personas), ubicando a la Ciudad en la posición ocho de la lista de entidades con mayor población de retorno.

11. En la agregación se incluyó a: gays (12.1%), lesbianas (3%), preferencia sexual distinta a la heterosexual (2.1%), bisexual (0.8%), transgénero (0.8%), transexual (0.6%), travestis (0.7%) e intersexual (0.2%).

12. Para este cálculo se considera a la población de 5 años de edad y más.

13. Del total de personas nacidas en otro país, el 39.6% ya poseía la nacionalidad mexicana, el 50.8% aún no, y el 9.6% no dio información al respecto.

14. Secretaría de Gobernación, 2018. Anuario de Migración y Remesas.



Dicho informe también señala que, a nivel nacional y entre 2015 y 2017, el 77.1% de los asalariados bajo situación de retorno¹⁵ carecía de prestaciones de salud por su empleo. El 12.1% ganaba hasta un salario mínimo al día, y el 27.3% entre 1 y 2 salarios.

A nivel entidad, la Encuesta Intercensal 2015 reporta que un poco menos del 1% de la población inmigrante que habita en la Ciudad no sabe leer ni escribir. Su nivel de escolaridad es escasamente mayor al promedio de la Ciudad (12.3 años), esto equivale a educación media superior completa. Sin embargo, la tasa de rezago escolar (17.2%) es el doble del dato estatal. Por otro lado, alrededor del 2% de la población inmigrante entre 6 y 14 años no asiste a la escuela. Esto último suele asociarse con la falta de documentos, desconocimiento del idioma o de los requisitos para obtener un trabajo, ingresar al sistema educativo o afiliarse a alguna institución de salud.

Siguiendo con la misma fuente de información, el 23% de los inmigrantes ubicados en la Ciudad no tiene acceso a servicios de salud, esto es mayor que su equivalencia a nivel entidad. En materia laboral, la tasa de participación económica de la población inmigrante de 12 años y más es ligeramente mayor (58.1%) a la de la entidad (56%); esto lleva a que la proporción de población desocupada sea menor para la primera (2.8%). Alrededor del 35% de la población inmigrante tiene carencias por acceso a seguridad social,¹⁶ esto es menor que el valor agregado (45.2%). En términos de género, los hombres tienen una presencia mucho mayor en el mercado laboral respecto a las mujeres (69% frente al 47.9%). Se estima que el 4.9% de los afrodescendientes empleados gana hasta un salario mínimo al día; una proporción menor que el dato agregado (11.8%).

Respecto a los servicios básicos en la vivienda, alrededor del 2.2% de este colectivo no cuenta con agua entubada, una cifra mayor a lo reportado a nivel estatal. Una proporción similar no cuenta con drenaje (2%) y, prácticamente, la totalidad cuenta con servicio de electricidad (99.9%). Asimismo, menos de un 1% tiene piso de tierra en sus viviendas (Encuesta Intercensal 2015).

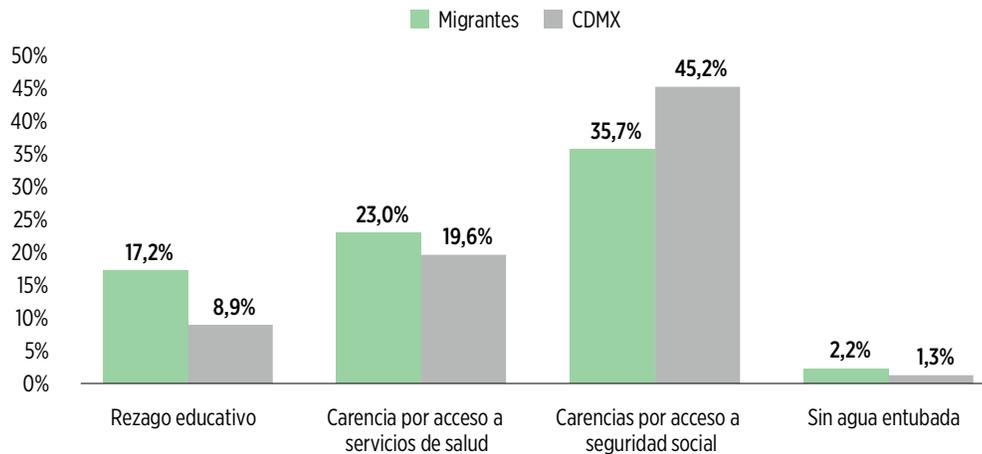
De acuerdo con la EDIS 2017, el 64.4% de la población que habita en la Ciudad considera que una de las causas principales por la que se discrimina es por no ser de la entidad. De hecho, el 40.9% respondió que se les discrimina mucho. Algunas de las principales expresiones de esa discriminación hacia las personas de otras entidades se manifiestan, según las opiniones, en menores oportunidades dentro del mercado laboral (10%) y en ser ignoradas cuando se dirigen a alguna persona (9.4%).

15. Específicamente, en su primer empleo después de su retorno.

16. Esta medición no es equivalente a la establecida por el Coneval, toda vez que este organismo no cuenta con las variables necesarias dentro del Módulo de Condiciones Socioeconómicas para su cálculo en población en situación de movilidad humana. La cifra presentada difiere a la metodología empleada por el Coneval debido a que no toma en cuenta a la población en edad de jubilación ni aquellos hogares que no cuentan con al menos una persona asalariada.



GRÁFICA 4: COMPARATIVO DE INDICADORES DE LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE



Fuente: Encuesta Intercensal 2015 (INEGI) y MCS 2015 (Coneval).

1.2. NUDOS CRÍTICOS DEL DIAGNÓSTICO

A continuación, se plantean las principales problemáticas identificadas en el diagnóstico. Su exposición se enmarca en el grupo de derechos antes discutidos (educación, salud, vivienda y trabajo), considerando también la discriminación sociocultural y la participación sociopolítica. Los nudos críticos son los siguientes:

- i. **Acceso y calidad de la información.** Falta de difusión de indicadores con desagregación para todos los colectivos estudiados. No se dispone de encuestas a nivel nacional y local que permitan profundizar sobre las problemáticas que enfrentan los colectivos. Por ejemplo, no se cuenta con información sobre las principales enfermedades que aquejan a cada grupo, lo que obstaculiza el diseño de políticas públicas documentadas. Especialmente en el caso de la población LGBTTTI, se carece de datos oficiales mínimos que permitan cuantificar el número de integrantes de la comunidad y las necesidades básicas en el acceso a los derechos planteados.
- ii. **Derecho a la educación.** Los pueblos indígenas presentan desventajas importantes en materia educativa, con un rezago casi cinco veces mayor al de la media de la CDMX, lo que se refleja en un promedio de escolaridad menor al de la Ciudad. En el caso de los pueblos afrodescendientes, si bien su nivel de escolaridad se encuentra dentro de la media nacional, se identifica un rezago educativo 2.4 veces mayor al observado en el conjunto de la Ciudad, algo similar a lo presentado por la movilidad humana. Dada la composición de este último indicador (nivel de escolaridad y asistencia escolar), el problema se identifica, principalmente, en su exclusión



del sistema escolar. Destaca también la tasa de analfabetismo de la población indígena, siendo mayor a la del resto de los colectivos.

