



consultores en gestión pública y social, sc

Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

**CONSULTORÍA PARA DAR SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN
DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
(PDHDF) A TRAVÉS DE ESTUDIOS DE CASO**

**Tercer entregable
Informe final**

6 de diciembre de 2010.

Elaborada por Cívicos, Consultores en Gestión Pública y Social, S.C.

Contenido

Introducción	5
1. Objetivo General	7
2. Universo de estudio	7
3. Preguntas de investigación	7
4. Marco conceptual	7
5. Metodología	11
6. Estructura del reporte	12
7. Referencias	17
1. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	19
1.1 Diseño institucional y legal	19
1.2 Aspectos básicos en la implementación de la política pública	24
1.2.1 Planeación	24
1.2.2 Ejecución	32
1.2.3 Coordinación	34
1.2.4 Supervisión y Monitoreo	36
1.2.5 Hallazgos relevantes	38
1.3 Proceso de implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	39
1.3.1 Línea de acción 12	40
1.3.2 Línea de acción 314	42
1.3.3 Línea de Acción 315	44
1.3.4 Línea de acción 321	48
1.3.5 Línea de acción 322	50
1.3.6 Línea de acción 324	52
1.3.7 Línea de acción 1338	56
1.3.8 Línea de acción 1798	58
1.3.9 Línea de acción 2052	59
1.3.10 Línea de acción 2063	61
1.4 Análisis de la contribución de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a las estrategias transversales y a la institucionalización del enfoque de derechos humanos	62
1.4.1 Estrategias transversales	62
1.4.2 Institucionalización del enfoque de derechos humanos	70
1.5 Análisis de congruencia entre el modelo conceptual del PDHDF y el modelo conceptual implementado en el PGJDF	75
1.6 Conclusiones	78
1.7 Recomendaciones	79
Capítulo 2: Sistema de Aguas de la Ciudad de México	82
2.1 Diseño institucional y legal	82
2.2 Aspectos básicos en la implementación de la política pública	84
2.2.1 Planeación	84
2.2.2 Ejecución	90

2.2.3	Coordinación	91
2.2.4	Supervisión y monitoreo	94
2.2.5	Hallazgos relevantes	96
2.3	Proceso de implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	97
2.3.1	Línea de acción 633	97
2.3.2	Línea de acción 621	99
2.3.3	Línea de acción 628	100
2.3.4	Línea de acción 626	101
2.3.5	Línea de acción 620	103
2.3.6	Línea de acción 715	104
2.3.7	Línea de acción 631	105
2.3.8	Línea de acción 632	106
2.3.9	Línea de acción 655	107
2.3.10	Línea de acción 622	109
2.4	Análisis de la contribución de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a las estrategias transversales y a la institucionalización del enfoque de derechos humanos	110
2.4.1	Estrategias transversales	111
2.4.2	Institucionalización del enfoque de derechos humanos	114
2.5	Análisis de congruencia entre el modelo conceptual del PDHDF y el modelo conceptual implementado en el SACM.....	116
2.6	Conclusiones.....	118
2.7	Recomendaciones.....	120
3.	Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal.....	122
3.1	Diseño institucional y legal	122
3.2	Aspectos básicos en la implementación de la política pública	124
3.2.1	Planeación.....	125
3.2.2	Ejecución.....	130
3.2.3	Coordinación	131
3.2.4	Supervisión y monitoreo	133
3.2.5	Hallazgos relevantes	135
3.3	Proceso de implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal	136
3.3.1	Línea de acción 13	136
3.3.2	Línea de acción 315	138
3.3.3	Línea de acción 322	139
3.3.4	Línea de acción 372	141
3.3.5	Línea de acción 377	142
3.3.6	Línea de acción 395	144
3.3.7	Línea de Acción 468.....	145
3.3.8	Línea de acción 1860	146
3.3.9	Línea de acción 1861	147
3.3.10	Línea de acción 1966	148
3.4	Análisis de la contribución de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a las estrategias transversales y a la institucionalización del enfoque de derechos humanos	150

3.4.1 Estrategias transversales	150
3.4.2 Institucionalización del enfoque de derechos humanos	152
3.5 Análisis de congruencia entre el modelo conceptual del PDHDF y el modelo conceptual implementado en la SSSP.	154
3.6 Conclusiones.....	157
3.7 Recomendaciones.....	160
4. Conclusiones generales	162
4.1. Proceso de implementación del Programa y de las líneas de acción.....	162
4.2 Análisis de la contribución de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a las estrategias transversales y a la institucionalización del enfoque de derechos humanos	167
4.3 Recomendaciones finales	169
5. ANEXOS.....	173
5.1 Siglas y Acrónimos.....	173
5.2. Metodología para la selección de líneas de acción por ente	176
5.3. Listado de líneas de acción por ente	178
5.4. Instrumentos de trabajo de campo	181
5.4.1 Ficha para el registro de información documental.....	182
5.4.2 Entrevista general.....	183
5.4.3 Entrevista por línea de acción (ejemplo)	187
5.4.4 Talleres con funcionarios enlace, administrativos (planeación y finanzas) e implementadores del PDHDF.....	191
5.5. Listado de documentación institucional revisada	192
5.5.1. Listado de Documentos analizados de la Procuraduría General de Justicia del D.F.....	192
5.5.2. Listado de Documentos Analizados del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	196
5.5.3. Lista de Documentos Analizados de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.....	198
5.6. Bitácora de trabajo de campo por ente.....	200
5.7. Reporte de resultados de los talleres sobre la implementación del PDHDF en tres entes.....	206
5.7.1. Resultados taller en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF)	207
5.7.2. Resultados taller en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM)	210
5.7.3. Resultados taller en la Subsecretaría del Sistema Penitenciario (SSSP)...	212
5.8. Análisis del contenido en materia de Derechos Humanos en los acuerdos y circulares (marco normativo) de la PGJDF.....	216
5.8.1 Acuerdos	216
5.8.2. Circulares/Oficios Circulares	220

Introducción

En agosto de 2009 se publicó el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF). Su objetivo es proponer soluciones a los problemas que impiden o dificultan el ejercicio y goce de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal, por medio de estrategias, líneas de acción, plazos y unidades responsables, a partir de generalizar un enfoque de derechos humanos en la legislación, las políticas públicas y el presupuesto. Su diseño y estrategias se derivan de un diagnóstico previo, efectuado entre 2007 y 2008, con la amplia participación de las dependencias de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y la academia. El PDHDF es un esfuerzo sin precedentes en Latinoamérica por adecuar la política pública de un gobierno local al enfoque de derechos humanos y se concibe como “una herramienta para la planeación, programación, coordinación y articulación del quehacer del Estado desde un enfoque de derechos humanos [que] (p)ermite a las y los servidores públicos tener un marco de referencia común, así como mayor claridad en relación a las políticas públicas y legislación que competen a cada instancia para la realización de los derechos humanos en el D. F.” (PDHDF, 2009: 41).

Desde su publicación, las dependencias y entidades del ejecutivo local, así como los órganos del Poder Judicial, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los órganos autónomos locales han iniciado los trabajos para planear, ejecutar, coordinar y supervisar la implementación de las líneas de acción del Programa.

El diseño adecuado de una política pública y el compromiso de los actores involucrados en su implementación no bastan para asegurar que los propósitos de dicha política se cumplan. La implementación de la política pública pasa, inevitablemente por una serie de decisiones deliberadas, adaptaciones rutinarias e, incluso, resistencias que moldean la forma en la que el diseño se traduce en resultados concretos. Así, es necesaria una revisión de los primeros pasos que se han dado para implantar en la administración pública del Distrito Federal las estrategias y líneas de acción del PDHDF, para saber cuán cercano del diseño original está el avance real y qué procesos, decisiones y rutinas han tenido lugar, a poco más de un año de su puesta en marcha.

La frase “gobierno de resultados” es un concepto que se ha hecho presente de manera creciente en muchos países. Detrás del mismo, está la aceptación, nada nueva, de que el gobierno se legitima tanto a partir de su defensa de los valores y principios aceptados por la comunidad política como por los resultados de valor que entrega a la sociedad (legitimidad por rendimientos¹). De allí la necesidad de aumentar la capacidad de las instituciones públicas para generar resultados, así como de aprender de su desempeño pasado para fortalecer su papel en la sociedad. En este contexto, los ejercicios de valoración y evaluación de las políticas y programas adquieren gran importancia, tanto como medio de verificación de los avances alcanzados, como para asegurar un mayor grado de transparencia respecto de la operación gubernamental.

¹ Véase Almond y Verba (1963).

La evaluación de implementación o de seguimiento es aquella que tiene por objetivo valorar el grado en que una política o programa es ejecutado de acuerdo con las intenciones de su diseño, así como identificar los factores que facilitan o impiden una implementación exitosa. Tiene la intención de realizar cambios a tiempo que permitan el logro de los objetivos propuestos y evitar las distorsiones riesgosas o indeseadas. En este tipo de evaluaciones, normalmente se plantea identificar las brechas que pueden existir entre las intenciones de la política y las actividades realmente ejecutadas y sus logros; es decir, se trata de ejercicios de valoración de la congruencia entre diseño y ejecución de la política. Estas brechas pueden ser provocadas por diversas causas, tanto internas a las organizaciones encargadas de realizar la política, como por razones exteriores a dichas organizaciones (variables del entorno que están fuera del control de los responsables de la política).

Las evaluaciones de seguimiento o implementación pueden tener como finalidad:

- Mejorar el diseño de futuras políticas al identificar las condiciones que facilitan o dificultan la ejecución de las políticas en operación;
- Mejorar la operación de los programas existentes, por medio de la retroalimentación de lo que está funcionando bien y lo que puede ser mejorado;
- Generar información oportuna para asegurar que no existen desviaciones respecto de las actividades y objetivos planteados;
- Facilitar el cambio dentro de los programas frente a entornos dinámicos y turbulentos; y
- Demostrar el valor y las limitaciones de la política frente a diferentes audiencias.

Así, para llevar a cabo esta investigación sobre el proceso de implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal mediante estudios de caso, la adopción del enfoque de implementación tiene implicaciones importantes. En primer lugar, se debió considerar la relación compleja que existe entre el diseño de la política, que se basó en la convergencia de los tres poderes del Distrito Federal, de los órganos autónomos, de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones académicas, y las realidades de la operación cotidiana que imponen en sí mismas lógicas y constreñimientos difíciles de anticipar en la concepción del Programa. En segundo, requirió abandonar los esquemas analíticos de “caja negra”, donde la atención se pone en los insumos que se introducen en el sistema administrativo y en los resultados que este último es capaz de ofrecer. En este sentido, un enfoque de evaluación de la implementación incluye a las variables organizativas (estructuras, formas de dirección y gestión, asignación de responsabilidades, entre otros) que dan como resultado la existencia o inexistencia de las capacidades requeridas para efectuar las actividades y generar los resultados establecidos en el diseño. Finalmente, implicó entender que la existencia de brechas entre diseño y actividades implementadas no responde necesariamente a un bajo desempeño organizativo, sino que pueden ser el resultado de correcciones que los responsables introducen para adaptar los diseños de la política a contextos particulares.

1. Objetivo General

El objetivo de esta investigación fue realizar un análisis a profundidad de la implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que se lleva a cabo por parte de los entes implementadores. Se desarrolló el análisis en dos grandes vertientes: dar seguimiento al proceso de implementación de un grupo de líneas de acción que llevan a cabo los entes seleccionados; y valorar el marco de política pública que encuadra y regula la actuación de los entes implementadores, contrastándolo con lo que se prescribe en el PDHDF, a fin de ubicar el grado de correspondencia existente, ubicando los alcances y limitaciones que ello implica para una mejor implementación.

2. Universo de estudio

Los entes ejecutores seleccionados para este estudio son:

- 1) Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF);
- 2) Sistema de Aguas de la Ciudad de México del Distrito Federal (SACM) y;
- 3) Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Gobierno del Distrito Federal (SSSP).

3. Preguntas de investigación

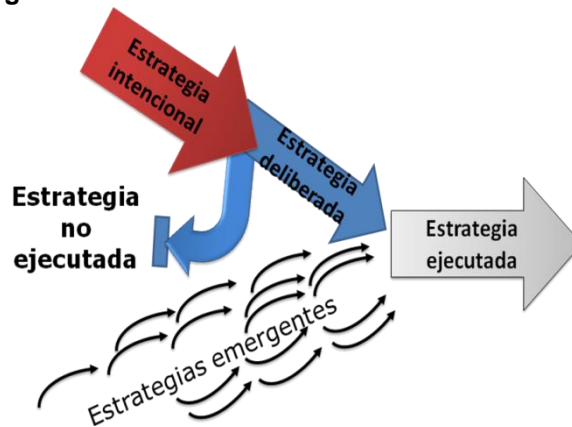
1. ¿Cuál es la brecha entre los compromisos asumidos en las líneas de acción del PDHDF a las que se dará seguimiento (10 por ente ejecutor) y los logros alcanzados durante los primeros meses de su implementación?
2. ¿Cuáles son los factores facilitadores de la implementación del PDHDF más importantes?
3. ¿Cuáles son las restricciones más importantes para la implementación del PDHDF?
4. En opinión de los informantes, ¿cuáles son los cambios más importantes que han ocurrido en las rutinas organizativas a partir de la puesta en marcha del PDHDF?
5. A partir de lo anterior, ¿es posible detectar factores facilitadores y restricciones, así como cambios en rutinas organizativas, comunes a los tres casos de estudio?

4. Marco conceptual

Una política pública es “un curso intencional de acción seguido por un actor o un conjunto de ellos para tratar con un problema o asunto de preocupación” (Anderson, 1984). De manera convencional, la política pública se entiende como un proceso, constituido por diferentes etapas que van desde su diseño hasta su evaluación. Por implementación se entiende la etapa del proceso de política en que las ideas desarrolladas durante el diseño son puestas en práctica. Conceptualmente, los estudios de la implementación intentan detectar las brechas entre las intenciones de las políticas y las actividades y resultados realmente realizados. En este sentido, es útil recurrir al modelo planteado por Mintzberg que ofrece una síntesis conceptual poderosa para

analizar el proceso de implementación (ver Figura 1). Mintzberg señala que el diseño de la política genera un conjunto de estrategias “intencionales”, de las que sólo una parte llega a realizarse (“estrategias deliberadas”). Hay siempre partes de la política que nunca se implementan, tanto por razones organizativas como por que resultaron inviables de acuerdo a las circunstancias que se enfrentaron en la realidad. Adicionalmente, los directivos adicionan estrategias “emergentes” que permiten ajustar el desempeño organizativo a las demandas o circunstancias externas e internas. La suma de estrategia “deliberadas” y “emergentes” configura la estrategia “lograda”, es decir, la verdaderamente realizada. Este modelo se aleja de un enfoque racionalista y lineal de la implementación, al señalar que la política pública es tanto objeto como sujeto de su entorno; es decir, que tanto es capaz de afeitar y transformar las realidades sociales como es afectada y constreñida por variables fuera del control de los funcionarios. Es por esta razón que la política se va adaptando y reinterpretando a la luz de los éxitos y las limitaciones que se suceden durante su ejecución. Adicionalmente, este modelo permite considerar las aportaciones tanto de los enfoques “top-down” como “bottom-up”² de los estudios de la implementación, ya que las estrategias emergentes pueden surgir tanto de la cúspide directiva como de las decisiones cotidianas que realizan los funcionarios “a nivel de calle” (Lipsky, 1971).

Figura 1 Modelo de Política Pública de Mintzberg



Fuente: Mintzberg y Jorgensen (1995).

La evaluación de seguimiento o de implementación se aleja del enfoque de “caja negra” al no restringir su mirada a la valoración o medición de los resultados generados por la política (Browne y Wildavsky, 1983), sino al abrirse a considerar lo que ocurre en el proceso de ejecución, para determinar las causas para que parte de las estrategias no se implementan, las razones por las que sí se realizaron ciertas acciones y las causas detrás de la aplicación de las estrategias emergentes a las que hubo que recurrir. De esta forma, se trata de una forma de investigación que se enfoca en establecer las relaciones probables entre las actividades, el contexto en que se realizan y los resultados que se han alcanzado (Love, 2004). A partir del esquema anterior, durante la implementación es posible enfrentar dos tipos de fallas de política, a saber (Hogwood y Gunn, 1984):

² Sobre estos dos enfoques, véase Pülzl y Treib, 2007.

- a) No-implementación: la política pública no se ejecuta de la forma prevista por razones que pueden incluir la falta de voluntad y cooperación por parte de los actores involucrados en la implementación, o porque no hubo capacidad para remontar obstáculos que se enfrentaron, a pesar de realizar el mayor esfuerzo posible; y
- b) Implementación no exitosa: ocurre cuando la política es ejecutada plenamente y en circunstancias externas no desfavorables, a pesar de lo cual los resultados esperados no son realizados. En este caso, el problema es el diseño de la política y no los medios utilizados para implementarla.

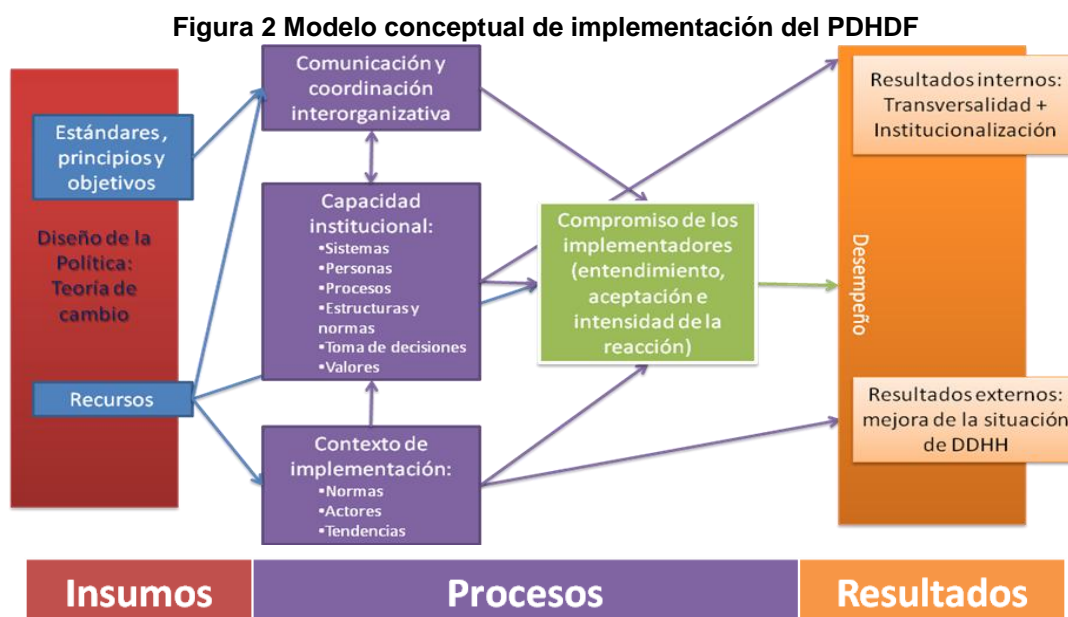
La evaluación de seguimiento o de implementación se concentra en el primer tipo, aunque no deja de registrar la presencia de situaciones del segundo. Es decir, la evaluación del PDHDF se centrará en identificar las fallas de no-implementación de la política, para determinar los factores que probablemente explican dichas fallas, entre las que pueden estar las deficiencias en el diseño del Programa, pero también otros factores como cambios en el entorno o falta de las capacidades organizativas o directivas necesarias.

La evaluación, por tanto, se centra en los siguientes componentes (ver figura 2)

- **Teoría de cambio:** toda política pública adquiere la forma de una hipótesis de causalidad del tipo “Si se realiza X en t1, se logrará Y en t2”; es decir, la política identifica un problema, señala sus causas probables y establece acciones que pretenden incidir sobre dichas variables para mejorar las situaciones consideradas indeseables. Esta teoría de cambio, por tanto, enlaza la definición de problemas con las acciones a realizar y los resultados que se desean obtener en una relación o cadena “medios-fines”. Esta teoría, sin embargo, puede ser correcta o incorrecta, lo que muchas veces sólo se conoce una vez ejecutada. La teoría de cambio es un insumo del proceso de implementación.
- **Objetivos, principios y estándares:** se refiere a las características que se espera tengan las actividades a ser realizadas por los responsables de ejecutar la política, así como los cambios que se desean ver alcanzados en la realidad como resultado de dichas actividades.
- **Recursos:** se refiere a los elementos o medios destinados a la realización de la política incluyendo presupuestos, personal, tecnologías, entre otros, que representan insumos para la implementación.
- **Entorno de implementación:** se refiere al conjunto de normas, actores y tendencias del entorno organizativo que por sus acciones o efectos facilitan o dificultan la ejecución de la política.
- **Capacidades institucionales:** se refiere al conjunto de estructuras, sistemas, formas de organización y dirección, procesos de toma de decisiones, etc. que determinan el grado en que la organización puede realizar las tareas o actividades necesarias para ejecutar la política de manera eficiente, eficaz y sostenible (Hilderbrand y Grindle, 1997).

- **Comunicación y coordinación interorganizativa:** algunos aspectos de la política pueden requerir de la colaboración de otras instituciones o de organizaciones de la sociedad civil, por lo que las formas de comunicación y coordinación de las redes de actores y organizaciones involucradas en la implementación puede resultar un factor crucial de éxito.
- **Compromiso de los implementadores:** se refiere al grado de apropiación y voluntad política de los actores responsables de la implementación de la política. En este caso, este elemento se aborda de manera tangencial y no es el centro de la investigación.
- **Desempeño:** entendido como la comparación entre los resultados alcanzados y los que fueron inicialmente establecidos. En el caso del PDHDF, dado que se trata de un proceso que tiene poco tiempo de haber iniciado, se planteó analizar resultados en el nivel de mejora interna de las prácticas y comportamientos, y menos en los impactos.

El estudio se centró en identificar, con base en la documentación existente y con entrevistas individuales y grupales con funcionarios de las entidades ejecutoras, los elementos del modelo que han resultado en mayor medida facilitadores u obstaculizadores para la implementación del PDHDF en cada caso. Por tanto, se hacen operativas las variables en términos del grado en que se trata de elementos que constituyen “restricciones” al desempeño del Programa o si son factores “facilitadores” del mismo. Es importante señalar que el alcance del proyecto se entiende como la identificación de estos factores facilitadores o restrictivos, sin que el estudio realice un diagnóstico a profundidad de las causas que explican la situación que se presenta.



Fuente: elaboración propia.

5. Metodología

Se adoptó la metodología de estudio de caso que entiende la implementación como un proceso donde los actores toman decisiones continuas que van configurando la política “realmente” implementada (suma de estrategias deliberadas y estrategias emergentes). La metodología seleccionada entiende que “la esencia de un estudio de caso, la tendencia central entre todos los tipos de estudios de caso, es que trata de arrojar luz sobre una *decisión* o un conjunto de ellas: por qué fueron tomadas, cómo fueron implementadas y qué resultados arrojaron” (Schram citado en Yin 2009, la traducción es del autor y énfasis del original). A diferencia de los estudios basados en encuestas, donde se pretende analizar las causas y efectos de una tendencia sobre una población amplia, el estudio de caso analiza la multiplicidad de tendencias que tienen influencia sobre una instancia particular (Giddings citado en Hammersley 1995). El objetivo de un estudio de caso es documentar experiencias de actuación por parte de actores en situaciones concretas.

Éste es un **estudio de tipo descriptivo** (Hancock y Algozzine, 2006), orientado a identificar los factores que facilitan o dificultan el proceso de implementación del PDHDF en contextos diferentes, sin entrar al análisis de las causas de la presencia de dichos factores, del tipo “**multicaso**”, con una **unidad de análisis** única para los tres casos: el **proceso de implementación del PDHDF** por parte de cada una de los entes ejecutores, entendido como el proceso de decisiones y acciones correlacionadas que generan un nivel de desempeño y resultados determinado. La variable dependiente es el desempeño³ de los entes ejecutores en la implementación del PDHDF, mientras que las variables independientes están constituidas por los insumos de dicho proceso (diseño de la política), las formas de coordinación y comunicación interorganizativa, la capacidad institucional, los factores del contexto de la implementación y el grado de compromiso por parte de los miembros de cada ente ejecutor. Es importante señalar que el estudio no es una evaluación del diseño del Programa, es decir, no se enfocó en determinar la adecuación de los contenidos del PDHDF. Por el contrario, su enfoque está en los factores organizativos y de contexto que facilitan o dificultan la implementación del propio PDHDF.

El método de comparación de los casos generó conclusiones que si bien no son generalizables a casos no incluidos en el proyecto presente, sí identifica tendencias o situaciones “típicas” que es razonable esperar que pueden ocurrir en diferentes circunstancias. Dada la diversidad de actividades, naturaleza jurídica y ámbitos de aplicación del PDHDF de los tres entes ejecutores seleccionados, se optó por un diseño de “comparaciones remotas” (Duverger, 1961), es decir, se considera que los contextos y las características organizativas de los entes ejecutores son muy diferentes. Por tanto, la comparación trató de identificar aquellos patrones o relaciones entre las variables que son comunes a los tres casos, a pesar de las diferencias anteriormente señaladas;

³ Entendido como la comparación entre resultados esperados / planeados y resultados efectivamente alcanzados.

en otras palabras, la comparación se concentró en señalar las semejanzas encontradas entre los casos.

Debido a las restricciones de tiempo, la investigación se centró en recabar las percepciones de los responsables de la ejecución del PDHDF en cada ente ejecutor, sobre 10 líneas de acción previamente seleccionadas, sin desarrollar actividades de verificación, observación participante, etc. Por esta razón, se adoptó el enfoque de *Rapid Assessment Process*, entendido como un proceso “intensivo, de indagación cualitativa en equipo que utiliza la triangulación, el análisis iterado de datos y la recolección de datos adicionales para desarrollar un rápido entendimiento preliminar de una situación desde la perspectiva de los actores internos” (Beebe, 2001, traducción del autor). Este método es particularmente útil en situaciones en que se requiere una visión detallada de una situación específica de una localidad u organización, cuando no se conocen las relaciones críticas entre diferentes variables o cuando no se espera un análisis cuantitativo. En particular, su utilidad en el seguimiento y la evaluación ha sido señalada anteriormente por otros autores, por facilitar la identificación de correcciones requeridas “a medio camino” frente a fallas de ejecución detectadas para las que no hay claridad sobre sus causas: “RAP es un enfoque particularmente útil en identificar lo inesperado” (*Idem.*). En este sentido, la investigación se basó en la realización de entrevistas y talleres de discusión para la recolección de información de campo por parte de un equipo de investigación. La triangulación consistió no sólo en identificar diferentes fuentes de datos que confirmen la existencia de ciertas realidades, sino también en aplicar un esfuerzo de equipo por parte de los investigadores para aprovechar las diferentes interpretaciones que cada evaluador construye a partir de la información recabada. En este sentido, la triangulación no fue un método para asegurar la validez del estudio, sino una alternativa a la validez basada en un proceso que se enriquece con diferentes perspectivas. Por análisis iterativo de información se refiere a que el equipo de investigación, en la medida de lo posible y dadas las limitantes del trabajo de campo, asignó bloques de tiempo para la recolección “en campo” de información, seguido de tiempo dedicado al procesamiento de la misma, que a su vez fue seguido por nuevas tareas de recolección de información, de manera que pudieron llenarse vacíos, precisar datos y triangular hallazgos.

6. Estructura del reporte

En este documento se presentan los resultados de la investigación documental y de campo sobre el proceso de implementación del PDHDF, realizada a los tres entes antes señalados: Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal (SSPDF).

El estudio está estructurado en tres capítulos, cada uno correspondiente a uno de los entes que se analizan. Además, cada capítulo está dividido en siete apartados, en los que se describe y analiza el proceso de implementación que cada ente ha realizado, de acuerdo a lo que se describe a continuación.