- iii. **Derecho a la salud.** La carencia por servicios de salud generalizada en la población de la Ciudad afecta en mayor medida a la población indígena y a la movilidad humana: alrededor de 27 y 23 de cada 100 personas presentan este tipo de carencias, respectivamente. La población afrodescendiente presenta una carencia igual al nivel estatal. En el caso de la población LGBTTI, se encuentra el elemento limitante de no contar con servicios de salud adaptados a las necesidades de la población, lo que afecta a la pertinencia y la calidad de los servicios.
- iv. **Derecho a un trabajo.** La población indígena presenta desventajas importantes en materia laboral, lo que se observa en el porcentaje sin acceso a la seguridad social; además de la proporción de asalariados que recibe como máximo un salario mínimo diario. Ambos indicadores se encuentran por arriba de la media estatal. En el caso de la población afrodescendiente, destaca la baja presencia de mujeres como parte de la fuerza laboral, lo mismo que ocurre en el caso de los pueblos indígenas. En el caso de la movilidad humana, esta carencia es diez puntos porcentuales menor al nivel estatal. Con respecto a la población LGBTTI, nuevamente no se cuenta con datos que permitan estimar estos indicadores; sin embargo, se sabe que los avances para su inclusión en esta materia han sido discretos.
- v. **Derechos a una vivienda digna.** Un mayor porcentaje de población indígena vive sin acceso a agua entubada respecto al conjunto de la Ciudad; en el caso de la población migrante, un porcentaje apenas menor también carece de este servicio. En el resto de los servicios de la vivienda, los grupos indígenas, afrodescendientes y movilidad humana muestran condiciones similares a las alcanzadas en la Ciudad, las cuales destacan a nivel nacional. No se dispone de información para la población LGBTTI.
- vi. **Discriminación sociocultural.** La comunidad LGBTTI es el colectivo que sufre mayor discriminación en la Ciudad, de acuerdo con la percepción de la población; seguido de la población indígena, de las personas de piel morena, y de las personas no nacidas en la Ciudad.
- vii. **Participación sociocultural.** No existen datos que permitan cuantificar la participación de los colectivos dentro del ámbito político ni de su incidencia en la toma de decisiones importantes, así como en organismos de la sociedad civil.



2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

Esta sección tiene como objetivo enunciar el marco normativo e institucional que rige el acceso a los derechos antes referidos (educación, salud, trabajo y vivienda) para las poblaciones indígena, afrodescendiente, LGBTTTI y en situación de movilidad humana. Específicamente se busca presentar la reglamentación y los actores gubernamentales que participan en el diseño y la ejecución de políticas y programas para erradicar la discriminación, el racismo y la xenofobia a nivel local. Lo anterior como sustento de las medidas y mecanismos que se proponen, más adelante, en la Matriz de planificación de acciones.

Primeramente, se enuncia de forma sucinta lo referente a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano en materia de derechos humanos y discriminación; posteriormente, se discuten los principales preceptos de la Constitución política del país en el campo de estudio. Después, se aborda con mayor detenimiento el marco normativo local y las competencias de organismos gubernamentales en su aplicación.

2.1 MARCO NORMATIVO

a) Tratados internacionales ratificados

El Gobierno mexicano ha suscrito, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, un conjunto de declaraciones, convenios, informes, resoluciones y otro tipo de proyectos en el marco internacional, relacionados con la defensa de los derechos humanos, la igualdad y la protección de las personas. En la Tabla 1 se enlistan los más representativos para fines del Plan de Acción.

TABLA 1: LISTADO DE TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR EL ESTADO MEXICANO

INSTRUMENTO
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales
Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
Reconocimiento del año internacional de los afrodescendientes. Resolución AG/RES.2550 (XL -0/10).
Proyecto de Convención interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia.
Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban, A/CONF.189/12.
Declaración Universal de los Derechos Humanos
Declaración de Montreal: Derechos Humanos LGBT
Principios de Yogyakarta sobre la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género
Resolución de la OEA sobre "Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género"



Convenio Internacional del Trabajo (Num. 107) sobre Poblaciones Indígenas y Tribales
Convenio (Num. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

b) A nivel nacional

El mandato nacional más importante -la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicho mandato y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte (Artículo 1). Asimismo, señala que toda persona tiene derecho a la educación (Artículo 3), a la protección de salud, al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico [...], además, a un trabajo digno y socialmente útil (Artículo 123). De igual manera, establece que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa (Artículo 4).¹⁷

De los colectivos analizados, la Constitución del país únicamente hace enunciación a la población indígena, incluyéndola en varios artículos relacionados con el ejercicio de derechos y libertades, y con su protección ante una situación migratoria (Artículos 2, 27 y 115). En cuanto a la población LGBTTTI, en el año 2011 se añadió a la Constitución la discriminación basada en “preferencias sexuales”, al prohibir “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.” (Artículo primero). Cabe advertir que esta normatividad no hace mención directa o indirecta (color de piel) sobre la población afrodescendiente.¹⁸

c) A nivel local

En los últimos dos años, la Ciudad de México ha vivido reformas importantes en materia legislativa. En el último semestre de 2018 se aprobó la nueva Constitución Política de la Ciudad de México que, además de configurar a la Ciudad como una entidad federativa, reconoció un nuevo conjunto de

17. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 27-8-2018.

18. Como parte del análisis del marco nacional, se identificaron ocho leyes generales de carácter secundario basadas en los preceptos constitucionales y relacionadas con el ejercicio de los derechos a la educación, la salud, la vivienda y el trabajo. Estas son: Ley General de Salud; Ley General de Educación; Ley General de Desarrollo Social; Ley General de Cultura y Derechos Culturales; Ley de Vivienda; Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; Ley de Migración y Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Además, se identificaron dos ordenamientos más de carácter federal: Ley Federal del Trabajo, y Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.



derechos fundamentales, incluyendo a grupos históricamente excluidos como la población afrodescendiente y la comunidad LGBTTTI.

La Constitución de la CDMX destaca como un marco institucional novedoso a nivel nacional dirigido a la igualdad y la no discriminación, particularmente para los grupos de población analizados, que define como eje central el ejercicio de los derechos humanos.

En su primer artículo, la Constitución reconoce que “las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales”. A lo cual agrega, que “los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local”, es decir, que bajo dicho parámetro debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico.