1. Diseño institucional y legal

En el primer apartado de cada capítulo se presenta una semblanza general del ente que se estudia. Esta semblanza incluye una explicación sobre el marco normativo del ente, así como sus objetivos y propósitos. Además, se añade un organigrama en donde se señalan las áreas del ente que han estado involucradas en el proceso de implementación de las diez líneas de acción que se analizarán por dependencia.

2. Aspectos Básicos de la Implementación

En el segundo apartado de cada capítulo se describen y analizan los aspectos básicos en la implementación del PDHDF, por ente. Estos aspectos básicos son cuatro: planeación, ejecución, coordinación, y monitoreo y seguimiento. En cada uno de estos aspectos básicos, se ofrece un análisis del proceso particular en cada ente para llevarlo a cabo y, posteriormente, se califica la situación o estatus de dicho ente en ese aspecto. Para ello, se definieron un conjunto de variables comunes a los tres entes y se diseñó un semáforo para calificar el *estatus* de cada aspecto básico, en función del cumplimiento de dichas variables específicas, previamente definidas. En orden descendente, la clasificación más satisfactoria se marca con color verde, la siguiente con color amarillo, la penúltima con color naranja y la menos satisfactoria con color rojo. Para sustentarla, al final del análisis general de cada aspecto básico se presentará un cuadro en donde se ubicará al ente en algún color establecido y se ofrece la evidencia que sustenta dicha calificación. La excepción a esto es el aspecto básico de ejecución, el cual se omitió por realizarse a detalle en el tercer apartado para cada línea de acción.

En el caso de la planeación, el color verde representa la presencia de las siguientes variables en el ente que se estudia: (1) oficialización del Programa al interior del ente; (2) designación de un responsable interno o enlace para implementar el Programa; (3) asignación formal de líneas de acción a áreas encargadas de la implementación; (4) existencia de un proceso de familiarización o capacitación interna para dar a conocer al personal el Programa; y (5) existencia de enlaces que faciliten la coordinación. Los colores de los semáforos responden a un cumplimiento decreciente de estas variables. El color rojo representa el estatus de menor cumplimiento y en él encontramos una total ausencia de las variables o intentos deficientes por satisfacerlas. En el cuadro se describen brevemente las acciones que sustenten la ubicación del ente en algún estatus determinado.

En el aspecto básico de la coordinación, se analiza cómo se han gestado procesos de coordinación tanto interinstitucional como intrainstitucional para cada ente. Al final de este aspecto básico se presentará un cuadro clasificatorio, con las mismas características de colores utilizadas en el cuadro anteriormente descrito. En materia de coordinación, el color verde representa la existencia/presencia de las siguientes variables: (1) conocimiento por parte de las áreas de otros actores que colaboran en la implementación de una línea de acción, asimismo, tienen claro cuál será su contribución para la implementación de la misma; (2) existencia de medios de comunicación formales para tratar asuntos relacionados con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; y (3) existencia de enlaces por área para la

implementación del Programa. Como en el caso anterior, el color rojo representa la ausencia de acciones en todas las variables.

Con respecto al último aspecto básico, monitoreo y seguimiento, se presenta primero la descripción y análisis de las situaciones encontradas y, posteriormente, un cuadro con colores clasificatorios. Cada color representará la existencia/presencia de variables específicas. El color verde representa la existencia/presencia de las siguientes variables: (1) existencia de un área encargada de la supervisión y monitoreo; (2) existencia de indicadores para medir exclusivamente el avance en la implementación del PDHDF; (3) metas (fechas) definidas para la implementación de los diferentes componentes del Programa; y (4) generación de reportes periódicos por parte de las áreas implementadoras para verificar el avance en la implementación. El color rojo representa la ausencia total de estas variables.

Al final del segundo apartado se presentan hallazgos relevantes sobre los aspectos básicos de implementación de política pública en cada ente.

3. Avance de la implementación en líneas de acción

En el tercer apartado de cada capítulo se presenta un análisis del grado de avance que registra cada una de las diez líneas de acción que se estudian por ente. Al final de la descripción y análisis de cada línea de acción, se incluye un cuadro en donde, con base en los avances particulares, se ubicará la línea de acción en cierto estatus, representado por un color en particular. El color verde representa que la ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella. El color amarillo representa que existe un avance considerable en la ejecución de la línea de acción. El color naranja representa que existe poca evidencia de la implementación de la línea de acción. Y el color rojo representa que la ejecución la línea de acción analizada no ha comenzado o que no se encontró evidencia de la implementación de la línea de acción.

4. Análisis de la contribución de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a las estrategias transversales y a la institucionalización del enfoque de derechos humanos

De acuerdo con lo que se plantea en el PDHDF, el éxito en la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos se debería ver reflejado en la adopción de estrategias transversales. El propio PDHDF define nueve estrategias a ser realizadas; en el planteamiento se asume que la incorporación de las mismas mostraría un cambio en las rutinas organizacionales y en los comportamientos de los servidores públicos a favor del respeto de los derechos humanos. En esta evaluación, considerando las necesidades más apremiantes del proceso de implementación de dicho enfoque, se analiza la incorporación de seis de esas nueve estrategias transversales: 1) perspectiva de género e igualdad y no discriminación; 2) participación de la sociedad civil; 3) coordinación; 4); presupuesto; 5) transparencia y acceso a la información; y 6) accesibilidad. Dado lo incipiente del Programa y de su implementación, intentar valorar la contribución de cada una de las líneas de acción a

dichas estrategias con indicadores desagregados se considera prematuro y podría llevar a apreciaciones poco productivas o estrechas. En cambio, para responder a los objetivos de la investigación, esta sección analiza, primero, en qué medida las líneas de acción estudiadas pueden contribuir a las estrategias transversales y, segundo, cuáles de las líneas de acción objeto de este estudio efectivamente se han puesto ya en marcha y favorecen en la realidad las estrategias de transversalidad. Para ello, se evalúa la puesta en marcha de acciones de las vertientes que se señalan en la siguiente matriz, elaborada con base en los elementos que enuncia el propio PDHDF.

Estrategia	Componentes
Perspectiva de Género, Igualdad y No Discriminación	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la eliminación de estereotipos de género y de cualquier otra índole, mediante campañas de sensibilización e información. • Incorporar el enfoque de género y el derecho a la igualdad y la no discriminación, en las políticas, los programas, los presupuestos y la gestión de las entidades de todos los órdenes y niveles de gobierno del Distrito Federal. • Fortalecer los mecanismos públicos responsables de promover la igualdad de género y la no discriminación, y fomentar las condiciones que posibiliten la igualdad de oportunidades y trato y el ejercicio pleno de todos los derechos para las mujeres y los hombres. • Proteger el derecho de todas las personas a una vida libre de violencia, con especial atención en las mujeres y las personas en situación de discriminación y/o exclusión. • Sensibilizar y capacitar a las y los servidores públicos en materia de derechos humanos, con especial énfasis en la equidad y la igualdad de género y en el derecho a la igualdad y la no discriminación. • Promover en la sociedad el conocimiento del principio de diversidad y del derecho a la diferencia y sensibilizar e informar a las y los servidores públicos sobre los mismos.
Participación de la Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Crear o fortalecer los mecanismos de interlocución y participación de la sociedad civil en los diversos órdenes y niveles de gobierno del Distrito Federal. • Fomentar la capacitación de las organizaciones de la sociedad civil en materia de derechos humanos. • Promover apoyos de distinta índole para que las organizaciones de la sociedad civil lleven a cabo proyectos para la promoción y defensa de los derechos humanos. • Fomentar la realización de investigaciones científicas por parte de centros de estudio e investigación que fundamenten y apoyen la toma de decisiones.
Coordinación y Articulación	<ul style="list-style-type: none"> • Crear y/o reforzar espacios y mecanismos de coordinación y colaboración institucional permanentes entre las dependencias y entidades públicas del Distrito Federal. • Crear y/o reforzar espacios y mecanismos de coordinación y colaboración institucional permanentes con el gobierno federal. • Crear y/o reforzar espacios y mecanismos de coordinación y colaboración institucional permanentes con el área metropolitana de la Ciudad de México.
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar los procesos de elaboración y aprobación de presupuestos para incluir en ellos el enfoque de derechos humanos. • Elaborar directrices para la inclusión del enfoque de derechos humanos en los presupuestos. • Considerar en la ALDF las propuestas de la sociedad civil para definir las asignaciones presupuestales en materia de derechos humanos. • Establecer normativamente la prioridad de asignación presupuestal de recursos para sectores en situación de discriminación y/o exclusión, a efecto de garantizar sus derechos humanos. • Consolidar la asignación de los presupuestos destinados a la promoción de la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres.
Transparencia y acceso a la Información	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la transparencia de la función pública y la publicidad de los actos de gobierno, como principios de observancia obligatoria en todas las instituciones públicas del Distrito Federal. • Promover la educación a servidoras y servidores públicos y a la población en general, acerca de las obligaciones y atribuciones de la función pública en materia de transparencia y acceso a la información. • Limitar la discrecionalidad de los órganos públicos ante información solicitada por la ciudadanía. • Realizar acciones para garantizar la efectiva accesibilidad del acceso a la información, incluyendo la disposición en todas las dependencias del GDF de impresoras en braille y una coordinación de traductores(as) a lenguas indígenas en todos los entes públicos.
Accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Armonizar la normatividad de la Ciudad de México a los estándares internacionales establecidos recientemente en el derecho internacional de los derechos humanos en materia de accesibilidad. • Diseñar, instrumentar, dar seguimiento y evaluar políticas públicas que impulsen la accesibilidad física y cultural de los derechos humanos. • Generar mecanismos para la exigibilidad de la accesibilidad. • Sensibilizar e informar a la población en general y a las y los servidores públicos en particular sobre la importancia de la accesibilidad de los derechos humanos.

De acuerdo con lo que establece el PDHDF,

[e]l enfoque de derechos humanos es una herramienta metodológica que incorpora los principios y estándares internacionales en el análisis de los problemas, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas, programas u otros instrumentos de cambio social. Este enfoque provee una visión integral, aborda el proceso que incluye todas las etapas del ciclo de la política pública. Concierno a la forma y fondo para resolver los problemas y no se enfoca solamente a los resultados que se esperan. Dicho enfoque de concebir y diseñar las políticas públicas considerando que los derechos humanos se convierten en el referente y fin último para las políticas públicas y éstas a su vez, en el instrumento o medio idóneo para su realización apuntan a la realización progresiva de todos los derechos humanos y consideran no únicamente los resultados en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos, sino también a las formas en que se efectúa el proceso (PDHDF, 2009: 63).

A partir de esta definición, el segundo análisis presentado en este apartado pretende establecer si las líneas de acción objeto de este estudio pueden contribuir a la institucionalización del enfoque de derechos humanos en la política pública del gobierno del Distrito Federal. La institucionalización del enfoque de derechos humanos se entiende como el proceso de asimilación y apropiación de los derechos humanos en la política pública del Distrito Federal de tal forma que su promoción y defensa encuentre sustento, imparcialidad y constancia en el actuar cotidiano de las instituciones de gobierno. En otras palabras, la institucionalización de los derechos humanos, como estrategia de reforma a la acción de gobierno, pretende asegurar el cumplimiento de los mismos gracias al adecuado funcionamiento de los distintos organismos que llevan a cabo la función pública y no por medio de añadiduras circunstanciales, modas, liderazgos y/o esfuerzos personales fácilmente removibles. En este sentido, una acción promueve la institucionalización de los derechos humanos si logra cambios profundos en los procesos y fundamentos de la acción pública, de tal forma que contribuye a que los derechos humanos sean protegidos permanente y constantemente no como ejercicios aislados, débiles y efímeros, de la política pública. En esta evaluación, los criterios que se toman en cuenta para evaluar la medida en la que una línea de acción institucionaliza el enfoque de los derechos humanos son los siguientes: 1) Reorganización de las prácticas institucionales, 2) Cambios normativos o reglamentarios, 3) Transversalización, 4) Transformación de procedimientos o procesos y 5) Capacitación.

Además de las consideraciones anteriores debe también tomarse en cuenta que no todas las líneas de acción deben ser totalmente “transversalizadoras” e “institucionalizadoras”, ni todas pueden o logran ser todo lo “transversalizadoras” o “institucionalizadoras” que se planeaba. Por ello, la evaluación distingue entre el potencial de transversalización e institucionalización y la realización de este potencial en la realidad.

Con base en las acciones realmente ejecutadas por el ente para instrumentar las diez líneas de acción, se determinará si estas acciones inciden en cada uno de los criterios de institucionalización del enfoque de derechos humanos en la práctica. Se presenta un cuadro en donde se resumen ambas perspectivas (potencial y real) respecto de la

incidencia de las líneas de acción en la institucionalización del enfoque de derechos humanos.

5. Análisis de congruencia entre el modelo conceptual del PDHDF y el modelo conceptual implementado en los entes

Este apartado se centra en analizar las fallas de no-implementación de la política, de acuerdo con el modelo que se explica en el marco conceptual, para determinar los factores que probablemente explican dichas fallas, como las deficiencias en el diseño del Programa, cambios en el entorno, falta de capacidades organizativas o directivas necesarias, entre otros.

El objetivo es determinar cuáles han sido los factores facilitadores y los factores obstaculizadores a partir de los siguientes componentes, ya explicados: teoría de cambio, objetivos, principios y estándares, recursos, entorno de implementación, capacidades institucionales, comunicación y coordinación interorganizativa, compromiso de los implementadores y desempeño

Al final, se presenta un esquema que muestra la incidencia de cada uno de estos componentes en la implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Señala en color rojo los factores que dificultan la implementación; en naranja los que la obstaculizan parcialmente; en verde los aspectos facilitadores; y, en amarillo los aspectos que no parecen incidir, ni positiva ni negativamente en la implementación.

6. Conclusiones del estudio de caso

En el sexto apartado de cada capítulo se incluyen las conclusiones generales de cada ente.

7. Recomendaciones

Por último, en el séptimo apartado de cada uno de los tres capítulos, se ofrecen recomendaciones orientadas a mejorar el proceso de implementación del PDHDF en cada ente sujeto de análisis.

Al concluir los tres capítulos correspondientes a los estudios de caso, se presenta un análisis comparativo de los tres, tocando los mismos temas que se analizaron para cada uno de ellos y emitiendo conclusiones y recomendaciones generales.

7. Referencias

- Almond, Gabriel; Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Anderson, James E. (1984), *Public policy-making*, New York, Holt, Rinehart, and Winston.
- Beebe, J. (2001). *Rapid Assessment Process: An Introduction*. Walnut Creek, CA: AltaMira.

- Browne, A, Wildavsky, A. (1983) “La implementación como adaptación mutua” en Pressman, J.L, Wildavsky, A. (. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México,. Fondo de Cultura Económica, 3ª Edición, pp. 315-346.
- Dawson R. Hancock and Bob Algozzine (2006), *Doing Case Study Research: A Practical Guide for Beginning Researchers*, New York, NY: Teachers College Press.
- Duverger, Maurice (1961). *Metodos De Las Ciencias Sociales*, Barcelona, Ariel.
- Hammersley, M. (1995) *The Politics of Social Research*. London, Sage.
- Hildebrand, M.E and M.S. Grindle (1997) “Building sustainable capacity in the public sector: What can be done?” en su edición *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge, MA, Harvard Institute for International Development, pp. 35-37.
- Hogwood, Brian, and Lewis Gunn (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals In Public Services*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Love, Arnold, “Implementation Evaluation” en Joseph S. Wholey , Harry P. Hatry y Kathryn E. Newcomer, *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, CA, Jossey-Bass, 2a edición, 2004,
- Mintzberg, Mintzberg y Jorgensen (1995) Henry y Jan Jorgensen(1995), “Una estrategia emergente para la política pública” en *Gestión y. Política Pública* vol. IV, Num. 1, 1995; CIDE;. Pp. 25-46.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, 2009.
- Robert K. Yin. (2009) *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand oaks, SAGE Publications.
- Treib, O. Helga (2006) “Policy Implementation” en Fischer, F., Miller, G., J., Sidney, M., S. (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. New York, CRC Press, pp. 89-107;

1. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

1.1 Diseño institucional y legal

El objetivo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) tiene su fundamento legal en los artículos 21 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); en el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (LOAPF); en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (LOPGJDF); y en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (RLOPGJDF).

Con respecto a la CPEUM, el artículo 21 establece que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público (MP) y a su vez, el artículo 122 fracción D, estipula que el MP en el Distrito Federal (DF) deberá ser presidido por un Procurador General de Justicia. En el artículo 2 del RLOPGJDF se menciona que la PGJDF será presidida por el Procurador General de Justicia y en el artículo 2 de la LOPGDJ se dicta que la PGJDF tiene, entre otras, las dos siguientes funciones: (1) investigar los delitos del orden común que se hayan cometido en el Distrito Federal (DF) y perseguir a los imputados con la Policía de Investigación y el auxilio de servicios periciales; y (2) promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia observando la legalidad y **el respeto de los derechos humanos en el ejercicio de esa función.**⁴ Por último, la LOAPF establece que la PGJDF es una dependencia que pertenece a la Administración Pública Centralizada del DF.

Las distintas áreas de la PGJDF han fundamentado sus acciones respecto al PDHDF en los siguientes documentos: (1) la LOPGJDF, (2) el RLOPGJDF, (3) acuerdos y (4) circulares. Es importante aclarar que existen varios acuerdos y circulares que están asociados a los derechos humanos en la PGJDF, sin embargo, no todos surgen a partir de la implementación del PDHDF. A continuación se presenta un breve análisis de los instrumentos legales y administrativos de la PGJDF en los que se hace referencia al tema de los derechos humanos.

En la LOPGJDF, que es el documento más importante que rige la normatividad general de la PGJDF, se establece en el artículo 1 que la actuación de la PGJDF deberá de regirse por los siguientes principios: legalidad, certeza, honradez, lealtad, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, transparencia, eficacia, eficiencia, y **respeto a los derechos humanos.** En el segundo artículo de la LOPGJDF se observan en las fracciones II, IV y V algunas atribuciones del MP que incluyen la vigilancia de los **derechos humanos.** En la fracción II de dicho artículo se estipula que el MP tiene la obligación de promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia, observando la legalidad y **el respeto a los derechos humanos** en el ejercicio de esa función; la fracción IV señala que el MP tiene la obligación de proteger los derechos e intereses de las niñas, niños, adolescentes, incapaces y ausentes, personas adultas mayores y otros de carácter individual o social, que por sus características sean vulnerables o se encuentren en situación de riesgo; y, en la fracción V de dicho artículo se establece que

⁴ Fracciones 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

el MP está obligado a aplicar las disposiciones y principios contenidos en la normatividad internacional relativa a los **derechos humanos** en los que el Estado Mexicano sea parte, desde el inicio de la averiguación previa hasta que concluya el proceso penal. Adicionalmente, la fracción VII del artículo 37 de la LOPGJDF estipula que para ser agente del MP, el individuo deberá de cursar satisfactoriamente un diplomado cuyo programa de estudios considere por lo menos materias vinculadas con el Derecho Constitucional, Derecho Penal, Derecho Procesal Penal y **Derechos Humanos**. Como puede observarse, el MP, que es una figura que tiene contacto permanente con la ciudadanía, está obligado a respetar los derechos humanos de todos los individuos y además brindar protección a los derechos de grupos vulnerables. Por su parte, la Policía de Investigación (antes Policía Judicial) igualmente debe respetar los derechos consagrados en la CPEUM y en los instrumentos jurídicos internacionales que México ha suscrito, de acuerdo con el artículo 41 de la LOPGJDF.

El artículo 7 de la LOPGJDF está elaborado particularmente para proteger los derechos humanos y en él se establecen las atribuciones que tiene toda la PGJDF. Estas atribuciones son las siguientes:

- I. Promover entre los servidores públicos de la Procuraduría una cultura de respeto a los Derechos Humanos;
- II. Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones tanto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, conforme a las normas aplicables;
- III. Coordinarse, en el ámbito de su competencia, con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para promover el respeto a los Derechos Humanos en la procuración de justicia;
- IV. Diseñar e implementar políticas públicas con la finalidad de que la actuación del Ministerio Público, la Policía de Investigación, Oficiales Secretarios y Peritos, sea respetuosa y garante de los Derechos Humanos, en concordancia con las normas e instrumentos internacionales en la materia, en los que México sea parte;
- V. Implementar una capacitación permanente en materia de Derechos Humanos para el personal que labora en la Procuraduría, sobre la importancia del respeto a los Derechos Humanos, tanto de las víctimas del delito como de los imputados; y
- VI. Recibir las quejas que formulen directamente los particulares en materia de derechos humanos y darles la debida atención.
- VII. Las demás que establezcan las normas legales aplicables.

Además, según el artículo 69 del RLOPGJDF, los agentes del MP, Oficiales Secretarios, agentes de la Policía de Investigación y Peritos tienen –entre otras- las siguientes obligaciones: deben de realizar sus funciones con apego al orden jurídico y respeto a los **derechos humanos**; deben de brindar a la población un trato amable, respetuoso, profesional y de calidad humana en el servicio; deben cumplir sus funciones con imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, grupo étnico, religión, género, preferencia sexual, condición económica o social, edad, ideología política o por algún otro motivo; y deben impedir que se infrinjan actos de tortura u otros

tratos crueles, inhumanos o degradantes, y velar por la vida e integridad física y psicológica de las personas detenidas o puestas a su disposición.

El artículo 63 de la LOPGJDF establece que los servidores públicos de la PGJDF deben de someterse y aprobar los procesos de evaluación realizados por el Centro de Control de Confianza si es que quieren permanecer y conservar su nombramiento. Dichos procesos de evaluación tienen por objeto comprobar que los servidores públicos cumplan debidamente con los requisitos de ingreso o permanencia y con los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y de **respeto a los derechos humanos**.

Ahora bien, en el RLOPGJDF se establecen lineamientos para todas las áreas adscritas a la PGJDF. En dichos lineamientos se estipula que todas las áreas deberán siempre conducirse con estricto apego a los derechos humanos. En particular, se señalan las funciones de la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos (SJDH) y la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) respecto a los derechos humanos. El artículo 71 fracción XV del RLOPGJDF señala que el Subprocurador de la SJDH deberá de ejecutar los convenios celebrados por la PGJDF en materia de **derechos humanos**, así como proporcionar colaboración técnica que se solicite por otras dependencias o entidades federativas. En el artículo 74 fracción I se establece que la DGDH es el área que deberá de realizar las funciones de enlace de la PGJDF con organismos públicos defensores de los derechos humanos y con las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso de la Unión y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En la fracción VII del mismo artículo, se prevé que la DGDH tiene la obligación de recabar y dar la debida atención a las quejas que de manera directa, vía telefónica o por cualquier medio electrónico, presenten los gobernados por presuntas violaciones a los derechos humanos, cometidos por servidores públicos de la PGJDF. Además, deberá de realizar la investigación correspondiente con el fin de acreditar o desvirtuar los hechos referidos. La fracción XII del RLOPGJDF, señala que la Dirección de Derechos Humanos tiene la obligación de establecer programas de orientación y difusión en materia de derechos humanos que se imparten a los servidores públicos de la PGJDF, en coordinación con el Instituto de Formación Profesional (IFP) y otras instituciones vinculadas con el tema de derechos humanos. Según la fracción XV del RLOPGJDF, la DGDH también tiene la obligación de proponer la celebración de convenios de colaboración y otros instrumentos de concertación con personas físicas y morales de los sectores público, social y privado para la difusión general de la cultura de respeto a los derechos humanos. Con los artículos mencionados de la LOPGJDF y el RLOPGJDF se puede afirmar que es una obligación por parte de la PGJDF y de sus servidores públicos observar el respeto irrestricto de los derechos humanos.

Existen varios acuerdos y circulares de la PGJDF que están muy asociados al tema de los derechos humanos. No todos los documentos emanan de la implementación del PDHDF, de hecho en ninguno se ha encontrado como justificación de su creación, el PDHDF. En ellos se puede observar que se protegen varios derechos y derechos de grupos de población como son: derecho a la igualdad y no discriminación (A/008/2007, A/003/2009, A012/2010); derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales (A/004/2005, A/008/2005, A/009/2008, A/010/2010, A/011/2010); derecho al

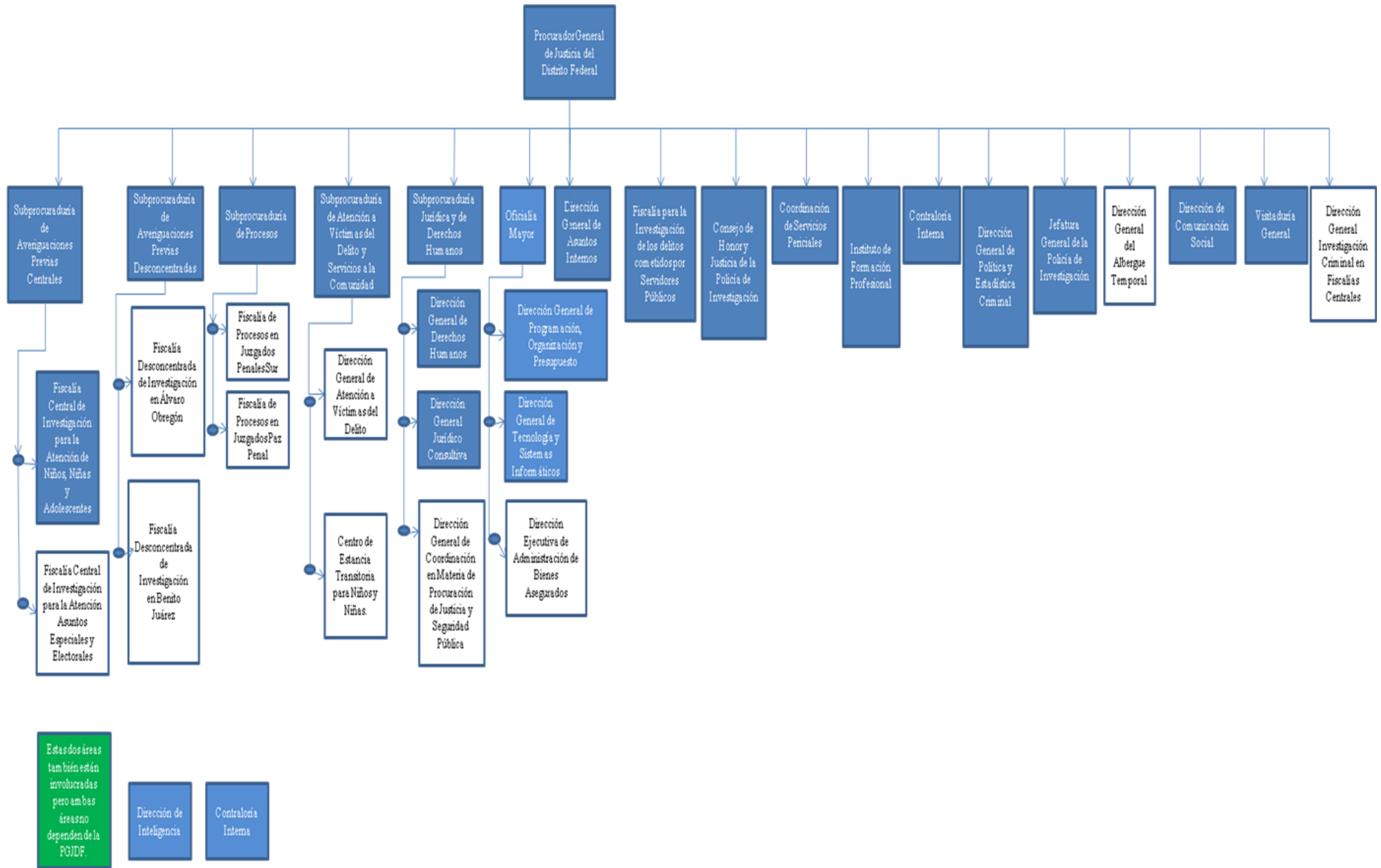
debido proceso (A/002/2006); protección a adultos mayores (A/009/2010), protección a niños y niñas (A/006/2005, A/014/2008); protección a mujeres (A/004/2006, A/002/2008); protección a discapacitados (OC/006/2009); protección de gente privada de su libertad y detenidos (A/003/2007, A/011/2008, A/001/2010, C/001/2004, C/001/2010).⁵

Se presume que los dispositivos legales y administrativos que se han mencionado no son suficientes para que los servidores públicos de la PGJDF se comporten con base en un enfoque de derechos humanos. Toda la normatividad, aunque útil, no está articulada y además está diseñada para atender elementos bastante focalizados, a pesar de que los instrumentos normativos tengan como corolario los derechos humanos. Los documentos legales presentados en párrafos previos pertenecen a años distintos y no tienen como fin último internalizar el enfoque de derechos humanos en los funcionarios públicos. El PDHDF es un programa integral que podrá adaptarse a los antecedentes legales asociados a los derechos humanos que han regido en la PGJDF.