Asimismo, en el Artículo 4, la nueva Constitución prohíbe “de manera expresa toda forma de discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el color de piel y la situación migratoria”; además, reconoce “como conductas discriminatorias la xenofobia, el antisemitismo e islamofobia”. En su Artículo 11 señala que se “garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales” (Inciso A).¹⁹

En la Tabla 2 se mencionan extractos de los principales artículos constitucionales en los que se hace referencia a los colectivos de interés (población indígena, población afrodescendiente, población en condición de movilidad humana y comunidad LGBTTTI). En específico, se exponen aquellos enunciados relacionados con alguno de los derechos analizados, siguiendo con el enfoque de este documento.

Como se observa, principalmente existe un amplio reconocimiento de los derechos de la población indígena. Además del reconocimiento de los derechos contenidos en la Constitución, en el caso de las poblaciones afrodescendientes y LGBTTTI se destaca la adopción de medidas efectivas para combatir conductas y actitudes de exclusión o discriminación, prejuicios y estigmas, así como para eliminar el racismo y para la prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias en contra de estos grupos. Respecto a la población en condición de movilidad humana, se expresa la protección efectiva de sus derechos y la no criminalización asociada a este estado.

19. Constitución Política de la Ciudad de México. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017.



TABLA 2: ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN LOS DERECHOS DE LOS COLECTIVOS

i. Población indígena

EJERCICIO DE DERECHOS	
Artículo 57	Esta Constitución reconoce, garantiza y protege los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y sus integrantes. Las mujeres y hombres que integran estas comunidades serán titulares de los derechos consagrados en esta Constitución.
Artículo 59	En este artículo se tocan aspectos de carácter jurídico; así como los relacionados con la libre determinación y la autonomía. Además, se establecen derechos de participación política, de comunicación, culturales, de desarrollo propio; a la educación; a la salud; a la justicia; a la tierra, al territorio y a los recursos naturales; y los derechos laborales. En complemento a lo anterior, se señalan las medidas de implementación que deberán observar las autoridades de la Ciudad de México para garantizar los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.
Artículo 8	Garantiza la permanencia de la población en el acceso a la educación independientemente de su condición étnica, cultural y lingüística, lo cual aplica en su totalidad a la población indígena, además de otras condiciones.
Artículo 9	Las autoridades de la Ciudad de México asegurarán progresivamente, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes generales aplicables, el desarrollo de investigación científica para el rescate y la promoción de la medicina tradicional indígena. (Inciso D, lineamiento 3)
Artículo 11	Reconoce los derechos de las personas de identidad indígena. La Constitución protege los derechos reconocidos a las personas de identidad indígena que habiten o estén de tránsito en la Ciudad de México. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para impedir la discriminación y garantizar el trato igualitario progresivo y culturalmente pertinente (Inciso O).
Artículo 16	La Ciudad de México promueve y protege los conocimientos y prácticas tradicionales que los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes realizan para la preservación de su medio ambiente. (Inciso A, lineamiento 9).
Artículo 21	Del presupuesto que el Congreso de la Ciudad les autorice en el correspondiente Decreto de Presupuesto de Egresos, cada una de las alcaldías deberá destinar al menos el 22% a proyectos de inversión en infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos en todas las colonias, pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas de la demarcación territorial (Lineamiento 2).
Artículo 25	La Constitución reconoce el derecho de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, residentes a ser consultadas en los términos de esta Constitución y tratados internacionales (Inciso A, lineamiento 6).
Artículo 26	Esta Constitución reconoce la participación de las personas que habitan la Ciudad de México, en sus más variadas formas, ámbitos y mecanismos que adopte la población de manera autónoma y solidaria, en los distintos planos de la democracia participativa: territorial, sectorial, temática, pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. Las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deberán respetar y apoyar sus formas de organización (Inciso A, lineamiento 1).
Artículo 27	La selección de las candidaturas [para partidos políticos] se hará de conformidad con lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, la legislación electoral y los estatutos de los partidos políticos; se salvaguardarán los derechos políticos de los ciudadanos, la postulación de personas jóvenes e integrantes de pueblos y comunidades indígenas, y cumplirán las obligaciones en materia de transparencia, declaración patrimonial, de interés y fiscal, protección de datos personales, paridad de género, y las demás que establezca la ley (Inciso B, lineamiento 4).



ii. Población afrodescendiente

EJERCICIO DE DERECHOS	
Artículo 11	Se refiere a los derechos de personas afrodescendientes al señalar que esta población (i) goza de los derechos reconocidos por esta Constitución. Tienen derecho a la protección y promoción de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural, artístico, material e inmaterial; (ii) las autoridades adoptarán medidas efectivas de trato igualitario, en consulta y cooperación con estas personas, para el ejercicio pleno de sus derechos, combatir los prejuicios y estigmas, eliminar el racismo, así como para la prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias en su contra; (iii) las autoridades fomentarán la autoadscripción de las personas afrodescendientes mediante campañas de información y sensibilización para su reconocimiento; (iv) esta Constitución reconoce y protege las contribuciones históricas de las personas afromexicanas en la construcción de la nación mexicana y de la Ciudad de México (Inciso N).

iii. Comunidad LGTTTI

EJERCICIO DE DERECHOS	
Artículo 11	Reconoce y protege los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travesti, transexuales e intersexuales, para tener una vida libre de violencia y discriminación. Reconoce en igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas LGTTTI, con o sin hijos, que estén bajo la figura de matrimonio civil, concubinatio o alguna otra unión civil. Las autoridades establecerán políticas públicas y adoptarán las medidas necesarias para la atención y erradicación de conductas y actitudes de exclusión o discriminación por orientación sexual, preferencia sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales (Inciso H).

iv. Población en condición de movilidad humana

EJERCICIO DE DERECHOS	
Artículo 11	Las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión (Inciso I).
Artículo 20	El Gobierno de la Ciudad de México y todas las autoridades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, ya sea que se encuentren en tránsito, retornen a la Ciudad de México o que esta sea su destino (...) (Lineamiento 5).

Derivado de su nueva arquitectura, la Constitución de la CDMX precisa que el Congreso deberá adecuar la totalidad del orden jurídico de la Ciudad a lo establecido en esta, a más tardar el 31 de diciembre de 2020 (Artículo trigésimo noveno transitorio).²⁰ Asimismo, señala que, a partir del inicio de su vigencia, “todas las autoridades de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, estarán obligadas a adecuar su actuación conforme a los principios y derechos reconocidos por la misma” (Artículo vigésimonoveno transitorio).

20. En materia de educación, la Constitución señala que el Congreso tendrá un plazo de 180 días posteriores a la entrada en vigor de esta Constitución para expedir la ley de educación de la Ciudad de México y demás ordenamientos que se deriven de la promulgación de la misma (Artículo décimo transitorio).