En el siguiente organigrama se presentan aquellas áreas (sombreadas en azul) que están involucradas en la implementación de las diez líneas de acción que se analizan. Cabe aclarar que el organigrama no integra a todas las áreas de la PGJDF.

⁵ Se presenta una breve explicación de los acuerdos y circulares mencionados en el anexo 5.8.

Figura 1.1 Organigrama PGJDF



Fuente: Elaboración propia con base en el RLOPGJDF

1.2 Aspectos básicos en la implementación de la política pública

En esta sección se describe el proceso que ha seguido la PGJDF para implementar las líneas de acción del PDHDF que le corresponden. El 26 de agosto de 2009 se publicó en la Gaceta Oficial de Distrito Federal (GODF) el Acuerdo por el cual se estipuló que la instrumentación del PDHDF era obligatoria para todas las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades del DF. La PGJDF, al ser una dependencia perteneciente a la Administración Pública Centralizada, también tiene la obligación de implementarlo.

Para entender mejor el proceso, esta sección se divide en cuatro apartados que son: Planeación, Ejecución, Coordinación y Supervisión y Monitoreo. En cada apartado se mencionarán y detallarán aquellas acciones que la PGJDF ha realizado en aras de instrumentar las líneas de acción que le corresponden del PDHDF.

1.2.1 Planeación

A finales de 2008, la PGJDF, a través de la Dirección de Política y Estadística Criminal (DGPEC) participó en la última etapa de elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal. De enero a marzo de 2009, la DGPEC colaboró con el Comité Coordinador en el diseño del PDHDF. Las actividades que se realizaron para elaborar dicho Programa se centraron en la revisión de 15 derechos humanos⁶ y 10 grupos de población.⁷ En este proceso participaron también otras dependencias e instancias del GDF.⁸

La DGPEC participó activamente en la revisión de 20 matrices (correspondientes a los 15 derechos humanos mencionados y los 10 grupos de población) en donde colaboraron también varias áreas de la PGJDF que se asociaban a los temas a tratar. La participación de estas áreas era de dos tipos: la primera consistía en recibir alguna(s) línea(s) de acción –enviadas por la DGPEC- y emitir su opinión; la segunda, en que algún representante del área involucrada en algún tema particular referente a los derechos humanos asistía a mesas en donde podía emitir opiniones con respecto al tema que se estaba tratando.⁹

⁶ Los 15 derechos humanos son: (1) Derechos a la igualdad, (2) Derechos Políticos, (3) Derecho de acceso a la información, (4) Derecho a la libertad de expresión, (5) Derecho de acceso a la justicia, (6) Derecho al debido proceso, (7) Derecho a la integridad, la libertad y a la seguridad personales, (8) Derecho de las personas privadas de su libertad, (9) Derecho a un medio ambiente sano, (10) Derecho al agua, (11) Derecho a la vivienda, (12) Derecho a la educación, (13) Derecho al trabajo, (14) Derecho a la salud, (15) Derechos sexuales y derechos reproductivos

⁷ Los diez grupos de población son: (1) Mujeres, (2) Infancia, (3) Jóvenes, (4) Pueblos y comunidades, (5) Poblaciones callejeras, (6) Población LGBTTTI, (7) Personas con discapacidad, (8) Personas adultas mayores, (9) Personas migrantes refugiadas y solicitantes de asilo, (10) Personas víctimas de trata y explotación sexual.

⁸ Algunos de los actores que estuvieron presentes en dicho proceso son: El Gobierno del Distrito Federal, la PGJDF, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México, Universidad Panamericana, OSC's, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, entre otros.

⁹ Algunas de las áreas que tuvieron involucramiento en el diseño son: Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales, Fiscalía Central de Investigación para Delitos Sexuales y Menores, Fiscalía Especial para la Atención de los

Cuando terminaron las mesas de trabajo, la Subsecretaría de Gobierno envió las 20 Relatorías respectivas de las mesas a la PGJDF. La DGPEC coordinó las actividades para revisar dichos documentos y solicitó a diversas áreas de la PGJDF su opinión sobre dichas Relatorías; después concentró y estructuró la opinión de las áreas sobre las Relatorías y fueron enviadas al Comité Coordinador del Programa. Es importante mencionar que la DGPEC fue la encargada de coordinar la revisión de 25 capítulos que integrarían el PDHDF.

La planeación para implementar las líneas de acción que le corresponden a la PGJDF comenzó formalmente con el Acuerdo A/018/2009 emitido el 30 de octubre de 2009 por el Procurador General de Justicia del Distrito Federal en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF). En dicho acuerdo se establece que la implementación de las líneas de acción correspondientes a la PGJDF es obligatoria para las diferentes áreas. En el mismo Acuerdo, se norma que la DGDH y la DGPEC serán las responsables de darle seguimiento a las acciones y avances que las distintas áreas realicen para cumplir con el PDHDF. También se estipula que la Oficialía Mayor (OM) deberá de integrar en su anteproyecto anual de egresos, los recursos necesarios para que se cumplan eficazmente los objetivos y metas del PDHDF; además se menciona que dicha Oficialía deberá de establecer las directrices y criterios técnicos para el proceso interno de las siguientes acciones: programación, presupuestación, evaluación presupuestal e informática, y que deberá de vigilar su aplicación.

Posterior a la publicación del Acuerdo A/018/2009, al interior de la PGJDF se acordó que la DGPEC asignaría las 299 líneas de acción a las áreas que, con base en la LOPGJDF, el RLOPGJDF, y acuerdos y circulares, eran las indicadas para su instrumentación. El documento de asignación de líneas de acción fue enviado a la DGDH y esta área fue la encargada de distribuir los archivos correspondientes a cada área en donde se les especificaba qué líneas de acción les habían sido asignadas, qué áreas eran corresponsables, a que derecho del PDHDF pertenecían, a qué grupo pertenecían y el plazo correspondiente. De hecho, al momento de otorgar este documento a la DGDH, la DGPEC se deslindó del proceso de gestión en la implementación (estas funciones recaerían en la DGDH) y se centraría en construir los indicadores para medir los avances de la implementación de las líneas de acción del PDHDF.¹⁰ Cada área recibió la asignación de líneas de acción en distintos momentos, entre febrero y finales de septiembre de 2010.¹¹

Delitos Ambientales, Subprocuraduría de Procesos, Fiscalía de Procesos en Juzgados de Paz Penal, Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, Dirección General de Derechos Humanos, Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas, Agencia del Ministerio Público Especializada en Atención a Personas Indígenas.

¹⁰ Estas asignaciones están señaladas en el Acuerdo A/018/2009

¹¹ La SAPC recibió la asignación de líneas de acción entre julio o agosto del 2010, la Jefatura General de Policía de Investigación (JGPI) la recibió en julio de 2010; la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas recibió la asignación en junio de 2010; la Visitaduría General la recibió en junio 2010; la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad la recibió en Febrero 2010; el Consejo de Honor manifiesta que lo recibió en el primer trimestre del 2010; la Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por los Servidores Públicos recibió la asignación en junio 2010; y la Dirección General de Asuntos Internos la recibió el 28 de septiembre del 2010.

En dicho documento se observa que en todas las líneas de acción existe más de un área responsable de la implementación. Esta situación implicaría la necesidad de generar mecanismos de coordinación que se pudieran institucionalizar y hacer rutinarios. Sin embargo, no se encontró documento alguno que establezca este tipo de medios de coordinación. Las áreas de la PGJDF que fueron entrevistadas¹² tampoco identificaron algún mecanismo de coordinación que se haya institucionalizado, como se verá en el apartado correspondiente. Cuando la DGPEC a través de la DGDH asignó a distintas áreas como responsables de cada línea de acción, algunas de ellas respondieron que aunque en el documento de asignación se explicaba en qué artículos de la LOPGJDF, del RLOPGJDF, además de acuerdos y circulares internas, se fundamentaba la asignación, no podían instrumentarlas debido a que sus atribuciones no eran perfectamente compatibles con lo que las líneas de acción establecían. Entre estas áreas se encuentran la Subprocuraduría de Averiguaciones Centrales (SAPC), la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas (SAPD), la Dirección General de Asuntos Internos (DGAI), la Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por los Servidores Públicos (FIDCSP), el Consejo de Honor y Justicia de la Policía de Investigación (CHJPI), la Dirección General Jurídico Consultiva (DGJC) y la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delitos y Servicios a la Comunidad (SAVDSC). De hecho, tanto la SAVDSC como la SAPD manifestaron que en el PDHDF había algunas líneas de acción que el mismo PDHDF les asignaba directamente y que en la asignación hecha por la DGPEC no estaban incluidas. Estas áreas reportaron no haber recibido respuesta al respecto por lo que, en el caso de algunas líneas de acción, parece que no es claro qué área se encargará de su implementación.

Algunas de las líneas de acción asignadas a la PGJDF deben ser implementadas en corresponsabilidad con otros entes, como el Consejo para Prevenir o Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (COPRED), las delegaciones políticas del DF, y otros poderes distintos al Ejecutivo, como el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), entre otros. Esto requiere de atención especial respecto a la coordinación que debe de existir al exterior de la PGJDF, tema que se estudiará en los apartados de coordinación y seguimiento y monitoreo.

El 30 de abril de 2010, la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad (SAVDSC) proporcionó a las áreas encargadas de implementar el PDHDF un disco compacto con el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (DDHDF), el acuerdo A/018/2009 y un ejemplar impreso del PDHDF. Es importante mencionar que el Acuerdo A/018/2009 establece que tres áreas, OM, DGDH, DGPEC, serán las encargadas de dar seguimiento al PDHDF. Sin embargo, la SAVDSC fue la instancia que envió los oficios a las diversas áreas. Además, en la misma fecha, personal de la SAVDSC envió un oficio a los titulares de las áreas de la PGJDF que se encargarían de implementar las líneas de acción del PDHDF para solicitar que designaran un enlace

¹² Éstas fueron: Instituto de Formación Profesional, Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, Dirección General de Derechos Humanos, Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales, Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas, Oficialía Mayor, Jefatura General de Policía de Investigación, Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por los Servidores Públicos, Consejo de Honor y Justicia de la Policía de Investigación, Dirección General de Asuntos Internos, Dirección General de Política y Estadística Criminal, Subprocuraduría de Procesos, Visitaduría General.

encargado de coordinarse con los directores de Promoción y Capacitación, y para el Fortalecimiento del Marco Jurídico Criminal, ambos pertenecientes a la DGDH. La DGDH creó un directorio con el nombre, área, teléfono o red y correo electrónico de los 24 enlaces designados por las áreas para facilitar la comunicación entre ellas.

Posteriormente, la DGDH realizó cuatro reuniones operativas con dichos enlaces entre el 10 y 18 de junio y 6 y 14 de julio de 2010. En dichas reuniones se buscó sensibilizar, concientizar y capacitar a los enlaces de las áreas sobre la importancia de un programa como el PDHDF. Cabe aclarar que en las primeras reuniones estuvo presente la Subsecretaría de Gobierno (SG). En esta etapa (a partir de julio y hasta noviembre de 2010) recibieron también capacitación por parte de Gestión Social y Cooperación (GESOC A.C.)¹³ en lo relativo a la presupuestación con enfoque de derechos humanos. En estos cursos se habló acerca de las herramientas y procesos básicos que aumentan la probabilidad de que una política pública tenga éxito.¹⁴

Debido a que el Acuerdo A/018/2009 fue publicado en octubre de 2009, no hubo suficiente tiempo para presupuestar líneas de acción, ni para incluirlas en el Programa Operativo Anual (POA) 2010. Tampoco se modificó el Marco de Política Pública 2010 ya que no hubo posibilidad de integrar las líneas de acción. Por ello, la OM, junto con la Dirección General de Organización, Programación y Presupuesto (DGOPP) y la DGDH analizaron los derechos humanos tutelados en las líneas de acción y buscaron hacer un “empate” con las actividades institucionales, los resultados y los subresultados que ya se habían presupuestado y estaban en el POA y en la estructura programática presupuestal. Personal de la OM comentó que no será necesario reorientar el presupuesto en muchas líneas de acción debido a que algunas de éstas se cumplen con el accionar diario de la PGJDF.

Con respecto a la presupuestación de 2011, en julio de 2010, GESOC,¹⁵ la Secretaría de Finanzas (SF), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la Escuela de Administración Pública del DF (EAPDF) impartieron un curso en la materia.¹⁶ El curso estuvo dirigido a los enlaces de derechos humanos y los

¹³ GESOC es una organización de la sociedad civil (OSC) dedicada a investigar, monitorear y evaluar el desempeño de instituciones públicas, OSC's y empresas de alto impacto social para incidir en la producción de los resultados de valor público que requieren y demandan los ciudadanos. Consultado en línea en: http://gesoc.org.mx/home/?page_id=11.

¹⁴ Los objetivos de las sesiones fueron: brindar elementos teórico-analíticos que permitan orientar la implementación y el seguimiento del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) desde una perspectiva de política pública y gestión pública; y, además, analizar la relevancia del proceso de PP para la efectuación de los objetivos de política pública; identificar fortalezas y debilidades del proceso de PP en el GDF; identificar y analizar las oportunidades y los retos para las OSC's en el proceso de PP.

¹⁵ Gestión Social y Cooperación A.C.

¹⁶ Algunas de los objetivos de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal son: contribuir a la formación y profesionalización de los servidores de la admón. Pública; y fomentar la especialización en el ejercicio de la función pública. Consultado en línea en: http://www.escueladeadministracionpublica.df.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=99&Itemid=78

servidores públicos responsables de la presupuestación en 42 dependencias del GDF.¹⁷ Por parte de la PGJDF asistieron funcionarios de la DGDH y de la OM. Dicho curso se estructuró en tres módulos. El primero de los módulos denominado “Análisis del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal” pretendía crear conciencia dentro de las dependencias sobre la importancia de los Derechos Humanos y las necesidades de la población. El segundo se denominó “Pautas para un plan de implementación” y el tercero “Programación y presupuestación desde el enfoque de derechos humanos”. En el tercer módulo se realizaron árboles de problemas y matrices de marco lógico como ejercicio para tratar algunas líneas de acción. Personal de la OM manifestó que aunque se acudió al curso y se entendió el propósito de los mismos, la técnica propuesta (matriz de marco lógico) no fue empleada.

Para 2011, se han incluido 36 líneas de acción en el POA. Para elaborar el anteproyecto de presupuesto de 2011, la OM solicitó a todas las áreas de la PGJDF involucradas en la implementación del PDHDF que le informaran sus requerimientos presupuestales para cumplir con las líneas de acción que les habían asignado. La información se concentró y se procesó para ser enviada (como el anteproyecto de presupuesto) a la Secretaría de Finanzas. A pesar de que las áreas solicitaron aumentos presupuestales y que la OM está consciente de que algunas de las líneas de acción que no se han realizado requieren de presupuesto adicional, no se solicitó un aumento presupuestal a la SF. La estrategia interna de la PGJDF consistirá en reorientar el gasto hacia aquellas áreas que lo ameriten con más premura para dar cumplimiento a la instrumentación de las líneas de acción del PDHDF.

De acuerdo con la OM, aproximadamente 50% de las líneas de acción no pudieron ser incluidas en el Marco de Política Pública para 2011 ya que el sistema para capturar dicho Marco sólo permitía insertar líneas de acción por Derecho Humano (DH) y muchas líneas de acción están contempladas para varios derechos por lo que su integración es imposible. Además, el sistema de captura del Marco de Política Pública se estructura con Derechos Humanos y no con Grupos de Población lo que impide conciliarlo con la estructura del PDHDF, que incluye diez Grupos de Población prioritarios. El resultado es que sólo fueron integradas las siguientes 51 líneas (equivalente a 17% del total de 299) en el Marco de Política Pública:

¹⁷ El curso que se impartió estaba validado académicamente por la EAPDF y, según datos de la SG, participaron 80 funcionarios públicos.

Tabla 1.1 Líneas de acción que fueron incluidas en el Marco de Política Pública

Línea de acción	Derecho al que pertenece						Plazo				
	Derecho a la igualdad y no discriminación	Derecho acceso a la justicia	Derecho al debido proceso	Derecho a la libertad, igualdad y seguridad personales	Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión	Grupo de población: derechos de las mujeres	Grupos de población: derechos de la infancia	Corto	Mediano	Largo	Permanente
12	X							X			X
201		X						X			
202		X						X	X	X	
203		X							X		
207		X						X	X		
210		X						X			
226		X						X			
233		X						X	X		
238		X						X	X		
247		X						X			
253		X						X	X		
263		X							X		
264		X						X			
266		X						X			
269			X					X			
280			X					X			
282			X					X			X
284			X					X			X
289			X					X			X
298			X					X			
299			X					X			
309			X					X			
313			X					X			
315				X				X			X
321				X				X			
322				X				X			
324				X				X	X		X
327				X				X			
328				X					X		
330				X					X		
335				X					X		
347				X					X		X
353				X					X		
354				X				X			
355				X				X			
408					X			X			
466					X			X			
1482						X		X			
1483						X		X			
1510						X		X			
1511						X		X			
1592							X	X			X
1593							X	X			X
1599							X	X			
1622							X	X			
1642							X	X			
1643							X	X			
1651							X	X			X
1653							X	X			
1654							X	X			
1655							X	X			

Fuente: elaboración propia con base en las líneas capturadas en el Marco de Política Pública

Como se observa en la tabla 1.1, 44 (86%) líneas de acción de las líneas capturadas en el Marco de Política Pública pertenecen al corto, mediano, largo y permanente plazo (con distintos traslapes) mientras el otro 14% corresponde a mediano y permanente plazo. De

esta información se infiere que la lógica de la PGJDF es que las líneas contempladas a corto plazo tienen prioridad para implementarse, como era de suponerse.

Como última acción en el aspecto de planeación, en el Acuerdo A/018/2009 se normó que se deben de implementar los instrumentos necesarios para medir, de manera periódica, los avances en el cumplimiento de los objetivos del PDHDF. Para lo anterior, en el acuerdo se establece que podrán utilizarse los indicadores específicos de evaluación de resultados y de impacto que se consideren conducentes. La DGPEC fue designada para elaborar este sistema de medición. En el apartado de seguimiento y monitoreo se analizará con más detalle este aspecto.

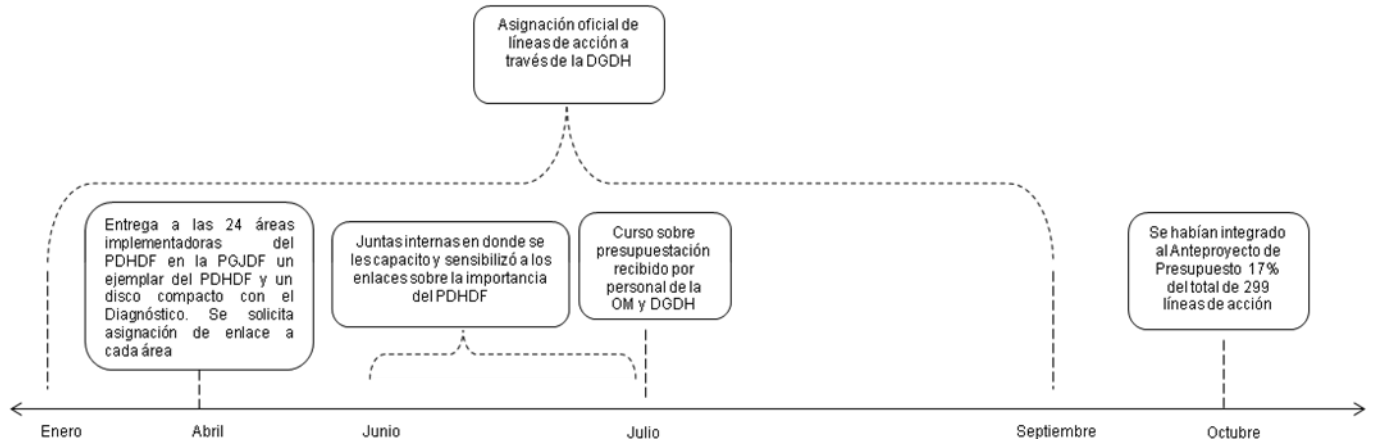
En suma, respecto de la planeación, en la PGJDF se han tomado decisiones que podrían definirse como los “cimientos” del proceso de implementación. La primera decisión importante es haber emitido un acuerdo general en que se obligaba a que todas las áreas de la PGJDF implementaran el PDHDF sin excepción y se establecen las áreas responsables de la coordinación. Otra decisión tomada fue la designación de enlaces por área y la elaboración del directorio de enlaces. A pesar de que, como se apunta en el apartado de ejecución, el directorio no se ha utilizado para articular constantemente la implementación de líneas de acción, su mera existencia es un factor habilitador en la cooperación y coordinación intrainstitucional. Otra decisión significativa es que la DGPEC asignó líneas de acción con base en un análisis cuidadoso de las normas que rigen a la institución (la LOPGJDF, el RLOPGJDF, además de acuerdos y circulares).

A pesar de las decisiones acertadas que se tomaron, también existen problemas en la planeación; por ejemplo, a pesar de que las líneas están asignadas a las diferentes áreas y de que en el documento de asignación se mencionan horizontes para su realización (corto o mediano plazo), no se definen fechas precisas de cumplimiento. Otro aspecto es que, aunque todas las áreas recibieron la asignación de su conjunto de líneas de acción y en dicha asignación se especificaban las áreas corresponsables, no se especifica qué área es la principal responsable y de esta forma, se dispersa la responsabilidad de la línea de acción, ya que la implementación se deja al arbitrio de las áreas. Otro aspecto que no se ha atendido, es que las 24 áreas a las que les asignaron líneas de acción respondieron a la DGDH que ciertas líneas de acción no eran de su competencia y no hubo un proceso de retroalimentación por lo que, actualmente, pareciera que algunas líneas de acción no tienen un área que le dé seguimiento. En materia de presupuestación, para el ejercicio de 2010 no fue posible incluir líneas de acción en el anteproyecto de presupuesto (recordar que el acuerdo A/018/2009 se publicó en octubre de 2010). Sin embargo, para el ejercicio de presupuesto del 2011, sólo se integró al anteproyecto de presupuesto 17% de las líneas de acción asignadas a la PGJDF. En la siguiente tabla se muestra el estatus del proceso de planeación de la PGJDF.

Tabla 1.2. Estatus de la PGJDF en el proceso de planeación

<i>Etapa: planeación</i>				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	1) El Programa no se ha lanzado o presentado de forma oficial al interior del ente. 2) No se ha designado un encargado interno de la implementación del Programa. 3) No se ha realizado la asignación de líneas de acción. 4) No ha habido un proceso de familiarización o capacitación interna para relacionar al personal con el Programa. 5) No existen enlaces en las áreas implementadoras que faciliten la coordinación.	1) El Programa ya se ha lanzado o presentado de forma oficial al interior del ente. 2) Se ha designado un encargado interno de la implementación del Programa. 3) No se ha realizado la asignación de líneas de acción. 4) No ha habido un proceso de familiarización o capacitación interna para familiarizar al personal con el Programa. 5) No existen enlaces que faciliten la coordinación.	1) El Programa ya se ha lanzado o presentado de forma oficial al interior del ente. 2) Se ha designado un encargado interno de la implementación del Programa. 3) Se ha realizado la asignación formal de líneas de acción. 4) No ha habido un proceso de familiarización o capacitación interna para familiarizar al personal con el Programa. 5) No existen enlaces que faciliten la coordinación.	1) El Programa ya se ha lanzado o presentado de forma oficial al interior del ente. 2) Se ha designado un encargado interno de la implementación del Programa. 3) Se ha realizado la asignación formal de líneas de acción. 4) Ha habido un proceso de familiarización o capacitación interna para familiarizar al personal con el Programa. 5) Existen enlaces que faciliten la coordinación.
Estatus				X
Evidencia				1) El Programa ya se ha oficializado mediante el Acuerdo A/018/2009 en donde el PDHDF se hace obligatorio para todas las áreas de la PGJDF. 2) Se asignaron tres áreas (DGDH, DGPEC y OM) para darle seguimiento al Programa mediante el Acuerdo A/018/2009. 3) La DGPEC, a través de la DGDH, ha asignado oficialmente líneas de acción con base en la normatividad, sin embargo varias áreas argumentaron que las líneas no eran de su competencia. Las líneas no tienen un responsable directo sino sólo corresponsables. 4) Se realizaron cuatro juntas de familiarización y concientización; cabe destacar la disponibilidad y atención de la DGDH para aclarar y atender dudas. 5) La DGDH pidió por oficio que las áreas designaran a un enlace para tratar asuntos relacionados con el PDHDF. Todas las áreas lo hicieron y se repartió un directorio de los mismos a todas las áreas.

Figura 1.2. Principales acciones realizadas en la etapa de planeación



Fuente: elaboración propia

1.2.2 Ejecución

En agosto de 2010, la PGJDF reportó a la Subsecretaría de Gobierno que de las 299 líneas de acción que le fueron asignadas, 175 (59%) habían comenzado a implementarse y 124 aún no se habían iniciado. Es de advertirse que 260 líneas asignadas a la PGJDF están contempladas para que se ejecuten en el corto plazo. Esto quiere decir que 85 (32%) líneas de acción a corto plazo no se han puesto en marcha, esto representa 28% del total de líneas de acción. Como se comentó en el apartado de planeación, para 2010 no hubo tiempo de asignar presupuesto a ninguna línea de acción, esto significaría que 59% de las líneas de acción que han comenzado a implementarse no ameritaba recursos forzosamente o al menos no al inicio de su implementación, posiblemente porque ciertas líneas de acción forman parte de las rutinas organizacionales de la PGJDF. Entre las acciones relativamente nuevas que se han realizado para implementar las líneas de acción están: (1) revisión del marco normativo, (2) capacitación y (3) propuestas de reformas legislativas, surgidas del Programa.

En la primera acción, revisión del marco normativo, las 24 áreas a las que se les asignaron líneas de acción realizaron la labor de revisar qué acuerdos, circulares y artículos del RLOPGJDF y de la LOPGJDF servían para fundamentar su acción. Además, en dicha revisión, el personal de las áreas valoraba si las líneas de acción efectivamente les correspondían o no y se lo hicieron saber a la DGDH.

En la segunda acción, en materia de capacitación, la DGPEC asignó al IFP 65 líneas de acción (en responsabilidad o corresponsabilidad con otras áreas) en diversos temas. Dado que normativamente¹⁸ esta área es la responsable en la capacitación de personal de la PGJDF, la misma elaboró por iniciativa propia un documento en donde se identificó qué cursos de los que el IFP imparte regularmente incidían en alguna línea de acción. Algunas

¹⁸ Arts. 89 y 90 del RLOPGJDF

áreas (JGPI, DGDH, SAPC) de la PGJDF enviaron a su personal a distintos cursos de capacitación, reportando que el motivo de éstos había sido la implementación del PDHDF. Sin embargo, el IFP no ha impartido ningún curso nuevo a raíz del PDHDF ya que realiza una labor constante de capacitación y actualización del personal y varios de los cursos/diplomados que ya se ofrecían coincidieron con los temas del PDHDF. A pesar de que los cursos no hayan emanado de la puesta en marcha del PDHDF, se cree que los cursos impartidos incidieron en la internalización del enfoque de derechos humanos por parte los servidores públicos de la PGJDF. La única acción nueva que el IFP realizó fue elaborar una base de datos en donde asoció la temática de los cursos impartidos con la de las líneas de acción.