A la espera de su armonización, en la Tabla 3 se enlista el marco normativo local vigente relacionado con los derechos y colectivos de interés, incluyendo mandatos dirigidos a población vulnerable. Se presentan 22 ordenamientos, de los cuales 18 guardan relación con al menos alguno de los derechos planteados en este documento (educación, salud, trabajo y vivienda) o con la discriminación socio-cultural.²¹ De este último conjunto de normas, ocho ordenamientos no contemplan medidas para ningún colectivo.²² Diez normatividades hacen mención a la población indígena, y siete contemplan lineamientos para la población migrante. Por último, tres normas incorporan ordenamientos para la población LGBTTTI y solo una hace mención a la población afrodescendiente.

Destaca, de forma particular, la reciente publicación de la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México que, retomando el nuevo diseño constitucional de la Ciudad, establece las obligaciones de las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias y atribuciones; además de asegurar la correcta aplicación por parte de los poderes de las obligaciones derivadas de la Constitución Política del país y de la Ciudad; así como de los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; entre otros (Artículo 1).

21. Dentro del conjunto de leyes presentadas en la Tabla 3, se identifican tres leyes relevantes en materia de discriminación y garantía de derechos que no se asocian directamente con los ámbitos incluidos en el Plan de Acción de la CDMX. Éstas son: (1) Ley de la Accesibilidad para la Ciudad de México; (2) Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal y; (3) Ley de Sociedad de Convivencia para la Ciudad de México.

22. Estas normas son: Ley de Protección y Fomento al Empleo; Ley de Aguas del Distrito Federal; Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral; Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; Ley que establece el Derecho a contar con una Beca para los Jóvenes Residentes en el Distrito Federal, que estudien en los Planteles de Educación Media Superior y Superior del Gobierno del Distrito Federal; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal; y Ley de Atención Prioritaria para las personas con Discapacidad y en Situación de Vulnerabilidad en la Ciudad de México.



TABLA 3: LEGISLACIÓN SECUNDARIA VIGENTE A NIVEL LOCAL QUE REGULA EL ACCESO A LOS DERECHOS DE LOS COLECTIVOS Y LA ERRADICACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN.

MANDATO	ALCANCE	GRUPOS CON MENCIONES ESPECÍFICAS
Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus Garantías de la Ciudad de México	Establecer las obligaciones de las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en el ámbito de sus competencias y atribuciones; así como desarrollar los derechos humanos contenidos en la Carta de Derechos de la Constitución Política de la Ciudad de México.	Población general Población indígena Población migrante Población afrodescendiente Población LGBTTTI
Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal	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.	Población general Población indígena Comunidad LGBTTTI Población migrante
Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal	Reglamentar el cumplimiento de los derechos constitucionales en materia social.	Población general Población indígena
Ley de Educación del Distrito Federal	Regular los servicios educativos que imparte el Gobierno de la Ciudad de México y sus organismos.	Población general Población indígena Población migrante
Ley de Salud del Distrito Federal	Regular el acceso a los servicios de salud de la población de la Ciudad de México.	Población general Población indígena Población LGBTTTI
Ley de Protección y Fomento al Empleo	Establecer las bases de protección, promoción y fomento del empleo con el propósito de procurar el desarrollo económico y social integral.	Población general
Ley de Vivienda para la Ciudad de México	Reglamentar el derecho a la vivienda, así como establece el ordenamiento jurídico, para promover acciones orientadas a la política de vivienda, programas y apoyos habitacionales.	Población general Población indígena
Ley de Aguas del Distrito Federal	Regular la gestión integral de los recursos hídricos y la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reúso de aguas residuales.	Población general
Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal	Comprometer al combate de los prejuicios y la discriminación; reconocer la interculturalidad, la identidad pluralista, la inclusión de las diversas comunidades; reforzar la interacción intercultural; e incentivar la supervivencia y prosperidad de cada cultura.	Población indígena Población migrante
Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral	Establecer que el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, deberá garantizar el acceso gratuito a los servicios médicos disponibles y a los medicamentos asociados que proporciona dicha dependencia a las personas residentes en el Distrito Federal que no estén incorporadas a algún régimen de seguridad social laboral.	Población general
Ley de Albergues Públicos y Privados para Niñas y Niños del Distrito Federal	Regular el funcionamiento de los albergues públicos y privados, sin fines de lucro, que tienen un fin preeminentemente de asistencia social y que tengan bajo su cuidado a niñas y niños en el Distrito Federal, para garantizar su integridad física y psicológica, y su situación jurídica.	Población general Población migrante
Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	Establecer las bases para la elaboración y actualización del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, su implementación, seguimiento y evaluación, así como establecer las bases de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Distrito Federal.	Población general



MANDATO	ALCANCE	GRUPOS CON MENCIONES ESPECÍFICAS
Ley que establece el Derecho a contar con una Beca para los Jóvenes Residentes en el Distrito Federal, que estudien en los Planteles de Educación Media Superior y Superior del Gobierno del Distrito Federal	Establecer el derecho de los jóvenes residentes en el Distrito Federal que estudien en los planteles de educación Media Superior y Superior del Gobierno del Distrito Federal, a recibir una beca educativa.	Población general
Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal	Establecer los principios y criterios que, desde la perspectiva de género, orienten las políticas públicas para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia; así como establecer la coordinación interinstitucional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.	Población general Población migrante
Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México	Lograr el reconocimiento, promoción, protección, respeto y defensa de los derechos humanos de las personas jóvenes que habitan y transitan en la Ciudad de México; normar las políticas, medidas y acciones que contribuyan al desarrollo integral de las personas jóvenes en la Ciudad de México; regular mecanismos para la integración, elaboración, utilización y sistematización de la información a efecto de generar políticas tendientes a consolidar el desarrollo integral de las personas jóvenes; desarrollar en la población una cultura de conocimiento y participación en temas relacionados con la juventud de la Ciudad de México; y regular la organización del Instituto de la Juventud del Distrito Federal.	Población general Población indígena Población migrante
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Establecer las atribuciones, competencias, facultades; integración, y procedimientos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.	Población general
Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar del Distrito Federal	Establecer los principios y criterios que, desde la perspectiva de una cultura de paz, de enfoque de género y de derechos humanos de la infancia y juventud, orienten el diseño e instrumentación, evaluación y control de las políticas públicas para reconocer, atender, erradicar y prevenir la violencia en el entorno escolar, especialmente el maltrato escolar que se presenta en los niveles básico y medio superior que se imparten en el Distrito Federal.	Población general
Ley de Atención Prioritaria para las personas con Discapacidad y en Situación de Vulnerabilidad en la Ciudad de México	Normar las medidas y acciones que garanticen a las personas con discapacidad y en situación de vulnerabilidad la atención prioritaria en los trámites y servicios que presta la administración pública del Distrito Federal.	Población en situación de discapacidad y vulnerabilidad: a) Adultos Mayores de 60 años; b) Madres con hijos menores de 5 años; c) Mujeres embarazadas; y d) Mujeres jefas de familia.
Ley de los Derechos Culturales de los Habitantes y Visitantes de la Ciudad de México	Garantizar que toda persona, grupo o comunidad cultural que fije su residencia en la Ciudad de México o esté de tránsito en la misma tiene legitimidad para ejercer los derechos culturales previstos en esta ley, con base en los principios y disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Política de la Ciudad de México, de los tratados internacionales de la materia de los que el Estado mexicano sea parte, de sus criterios interpretativos, directrices operativas, observaciones generales oficiales, y demás disposiciones aplicables.	Población general Población indígena Población migrante