Los cursos que el IFP ha impartido este año se muestran en la tabla siguiente. Ahora bien, no todas las áreas involucradas en la implementación de líneas de acción recibieron cursos. Según la valoración realizada por el IFP, los cursos que ha impartido inciden en 17 líneas de acción de un total de 65 que la DGPEC determinó ameritaban acciones de capacitación. Dicha incidencia representa 26% del total de las 65 líneas de acción que fueron asignadas al IFP.

Tabla 1.3. Cursos asociados a los Derechos Humanos

Actividades de profesionalización de enero a septiembre de 2010, asociadas a los Derechos Humanos	
1.- Atención especializada a la infancia víctima o testigo de delito, primer contacto, toma de declaraciones y periciales	2.-Curso sobre el modelo de atención oportuna en las agencias del ministerio público
3.- Curso de capacitación en relación a la integración de las averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas del delito	4.-Curso de capacitación para el personal de la agencia especializada para la atención de los delitos cometidos en agravio de los profesionales de la comunicación
5.- Curso sobre el modelo de atención oportuna en las agencias del ministerio público	6.-Derechos Humanos
7.- Diplomado justicia penal para adolescentes en el Distrito Federal	8.- Taller de capacitación dirigido al personal del servicio de atención telefónica a la ciudadanía
9.- Taller de especialización para la atención de las personas adultas mayores	10.- Taller de género y diversidad sexual
11.-Taller el delito de discriminación cometido por servidores públicos	12.- Diplomado en investigación policial
13.- Procesamiento del lugar de los hechos (cadena de custodia)	14.- Diplomado en uso legítimo de la fuerza y desempeño táctico
15.-Curso de actualización en materia de derechos de la infancia y prevención y sanción de la tortura	16.- Derechos Humanos para peritos

Fuente: Elaboración propia con base en el listado de actividades de profesionalización de enero a septiembre de 2010 proporcionadas por el IFP.

En la tercera acción, propuestas de reformas surgidas del Programa, la Subsecretaría de Gobierno manifestó que la PGJDF ha realizado propuestas de reforma legislativa en los siguientes rubros: libertad de expresión, derechos de víctima y trata de explotación comercial y tortura, en donde se incluyen varias líneas de acción.

A pesar de los avances que se han mencionado, existen debilidades en el proceso de ejecución. Ciertas áreas manifestaron que algunas de las actividades que las líneas de acción establecen eran tareas que hacían rutinariamente y que prácticamente podrían considerarse (y de hecho algunas fueron valoradas así) como completamente realizadas.

Sin embargo, aquellas actividades nuevas que plantea el PDHDF y que sí han sido asumidas por las áreas a las que fueron asignadas, se han tratado de llevar a cabo por las áreas correspondientes, con diferentes niveles de éxito. Aunque se han dado estos avances, la información sobre las acciones que las áreas han realizado para implementar componentes de las líneas de acción no ha sido compartida entre ellas. Esta situación podría generar duplicidad de acciones o implementaciones incompletas de líneas de acción.

Finalmente, personal de varias áreas (entre ellas la FIDCSP, Jefatura General de Policía de Investigación (JGPI) y la SAPD) mencionó que es complicado prestar atención a la implementación de algunas líneas de acción debido a las cargas de trabajo; se privilegia el trabajo rutinario del área en la que laboran y no puede prestar el tiempo necesario para la implementación del PDHDF. Otra complicación es la falta de recursos que se requieren para la implementación de algunas líneas de acción; con respecto al presupuesto, no se observó un aumento para instrumentar líneas de acción; de hecho, el monto de gasto asignado para el año 2011 será menor que para el ejercicio del 2010. Posiblemente esta situación sea una de las razones por la cual 75 líneas de acción de corto plazo no han sido atendidas. Por ejemplo, la FIDCSP carece de recursos materiales y humanos para la implementación de la línea de acción 1798 (brindar atención de forma eficaz, eficiente y profesional a las víctimas, ofendidos y jóvenes víctimas). El personal del área argumenta que para poder operar debidamente, una agencia debe de contar (al menos) con tres agentes del Ministerio Público (MP), seis oficiales secretarios, un trabajador social, un perito médico, un perito psicólogo, además de un espacio físico con las condiciones necesarias que posibiliten su atención y actualmente no cuentan con ello. Para poder operar, actualmente utilizan servicios y apoyos de otras áreas, por ejemplo, el Centro de Atención a Riesgos Victimales y Adicciones, CARIVA.¹⁹ El presupuesto, la coordinación, las cargas de trabajo, dispersión de responsabilidad y falta de iniciativa, son algunos de los factores que han frenado el proceso de ejecución.

1.2.3 Coordinación

Para implementar las líneas de acción, la PGJDF requiere dos niveles de coordinación. El primero de ellos es la coordinación interinstitucional, esto es, al exterior de la PGJDF. El segundo nivel es la coordinación intrainstitucional, que debe de llevarse a cabo entre las diversas áreas de la PGJDF corresponsables de una misma línea de acción.

En materia de coordinación interinstitucional, en general, cuando alguna área de la PGJDF ha necesitado interactuar con un ente externo, la DGDH ha sido la instancia que ha facilitado esta comunicación. Sin embargo, el avance en coordinación interinstitucional es limitado y aún se están haciendo esfuerzos para institucionalizar y sistematizar la coordinación para instrumentar líneas que así lo requieran. Por ejemplo, en la Tercera Reunión de la Mesa Interinstitucional de Justicia llevada a cabo en noviembre de 2010,²⁰ el tema de discusión no era el avance en la implementación del Programa y en las líneas de acción (como podría esperarse a más de un año de la publicación de PDHDF y en una

¹⁹ Centro que opera en la SAVDSC.

²⁰ Existe un mecanismo de seguimiento y evaluación que fue propuesto por el Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (CCEDPDHDF).

tercera mesa de trabajo), sino la configuración de los mecanismos que se utilizarían para identificar los avances puntuales de cada dependencia por línea de acción (base de datos) y la participación que pudiera necesitar de otros entes involucrados en la implementación de alguna línea.²¹ En la Cuarta Mesa Interinstitucional²² se presentó el avance realizado en el llenado de la base de datos, acordado en la tercera mesa, que fue mínimo. De hecho, en esta ocasión se presentó una nueva metodología (propuesta por la CDHDF) para identificar líneas de acción que requieren cooperación.²³ Esto es evidencia de que aún no existe institucionalización ni sistematización en materia de coordinación interinstitucional en la implementación de líneas de acción del núcleo de justicia.

Independientemente de los mecanismos institucionales de coordinación a nivel dependencia, algunas áreas han establecido ciertos mecanismos de coordinación propios. Por ejemplo, la DGPEC ha establecido Convenios de Intercambio de Información con otros entes como la Secretaría de Seguridad Pública, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, entre otros. Dichas herramientas son muy valiosas porque, a través de ellas, dos entes o más intercambian información útil para los propósitos que dispongan. Replicar esta figura a otras áreas podría facilitar la coordinación interinstitucional que ameritan algunas líneas de acción.

En materia de coordinación intrainstitucional, en un principio, como se describió en el apartado de planeación, se llevaron a cabo reuniones para tratar los temas de asignación de líneas de acción al interior de la PGJDF. Sin embargo, no hubo un seguimiento para la implementación de las mismas; tampoco existe información que las áreas puedan consultar acerca de posibles avances de cada área respecto a las líneas de acción. En términos de comunicación entre las áreas, cada una tiene un directorio con los datos necesarios para establecer comunicación con el enlace de las otras; sin embargo, no se encontró evidencia de que se haya establecido comunicación, al menos respecto a las líneas de acción objeto de este estudio. Una dificultad señalada por diversas áreas es que dadas las cargas de trabajo, es difícil que se instaure una coordinación sistemática porque es complicado que coincidan los tiempos en que las áreas pueden dedicar su atención a la implementación del PDHDF. Algunos problemas detectados en la etapa de planeación (falta de fechas específicas para la realización de líneas de acción e inexistencia de un área responsable por línea) inciden en la coordinación. No hay área específica a quién exigirle algún resultado, ni fecha para exigirlo. Además, cada área puede hacer lo que crea conveniente para la línea de acción en ausencia de una guía común o instancia que dé seguimiento a la implementación en general.

²¹ Estaban agendados seis temas: (1) recapitulación de los acuerdos de la segunda reunión; (2) presentación de las líneas de acción que son comunes a los participantes de la mesa y plantear entre los participantes, una estrategia común para instrumentarlas conjuntamente; (3) comentarios y observaciones de los entes implementadores; (4) definición de contenidos y acuerdos para elaborar el informe que la Mesa de Justicia debe de presentar, para el Evento de cierre, Espacios de Participación, del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del PDHDF; (5) consultoría sobre línea base derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales; (6) acuerdos.

²² Dicha mesa se llevó a cabo el 25 de noviembre en las instalaciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

²³ La metodología sólo fue propuesta para las líneas de acción que inciden en la adecuación del marco normativo y de ser aprobada sería aplicable a todas las líneas de acción que requieren coordinación interinstitucional.

En la tabla 1.4 se muestra el estatus de la etapa de coordinación de la PGJDF.

Tabla 1.4. Estatus de la PGJDF en el proceso de coordinación

Etapa: coordinación				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	1) Las áreas desconocen si existen otros actores que participan en la implementación de una línea de acción, asimismo, no tienen claro cuál será su contribución para la implementación de la misma. 2) No existen medios de comunicación formales para tratar asuntos relacionados con el PDHDF. 3) No existen enlaces por área para la implementación del Programa.	1) Las áreas conocen si existen otros actores que coadyuvan a la implementación de una línea de acción, asimismo, tienen claro cuál será su contribución para la implementación de la misma. 2) No existen medios de comunicación formales para tratar asuntos relacionados con el PDHDF. 3) No existen enlaces por área para la implementación del Programa.	1) Las áreas conocen si existen otros actores que coadyuvan a la implementación de una línea de acción, asimismo, tienen claro cuál será su contribución para la implementación de la misma. 2) Existen medios de comunicación formales para tratar asuntos relacionados con el PDHDF. 3) No existen enlaces por área para la implementación del Programa.	1) Las áreas conocen si existen otros actores que coadyuvan a la implementación de una línea de acción, asimismo, tienen claro cuál será su contribución para la implementación de la misma. 2) Existen medios de comunicación formales para tratar asuntos relacionados con el PDHDF. 3) Existen enlaces por área para la implementación del Programa.
Estatus			X	
Evidencia			1) Dada la asignación que se realizó, las áreas conocen a los corresponsables en la realización de las líneas de acción tanto externos a la PGJDF como internos. 2) A pesar de que existe un directorio específico que se elaboró con el único fin de dar cumplimiento al PDHDF y en dicho directorio se encuentra el teléfono, nombre del servidor público de enlace y dirección de correo electrónico, la coordinación ha sido prácticamente inexistente y las áreas no han tomado la iniciativa para implementar cabalmente las líneas de acción. 3) Existen enlaces designados por las propias áreas con un nivel jerárquico considerable y un directorio de los mismos para implementar las líneas de acción.	

1.2.4 Supervisión y Monitoreo

Como se mencionó en el apartado de planeación, el Procurador designó a la DGPEC y la DGDH como encargadas de coordinar la implementación del PDHDF. En concreto, la DGPEC asignó las líneas de acción a las áreas que por normatividad les correspondían y la DGDH distribuyó el material de asignación; además la DGPEC debía diseñar los indicadores con los cuáles se mediría el grado de avance que tienen las líneas de acción del PDHDF.²⁴ La DGPEC está trabajando en la elaboración de un “Tablero de Seguimiento de Acciones Intrainstitucionales”, cuya función será integrar y homologar la información que diversas áreas generen en la implementación de las líneas de acción. Dicho tablero también servirá para que las áreas tengan acceso a la información y sepan

²⁴ Como este documento está todavía realizándose, no es posible saber qué criterios se intentan medir dado que el Acuerdo A/018/2009 no establece lineamientos para la realización de estos indicadores, simplemente se mandata que sean elaborados.

qué acciones deberá de realizar cada una para poder instrumentar una línea de acción completamente. El Tablero Institucional de Acciones Intrainstitucionales se estructurará con los núcleos y derechos descritos en el PDHDF. En el Tablero también se incluirán a los corresponsables en la implementación de líneas de acción, los plazos en las que deben de cumplirse y las líneas de acción. Para que este sistema pueda funcionar exitosamente será necesario capacitar a las áreas para que puedan “subir” la información en las carátulas de captura que se están diseñando para monitorear las acciones para implementar líneas de acción del PDHDF. Entre otros objetivos, se buscará que, con base en las capturas, se generen sistemas de reportes específicos, un sistema de información único y homologado, y tabulados y tendencias. Este sistema de medición todavía está en desarrollo.

Diversas áreas han manifestado que no perciben un monitoreo sistemático o constante por parte de alguna instancia de la PGJDF. Cuando las áreas han pedido apoyo o acompañamiento de la DGDH, ésta ha sido muy atenta y ha tratado de resolver dudas con respecto a la implementación. Sin embargo, la interacción queda a discreción del área implementadora y no parecen haberse establecido, hasta el momento, mecanismos sistemáticos de seguimiento, además de que no se ha aclarado la situación de la asignación final de líneas de acción, ni se ha dado respuesta a los distintos cuestionamientos de las áreas sobre dicha asignación, particularmente la SAPD y la SAVDSC.

En términos de seguimiento interinstitucional, la PGJDF ha participado en Mesas de Seguimiento y Evaluación (MSyE). En dichas mesas se han intentado establecer mecanismos para rastrear los avances en la implementación de las líneas de acción que se tienen que realizar con otros entes del DF. La DGEPC considera que el Tablero Institucional de Acciones podría funcionar para todos los entes del Gobierno del Distrito Federal (GDF). De hecho, en la Mesa Interinstitucional de Justicia, personal de la DGPEC y DGDH propuso la utilización de una base de datos similar²⁵ al tablero (el definitivo está todavía en construcción).