MANDATO	ALCANCE	GRUPOS CON MENCIONES ESPECÍFICAS
Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México	Reconocer a las niñas, niños y adolescentes que habitan o transitan en la Ciudad de México como sujetos de derechos humanos, de conformidad con los principios establecidos en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Establecer las políticas, parámetros, lineamientos y configurar el marco legal que permitan a las autoridades garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes que habitan y transitan en la Ciudad de México (entre otros).	Población general Población indígena Población migrante
Ley de la Accesibilidad para la Ciudad de México	Establecer que en la Ciudad de México se garantice el derecho a la accesibilidad al entorno físico, las edificaciones, los espacios públicos, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y el transporte, especialmente para las personas con discapacidad y personas con movilidad limitada, asegurando el ejercicio de sus derechos y eliminando cualquier forma de discriminación y promoviendo la igualdad.	Población general
Ley de Sociedad de Convivencia para la Ciudad de México	Establecer las bases y regular las relaciones derivadas de la Sociedad de Convivencia en el Distrito Federal.	Población general

En general, se observa que la Ciudad de México presenta un desarrollo legal importante para la protección de los derechos de los colectivos, incluso liderando a nivel nacional. Su nueva Constitución ofrece un marco propicio para el diseño e implementación de abordajes que permitan igualar las oportunidades de los colectivos con los de la población general a través de acciones de discriminación positiva.

2.2 MARCO INSTITUCIONAL

A nivel local, la implementación del marco normativo antes expuesto se encuentra a cargo de un conjunto amplio de organismos públicos con atribuciones en la construcción e instrumentación de programas y políticas dirigidas a los colectivos de interés. A continuación, se desarrolla lo referente a este punto.

En primer lugar, los cambios constitucionales han establecido la creación de nuevas figuras, las cuales tendrán un papel preponderante en todo lo referente a la planeación, diseño y ejecución de la política social. Partiendo de la información disponible a la fecha, en la Figura 1 se presenta un ejercicio de síntesis de los actores gubernamentales que se espera que participen de forma activa para garantizar el ejercicio y progresividad en los derechos establecidos.

En la parte de **planeación** aparece, como un nuevo organismo, el **Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva** (Instituto), el cual estará encargado de la elaboración del Plan General de Desarrollo (Plan). Además, dicho Instituto tendrá competencias en materia de **diseño y evaluación** de la política y los programas sociales, incluyendo el desarrollo de un sistema de indicadores para dar seguimiento a la instrumentación del Plan. Esta responsabilidad será compartida con el nuevo



Sistema Integral de Derechos Humanos (Sistema),²³ quien tendrá a su cargo el diseño de medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa, además de los criterios para la efectiva coordinación de las instancias que participarán en la implementación de las políticas, programas y acciones gubernamentales.²⁴ Ambos órganos serán centrales para la inclusión del Plan de Acción dentro de los objetivos y metas de la administración del gobierno entrante.

En estas tareas también deberán participar organismos con trayectoria, como el **Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED)**, el cual presenta facultades para el **diseño y evaluación de políticas y programas** de combate a la discriminación. Igualmente, con potestades en materia de evaluación, se encuentra el **Consejo de Evaluación del Desarrollo Social de la Ciudad de México (Evalúa)**. A este conjunto se suma la **Secretaría de Finanzas**, dependencia encargada de los **procesos de programación y presupuestación** del gasto. Cabe señalar que el Instituto tendrá también entre sus funciones verificar la congruencia y alineación entre la asignación presupuestal del gasto, las estrategias y acciones establecidas en el Plan y los demás planes y programas aprobados. Por último, deberán contemplarse las atribuciones de la **Secretaría de Gobierno** en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos en el ámbito administrativo.

Particularmente, en la etapa de ejecución, se suma la **Secretaría de Inclusión y Bienestar Social**, que suple a la Secretaría de Desarrollo Social, con la responsabilidad de implementar políticas públicas y programas generales encaminadas a proteger, promover y garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas que habitan en la Ciudad, en especial de los grupos de atención prioritaria. Además, deberá formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas, programas y acciones que promuevan la igualdad y combatan la discriminación, exclusión social (...) garantizando el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, los derechos humanos y las libertades fundamentales de los grupos sociales de atención prioritaria, dentro de los cuales se encuentran las **personas LGBTTTI, las personas migrantes y sujetas a protección internacional, y las personas afrodescendientes**.²⁵ Cabe resaltar que esta es la primera vez que se incluye explícitamente a este conjunto dentro de las funciones otorgadas a una dependencia.

De igual manera, se integra a la nueva administración de gobierno la **Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes**, encargada de formular, ejecutar y evaluar planes, programas, proyectos y acciones para el desarrollo integral, intercultural y sostenible de los **pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas** residentes en la Ciudad; con una perspectiva de derechos humanos y de género. Anteriormente, estas responsabilidades se encontraban a cargo de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

23. La Ley para regular el Sistema Integral de Derechos Humanos será expedida por el Congreso a más tardar el 30 de abril de 2019. Constitución Política de la Ciudad de México. Artículos Transitorios.

24. Constitución Política de la Ciudad de México. Artículos 5 y 15.

25. Además de atribuciones a nivel de implementación, esta Secretaría también presenta facultades para diseñar y evaluar programas y políticas, de acuerdo con lo señalado en la Ley Orgánica.



A estas dependencias se suman otras que han tenido históricamente a su cargo la instrumentación de programas, acciones y dotación de servicios relacionados con los derechos fundamentales analizados (salud, educación, trabajo y vivienda) como las **secretarías de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación** (antes Secretaría de Educación); **de Salud; de Trabajo y Fomento al Empleo; de Desarrollo Económico; de Desarrollo Urbano y Vivienda; y de Gobierno**. De forma adicional, la Constitución de la Ciudad mandata la creación del **Sistema Integral de Asistencia Social**, a cargo de diseñar y ejecutar políticas públicas para la atención de personas, familias, grupos y comunidades con perspectiva de derechos humanos y resiliencia. A la fecha de creación del Plan de Acción, no se dispone de mayor información sobre las funciones de este Sistema. Todo este conjunto de organismos se resume en la Figura 1.

FIGURA 1: CONJUNTO DE ORGANISMOS QUE PARTICIPARÁN EN EL EJERCICIO DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva	Elaborar el Plan General de Desarrollo, generar sistema de indicadores para su seguimiento, definir criterios para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas y los programas sociales.
Sistema Integral de Derechos Humanos	Diseñar medidas de nivelación, inclusión y acción afirmativa, determinar las bases para la coordinación entre actores.
Secretaría de Inclusión y Bienestar Social	Diseñar, implementar y evaluar programas y políticas para garantizar derechos, en especial de grupos prioritarios: Afrodescendientes, LGTBTTI y Migrantes.
Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes	Diseñar, implementar y evaluar programas y políticas para garantizar derechos de la población indígena
Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación	Normar, diseñar y evaluar políticas públicas de combate a la discriminación.
Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del la CDMX	Evaluar de forma externa la política y los programas sociales.
Secretaría de Finanzas	Programar y presupuestar el gasto.
Secretaría de Educación, Ciencia, Tecnología e Innovación Secretaría de Salud Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo Secretaría de Desarrollo Económico Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Secretaría de Gobierno Sistema Integral de Asistencia Social	Diseñar e implementar programas, acciones y servicios, relacionados con derechos fundamentales como la educación, la salud, el trabajo y a vivienda.



Una mirada a la inclusión de los colectivos en la administración de gobierno 2012-2018

En el anexo 1 se sistematizan los resultados de un breve análisis sobre la inclusión de los colectivos en la planeación de los objetivos y ejecución de la administración de gobierno 2012-2018. Primeramente se analizó la consideración de los cuatro colectivos (indígenas, afrodescendientes, LGBTTTI y población en condición de movilidad humana) en las metas y líneas de acción del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 (Programa General); así como de los programas sectoriales que se derivan de este.²⁶ Posteriormente, se revisó la cobertura de un listado de programas y acciones focalizadas en los colectivos y en la erradicación de la discriminación,²⁷ en cuanto a su distribución y atención a los derechos fundamentales analizados en este informe. A continuación, se sintetizan los principales hallazgos.

- El Programa General contempla en sus líneas de acción a tres colectivos, faltando únicamente la población afrodescendiente.
- En el análisis de 11 programas sectoriales de dependencias con atribuciones en el ejercicio de los derechos priorizados, se encuentra que la mayoría incluyó medidas para la población indígena (nueve programas), para la población en condición de movilidad humana y para la comunidad LGBTTTI (seis programas en ambos casos). Sólo un programa sectorial integró medidas para la población afrodescendiente (Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México 2016-2018).
- Se identificaron 44 intervenciones gubernamentales con beneficios focalizados en algunos de los colectivos dentro del marco de derechos analizados. La mayor parte de estas intervenciones se refieren a acciones aisladas, más que a programas estructurados o sistemáticos que responden a una estrategia compartida.
- En consistencia con el resultado anterior, la mayoría de las intervenciones están enfocadas, principalmente, a la población LGBTTTI (18 programas/acciones), seguido de los pueblos indígenas (9 programas/acciones) y de población en situación de movilidad humana (8 programas/acciones).²⁸ Solo 4 de estas intervenciones se dirigen a la población afrodescendiente. Asimismo,

26. La selección de los programas sectoriales tomó en consideración los actores relevantes en la materia de estudio identificados en esta misma sección. Estos programas son: Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018; Programa Sectorial de Educación y Cultura 2013-2018; Programa Sectorial de Salud 2013-2018; Programa Sectorial de Trabajo Empleo y Seguridad Social 2013-2018; Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013-2018; Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo 2013-2018; Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México 2016-2018; Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México; y Programa Integral para el Empoderamiento y Autonomía Económica de las Mujeres de la Ciudad de México.

27. El listado de programas y acciones fue integrado con la información reportada por dependencias y entidades para la conformación de este inventario, a petición del COPRED. Asimismo, incluye la información difundida en el Inventario de Programas y Acciones 2016 operados en la Ciudad de México por el Coneval.

28. De las 44 acciones/programas, dos se enfocan tanto a población en condición de movilidad humana como indígenas.



7 del total de intervenciones operan en favor de la igualdad y del combate a la discriminación sin mencionar a un grupo en particular.

- Cuando se analiza el mismo universo de intervenciones desde los servicios que prestan, la mayoría brinda talleres o foros, o difunde material para sensibilizar a la población general o a funcionarios públicos en el tema de discriminación (24 intervenciones). Otro conjunto de intervenciones se enfoca en la promoción de trabajo y apoyo a proyectos productivos, especialmente para indígenas (10 intervenciones), y en prestación de servicios de salud, en particular para la población LGTBTTTI (9 intervenciones). Finalmente, sólo un programa promueve acciones de la vivienda, en este caso para integrantes de la población LGTBTTTI (mujeres trans). No se identificó ningún programa que tenga como objetivo apoyar en la educación de los grupos de interés.

Los hallazgos anteriores sugieren que en la Ciudad de México se han implementado acciones para atender a la población objetivo; sin embargo, estas no se muestran como un esfuerzo coordinado y articulado que responda de forma integral a los nudos críticos reportados.



3. MARCO CONCEPTUAL

Como parte del reconocimiento de los derechos humanos y garantías, la Constitución Política de la CDMX señala que toda persona tiene derecho a la educación, a la protección de salud, a un trabajo digno y socialmente útil; así como a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, entre otros (Artículos 8, 9 y 11). Para proteger y garantizar el acceso a dichos derechos se han creado diferentes organismos gubernamentales, encargados de la planeación, el diseño y operación de programas, y políticas públicas dirigidas a las problemáticas de la población general. Todo esto está recogido en los objetivos y metas del Plan General de Desarrollo de la Ciudad y en los programas sectoriales y especiales que se derivan de este.

No obstante, históricamente ha habido grupos minoritarios -como los pueblos indígenas, los afrodescendientes, la comunidad LGTBTTI y la población en condición de movilidad humana - que han encontrado limitaciones para el ejercicio efectivo de sus derechos debido a prácticas que los colocan en una situación de desventaja y exclusión, tales como la discriminación, la xenofobia y el racismo.

En general, se discrimina por el origen étnico, el sexo, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, la condición de salud, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, la orientación sexual y el estado civil, entre otros. Asimismo, se excluye bajo actitudes, opiniones, creencias, prejuicios o estereotipos basados en la concepción de que existen grupos sociales inferiores a otros. Esta misma situación se presenta cuando se rechaza, e incluso denigra, a las personas extranjeras o las que por prejuicio o estereotipos se cree que lo son. Dichas desigualdades se acentúan cuando confluyen varias condiciones constitutivas de diferencia.

Todo lo anterior ha llevado a que las particularidades propias de los colectivos mencionados no hayan sido tomadas en cuenta -de forma significativa- en la planeación y diseño de la política social. Ante esta situación, diferentes grupos de la sociedad impulsaron, como lo siguen haciendo hoy en día, el reconocimiento de esta realidad y, en particular, la garantía al derecho a la igualdad, mediante la erradicación de todas las formas, matices y efectos que provoca la exclusión. Como producto de lo anterior, la Constitución local estableció, bajo el principio de igualdad, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (Artículo 4).

Para dar cumplimiento a estos últimos preceptos, así como para impulsar el derecho a la igualdad y a la no discriminación en las políticas públicas, en 2011 se publicó la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal (LPEDDF). Esta Ley dio origen al COPRED como la institución responsable de prevenir y eliminar la discriminación en la Ciudad de México a través del análisis y evaluación de la política pública, legislativa y los entes públicos, y la atención a la ciudadanía, con el fin de generar un cambio social a favor de la igualdad y la no discriminación. Desde entonces se han realizado grandes esfuerzos para lograr estos objetivos y enfrentar los retos aun existentes que

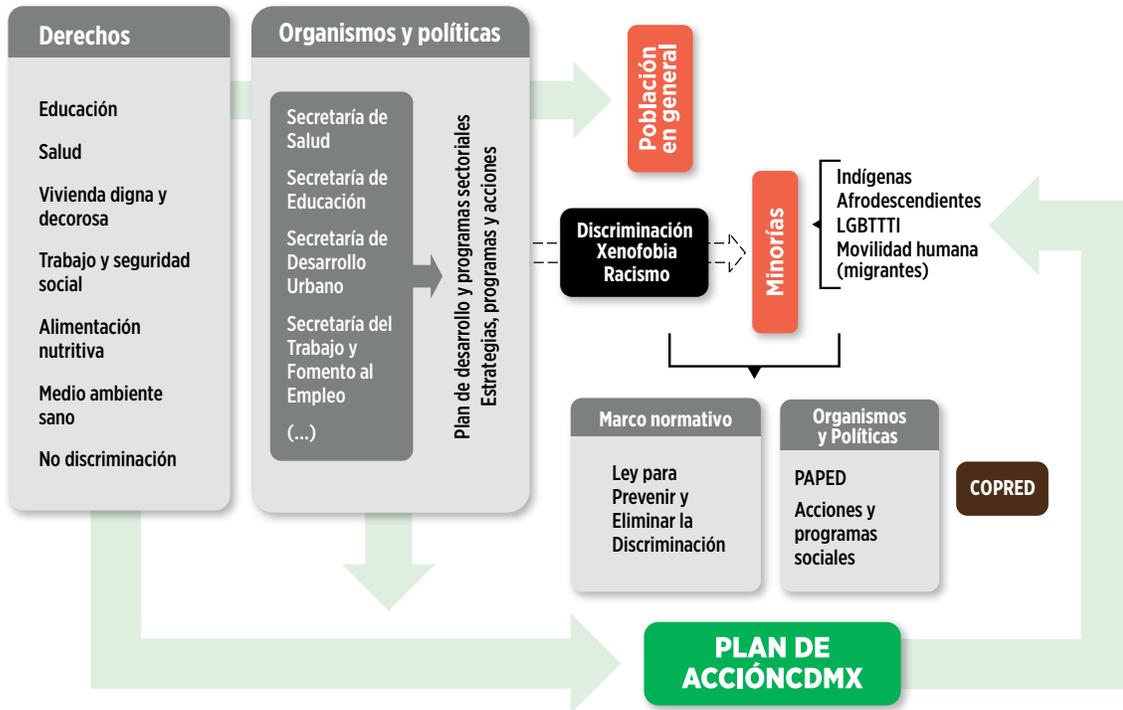


representan las carencias y problemáticas que invalidan la posibilidad de un ejercicio pleno de los derechos.

En ese sentido, el enfoque que se propone para la construcción de un modelo de acción para los colectivos de interés ubica la discriminación, la xenofobia y el racismo como barreras o limitantes para el acceso a los derechos fundamentales. Por lo anterior, y como se desarrolla más adelante, el objetivo de Plan de Acción es aportar medidas concretas para que dichas barreras se vean eliminadas, reorientando los esfuerzos de la política actual hacia prácticas que se centren en los nudos críticos identificados. Lo anterior, partiendo de que existe un marco que respalda la legalidad de las acciones, y un conjunto de organismos con atribuciones y competencias que les permiten actuar en consecuencia.

La lógica de todo este planteamiento se presenta de forma gráfica en la Figura 2.

FIGURA 2: LÓGICA DEL ENFOQUE DE INTERVENCIÓN QUE PROPONE EL PLAN DE ACCIÓN





4. OBJETIVO Y EJES DEL PLAN DE ACCIÓN

Con base en los nudos críticos previamente presentados, se define como el objetivo general del Plan de Acción el **contribuir a la erradicación de la discriminación, el racismo y la xenofobia en la Ciudad de México, mediante el acceso pleno a derechos fundamentales reconocidos en el marco legal nacional y local.**

Derivado de lo anterior, se plantean los siguientes cuatro objetivos específicos:

1. Contribuir al ejercicio pleno de derechos fundamentales para el desarrollo social de los colectivos, incluyendo, educación, salud, trabajo y vivienda.
2. Fortalecer la participación de los colectivos en la esfera política y en una toma de decisiones activa.
3. Impulsar la inclusión plena de los colectivos en las estadísticas y en los diferentes informes y reportes públicos que tengan como fin exponer el acceso a los derechos de la población.
4. Contribuir a la armonización del marco jurídico -atendiendo lo estipulado por la normativa local y los estándares internacionales de derechos humanos- así como, a la visibilización de los colectivos en el ejercicio de planeación del gobierno.

Con carácter transversal, se plantea el siguiente objetivo:

5. Sensibilizar a la población en general que habita en la Ciudad de la existencia de dichos colectivos, y de las diferentes manifestaciones que presenta la discriminación, incluyendo los impactos de esta a nivel individual y colectivo.

A partir del enfoque conceptual propuesto para la elaboración del Plan de Acción, se proponen seis ejes estratégicos: **educación, salud, trabajo, vivienda, participación sociopolítica y generación de información.** Dichos ejes constituyen las principales áreas de intervención del Plan.



5. MODELO DE GESTIÓN Y ESTRATEGIAS DE EJECUCIÓN

En esta sección se presentan los principales criterios para la implementación del Plan de Acción, en cuanto a los atributos deseables en el proceso de instrumentación; además de una orientación respecto al arreglo institucional.

Criterios para la implementación de las acciones

Para lograr una implementación satisfactoria del Plan de Acción que redunde en el cumplimiento efectivo e integral de los derechos de los colectivos, es necesario que se articule una **estrategia de atención a los colectivos** que involucre a todos los actores con competencia en la materia. En función de lo anterior, es necesario considerar una serie de atributos en la entrega de los servicios que se ofrezcan a dichas poblaciones para lograr una gestión pública con calidad. A continuación, se describen estos elementos.

Pertinencia. Brindar servicios que reconozcan las particularidades, potencialidades y contexto de cada colectivo, reconociendo la existencia de ciclos de desarrollo en la población.

Integralidad. Ofrecer las atenciones considerando que la única ruta para lograr el pleno ejercicio de los derechos es dotar de servicios dentro de un esquema integral de atención que satisfaga las necesidades particularidades de cada grupo, en cada área prioritaria. Esto en contraposición a acciones aisladas y desvinculadas.

Accesibilidad. Incorporar las medidas o mecanismos requeridos para garantizar que todos los colectivos puedan acceder, de forma efectiva, a los servicios. Esto no solo implica ofrecer una cobertura adecuada de servicios, sino también generar las condiciones para su aprovechamiento.

Ética. Contar con servidores públicos comprometidos con los objetivos de la estrategia, con la prerrogativa del interés público sobre el privado, y con sensibilidad respecto a la problemática atendida y respeto a la diversidad de la población.

Transparencia y participación ciudadana. Brindar información sobre la gestión de la estrategia, con apertura al escrutinio público, y a propuestas de mejora y de cambio provenientes desde la ciudadanía.

Evaluación permanente y mejora continua. Contemplar la realización de ejercicios de evaluación sistemáticos, tanto internos como externos, para identificar áreas de mejora continua en los procesos operativos de la producción y entrega de servicios.

Arreglo institucional

Para la implementación del Plan de Acción se considera necesario impulsar la inclusión de sus principales objetivos dentro del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México 2019-2024; y en el



sistema de monitoreo, en lo que respecta a sus indicadores.²⁹ Esto contribuirá al compromiso de los diferentes entes y al seguimiento de los resultados.

Por otro lado, se propone que el Sistema Integral de Derechos Humanos sea la instancia encargada del diseño de la estrategia de atención de los colectivos, así como de la coordinación de los organismos encargados de las acciones y programas en la materia (Ver Figura 1).

En el diseño, implementación y evaluación de la estrategia, es de suma relevancia lograr una articulación efectiva con el resto de los poderes locales y con actores a nivel federal, así como con organismos de la sociedad civil, la academia y el sector privado. Especialmente con estos últimos se deberá privilegiar la creación de complementariedades y sinergias en las acciones que actualmente realizan.

Presupuesto

El Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México 2019, incluyendo lo de los ejercicios fiscales anteriores (2012-2018), presenta la clasificación del gasto por dependencias, entidades y órganos desconcentrados, así como por función; sin embargo, no se categoriza por atención a grupo o temáticas prioritarias. Aunque se reportan las estrategias y líneas de acción del Programa de Derechos Humanos -las cuales contemplan acciones para los grupos indígena, movilidad humana y LGBTTTI- no se registra el presupuesto asignado para estas. En ese sentido, la estructura del decreto de Presupuesto vigente carece de elementos que permitan analizar el gasto destinado a los grupos de interés.

Dada la asignación de funciones fijadas por la Ley Orgánica para la atención de la población afrodescendiente, LGBTTTI y en condición de movilidad humana, se contará con el presupuesto asignado a la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social.³⁰ Cabe advertir que la cobertura de esta Secretaría incluye a otros grupos prioritarios. Para la población indígena corresponderá lo presupuestado para la Secretaría de Pueblos y Barrios y Comunidades Indígenas Residentes.

Debido a que el Plan de Acción demanda la participación de otras dependencias sin atribuciones directas en la atención de estos colectivos, será relevante que en el decreto de egresos se etiquete por dependencia el presupuesto que deberá ser destinado para la atención de los grupos prioritarios. En esta recomendación se incluye también a la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social. Esta medida, además de sumar a la transparencia de la distribución de los recursos, brindará mayores elementos para analizar la efectividad de dicha asignación.

29. De acuerdo con lo mandatado por la Constitución, estas funciones serán desarrolladas por el Instituto de Planeación.

30. En 2019, el presupuesto decretado para la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social fue menor al determinado en los últimos cinco años para la Secretaría de Desarrollo Social. La diferencia es de alrededor de 3 790 millones, considerando el promedio del gasto asignado a esta última en el periodo fiscal 2014-2018.



6. SISTEMA DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y MONITOREO

En materia de monitoreo, como ya fue señalado, el Instituto de Planeación tendrá entre sus funciones la creación de un sistema de indicadores de los derechos, lo que le permitirá fijar metas en el presupuesto anual y evaluar la garantía de su cumplimiento progresivo. Es altamente deseable que los indicadores propuestos en la Matriz de planificación (sección 7) queden plasmados también en dicho sistema, incluyendo las dependencias responsables de reportar el avance de las metas y de su cumplimiento.

Por otro lado, se sugiere programar una evaluación de resultados del Plan de Acción, con el fin de identificar cambios en la población beneficiaria a partir de los indicadores establecidos. Asimismo, se sugiere contemplar una segunda evaluación, de procesos, que permita identificar las fortalezas, áreas de mejora y buenas prácticas en la instrumentación del Plan. Se recomienda realizar ambas evaluaciones al intermedio de la ejecución; es decir, en el año 2022. En esta materia, como ya fue señalado, varias secretarías tienen atribuciones.



7. MATRIZ DE PLANIFICACIÓN DE ACCIONES

En el anexo 2 se presenta en extenso la propuesta de la Matriz de Planificación de Acciones. En la construcción de los indicadores se privilegió contar con mediciones a nivel de resultados, complementadas con métricas a nivel de gestión.

Si bien la matriz incorpora acciones en materia educativa y salud, siendo estas de competencia federal, es importante hacer notar el espacio para el desarrollo de propuestas que deviene de la coincidencia política de las actuales administraciones federal y local.

Por otra parte, se aclara que algunos indicadores propuestos deberán ser verificados en el próximo Censo de Población y Vivienda. Dado que su levantamiento está programado para el año 2020 -en un periodo muy pronto para poder observar resultados del Plan de Acción-, las mediciones de estos indicadores aparecen propuestas hasta el año 2025 (Encuesta Intercensal). No obstante, se sugiere contemplar mediciones para el año 2020, como parte de las tareas de monitoreo.