En suma, los avances en el seguimiento interinstitucional aún son limitados, puesto que apenas se está ideando la forma de coordinar la instrumentación de líneas de acción que involucran a varios entes. Además, los entes aún desconocen las acciones que otros entes han realizado con respecto a líneas de acción. En la tabla 1.5 se muestra el estatus de la etapa de supervisión y monitoreo en la que se encuentra la PGJDF.

²⁵ De hecho en la entrevista que se le aplicó a la DGPEC expusieron la idea de un Tablero Institucional de Acciones Interinstitucionales que buscaría tener los mismos efectos (de agenda, de reporte, de homologación de datos, etc.) con los entes del GDF.

Tabla 1.5. Estatus de la PGJDF en el proceso de supervisión y monitoreo

Proceso de implementación de la política pública supervisión y monitoreo				
Etapa: supervisión y monitoreo				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	1) No existe un área encargada de la supervisión y monitoreo. 2) No existen indicadores para medir exclusivamente el avance en la implementación del PDHDF. 3) No se han definido metas para la implementación del Programa. 4) Las áreas no generan reportes periódicos para verificar el avance en la implementación.	1) Existe un área encargada de la supervisión y monitoreo. 2) No existen indicadores para medir exclusivamente el avance en la implementación del PDHDF. 3) No se han definido metas para la implementación del Programa. 4) Las áreas no generan reportes periódicos para verificar el avance en la implementación	1) Existe un área encargada de la supervisión y monitoreo. 2) Existen indicadores para medir exclusivamente el avance en la implementación del PDHDF. 3) Se han definido metas para la implementación del Programa. 4) Las áreas no generan reportes periódicos para verificar el avance en la implementación	1) Existe un área encargada de la supervisión y monitoreo. 2) Existen indicadores para medir exclusivamente el avance en la implementación del PDHDF. 3) Se han definido metas para la implementación del Programa. 4) Las áreas generan reportes periódicos para verificar el avance en la implementación
Estatus		X		
Evidencia		1) Existe un área encargada de la supervisión y monitoreo fundamentada en el acuerdo A/018/2009 por el que se establece que la DGDH será la responsable de estas funciones.2) Aunque no existen formalmente los indicadores, por lo que expuso DGPEC, pronto se comenzará a utilizar un sistema de medición sobre los avances de la instrumentación de líneas de acción del PDHDF.		

1.2.5 Hallazgos relevantes

Se han observado distintos grados de compromiso por parte de los servidores públicos de la PGJDF. Con el trabajo de campo se pudo observar que el personal de la PGJDF considera el PDHDF como una de las principales políticas públicas que está implementando la Procuraduría. Al parecer, los actores responsables de la implementación de las líneas de acción han tratado de cumplirlas a pesar de restricciones como la falta de presupuesto, de comunicación y de coordinación, entre otros. Es evidente que por las debilidades que se mencionaron en el apartado de ejecución (ausencia de un responsable principal y fechas establecidas, por ejemplo) no existen mecanismos para asegurar que los servidores públicos hagan un esfuerzo para coordinarse y ejecutar completamente las líneas de acción. Esto a pesar de que todas las áreas (24) asistieron a las juntas de concientización, mencionadas en el apartado de planeación.

La OM, DGDH y la DPGEC son las áreas a las que se les atribuyeron nuevas funciones y han realizado tareas para comenzar a ejecutar el PDHDF. Otros de los cambios son la elaboración de un directorio de enlaces con las áreas que facilita y habilita la comunicación entre las áreas para implementar el PDHDF. Asignar las líneas de acción con base en la LOPGJDF, RLOPGJDF y en acuerdos y circulares, parece ser una idea bastante atinada por parte de la PGJDF; de esta forma existe un fundamento legal que los actores que implementarán las líneas de acción pueden discutir y ajustar para instrumentar adecuadamente líneas de acción. Aún se están haciendo esfuerzos por

integrar las líneas de acción al presupuesto, sin embargo, una adecuación al formato del Marco de Política Pública y una mayor asignación de recursos podrán facilitar la presupuestación de más líneas de acción.

Con respecto al tema de ejecución, en este apartado observaron algunas dificultades, porque prácticamente no ha existido comunicación entre las áreas respecto al PDHDF. A pesar de que personal de algunas áreas muestra gran actitud y disposición para implementar las líneas de acción, hay un desconocimiento general sobre las acciones que otras áreas han realizado para llevar a cabo líneas de acción del PDHDF.

En términos de coordinación intrainstitucional, aún falta cimentarla mejor ya que se observaron problemas y en algunos casos carencia total de comunicación y coordinación al interior de la PGJDF para cumplir líneas de acción del PDHDF.

En términos de monitoreo y seguimiento, las mesas interinstitucionales deberán de evolucionar para ser realmente esto porque en la actualidad (aunque esto también es muy valioso) siguen funcionando como mesas de planeación en la ejecución de líneas de acción. DGPEC está elaborando el sistema de medición para las líneas de acción que podrá resolver algunos de los problemas observados en la ejecución de las mismas.

1.3 Proceso de implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

En la propuesta metodológica se especificó que se observaría el proceso de implementación de diez líneas de acción²⁶ por ente. Las 10 líneas de acción seleccionadas para analizar en la PGJDF son:

1. Línea de Acción 12
2. Línea de Acción 314
3. Línea de Acción 315
4. Línea de Acción 321
5. Línea de Acción 322
6. Línea de Acción 324
7. Línea de Acción 1338
8. Línea de Acción 1798
9. Línea de Acción 2052
10. Línea de Acción 2063

Antes de presentar el análisis realizado para cada línea de acción, es importante aclarar que la implementación de las líneas de acción no está diseñada para que la PGJDF las cumpla total y cabalmente y dependen de actividades de colaboración con otros entes. A continuación se presentarán los hallazgos respecto de la implementación por cada línea de acción.

²⁶ Estas líneas fueron seleccionadas con base en algunos criterios que se explican en la propuesta metodológica, las líneas fueron aprobadas por el Equipo Técnico Operativo (ETO).

1.3.1 Línea de acción 12

La línea de acción 12 está contemplada para implementarse en el corto plazo (diseño, presupuestación e implementación) y permanentemente (seguimiento y evaluación), en dicha línea se establece lo siguiente:

Diseñar presupuesto, implementar, dar seguimiento y evaluar, con la asesoría del Copred y la participación de las OSC y la academia, programas y acciones de sensibilización, información y capacitación en el derecho a la igualdad y a la no discriminación, así como de capacitación técnica para documentar e integrar averiguaciones previas y posteriormente causas penales derivadas del delito de discriminación (con base en lo establecido en el artículo 206 del Código Penal) y a los principios de legalidad de las detenciones, para las y los servidores públicos de la PGJDF de todos los niveles jerárquicos, a fin de que en la procuración de justicia no se reproduzcan estereotipos y violen derechos. Esta línea de acción deberá tomar en cuenta las líneas 18 a la 21.

En esta línea de acción, la COPRED es corresponsable de la implementación, aunque el ente responsable principal es la PGJDF. Según la asignación que estableció la DGPEC, las áreas responsables de su implementación en la PGJDF son las siguientes:

Tabla 1.6. Instancias responsables de la implementación de la línea de acción 12 según DGPEC	
1.	INSTITUTO DE FORMACION PROFESIONAL
2.	DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL
3.	SUBPROCURADURIA DE ATENCION A VICTIMAS DEL DELITO Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD
4.	DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS
5.	SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS CENTRALES
6.	SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS DESCONCENTRADAS
7.	OFICIALÍA MAYOR

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, son siete las áreas designadas por la DGPEC para la implementación de esta línea de acción. En la asignación que elaboró DGPEC no se puede determinar qué área de la PGJDF es la responsable principal, ninguna ha tomado la iniciativa para instrumentarla por completo y tampoco se ha integrado la información de las acciones realizadas para implementar esta línea.

Las acciones que se han realizado para cumplir con las líneas de acción son de dos tipos: capacitación y presupuestación.

En materia de capacitación, personal de la SAPC asistió a los cursos *“Introducción al Sistema Acusatorio”*,²⁷ *“Profesionalización en materia de perspectiva de género, derechos humanos, políticas públicas para la prevención, atención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres”*,²⁸ y *“La Reforma Penal y los Derechos Humanos en la Procuración de Justicia”*²⁹ impartidos por el IFP. En los oficios enviados por el IFP no se

²⁷ Curso impartido del 25 de octubre al 29 de octubre del 2010 se encontró que 24 servidores públicos de las fiscalías adscritas a la SAPC asistieron a dicho curso.

²⁸ Curso impartido del 9 de noviembre al 26 de noviembre del 2010.

²⁹ Curso impartido del 8 al 10 de noviembre del 2010.

especifica que estos cursos sean relativos a la línea de acción 12; sin embargo, en la línea de acción se establece que se deberá de brindar capacitación en temas como el derecho a la igualdad y la no discriminación, y los temas de los cursos se asocian a dicho derecho.

Por otra parte, personal de la DGDH asistió al curso *“Curso de capacitación en relación a la integración de las averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas del delito”*. La línea de acción 12 enuncia que se deberán de recibir cursos para documentar e integrar averiguaciones previas y posteriormente causas penales derivadas del delito de discriminación. El curso no está configurado específicamente para el delito de discriminación, sino para integrar las averiguaciones previas donde estén involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas del delito, por lo que este curso no cumple a cabalidad lo estipulado en la línea.

En materia de presupuestación, en el Marco de Política Pública esta línea de acción fue capturada e incluida en el Anteproyecto de Presupuesto se encontró que 2011.

Conviene señalar que de las áreas corresponsables en esta línea de acción, la Dirección General de Comunicación Social (DGCS) no reportó a la DGDH ninguna acción; la SAVDSC señaló que los servidores públicos pertenecientes a dicha área, no intervienen en la integración de la averiguación previa, ni en causas penales³⁰ y que las acciones de capacitación y sensibilización ya están contempladas en la línea 9, que también les fue asignada; finalmente, la SAPD, respondió por escrito a la DGDH que no tiene atribuciones legales para colaborar en la implementación.

Como se puede observar, se han llevado a cabo dos tipos de acciones –cursos e inclusión de la línea de acción en el Anteproyecto de Presupuesto 2011- en las que no participaron todas las áreas contempladas para esta línea de acción. Los cursos que se mencionan en la línea de acción sí se han impartido, sin embargo, áreas responsables de esta línea de acción (SAPD, SAVDSC, DGCS) no los asociaron a la implementación de esta línea. Aún no se han creado los programas específicos que establece la línea de acción. Por estas razones, se considera que la línea no ha sido implementada completamente ya que faltan actividades como la elaboración de un programa, cursos de capacitación más acordes a la línea de acción, además de mayores acciones de sensibilización. En el cuadro 5 se muestra el estatus de esta línea de acción.

³⁰ Según el artículo 78 fracción XIV del RLOPGJDF.

Tabla 1.7. Proceso de implementación de la política pública 12				
Etapa: ejecución				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance.
Estatus		X		
Evidencia		Se han impartido diversos cursos que buscan capacitar a los funcionarios públicos. Sin embargo, los temas de los cursos no son acordes con el derecho a la igualdad y la no discriminación que define la línea de acción. La línea de acción fue integrada al anteproyecto de presupuesto del 2011		

1.3.2 Línea de acción 314

La línea de acción 314 está contemplada para implementarse en el corto plazo (establecimiento) y permanentemente (aplicación), en dicha línea se establece lo siguiente:

Establecer y aplicar protocolos adecuados e impartir capacitación a la policía judicial y al personal del MP en relación con la custodia de pruebas, huellas y objetos de los delitos.

Para esta línea de acción sólo se asignó como ente responsable a la PGJDF. En cuanto a la asignación que estableció la DGPEC, las áreas responsables de su implementación son:

Tabla 1.8. Instancias que menciona PGJDF
1. JEFATURA GENERAL DE POLICÍA DE INVESTIGACIÓN
2. FISCALIA PARA LA INVESTIGACION DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS
3. COORDINACIÓN GENERAL DE SERVICIOS PERICIALES
4. SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS CENTRALES
5. SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS DESCONCENTRADAS
6. INSTITUTO DE FORMACION PROFESIONAL

Elaboración propia

Son seis las áreas corresponsables de la línea de acción. Sin embargo, ninguna de ellas tiene conocimiento de qué área es la responsable directa y desconocen las acciones que otras áreas corresponsables han efectuado. La información que aquí se presenta son acciones que han realizado las áreas de forma aislada. Ha habido dos tipos de acciones: capacitación y revisión/elaboración de documentos que en el mediano plazo fungirán como documentos normativos.

En materia de capacitación, se impartió el curso “*Procesamiento del lugar de los hechos y cadena de custodia*”.³¹ El tema del curso está ampliamente relacionado con el tema de la

³¹ El IFP solicitó a las áreas personal para capacitar con el oficio número DPI/0143/10-10 “*Procesamiento del lugar de los hechos y cadena de custodia*” impartido del 25 al 29 de octubre y del 16 al 19 de noviembre del año en curso.

línea de acción (capacitación en relación con la custodia de pruebas, huellas y objetos de los delitos), aunque este curso no es resultado de la implementación de la línea de acción. Las áreas que enviaron a su personal a capacitarse (por petición del IFP) fueron la JGPI, la Coordinación de Servicios Periciales (CSP) y la SAPC. Además, el IFP está elaborando un curso sobre preservación del lugar de los hechos, que impartirá a todas las áreas involucradas en la implementación de la línea de acción 314.

En cuanto a las acciones asociadas a la revisión y elaboración de documentos, la JGPI elaboró proyectos³² que podrán convertirse en protocolos de actuación. Sin embargo, tendrá que remitirlos a la Dirección General Jurídico Consultiva, responsable de emitir este tipo de disposiciones. Además, el IFP está elaborando un proyecto del Manual de Organización de la Policía de Investigación (antes se denominaba policía judicial), así como protocolos específicos de actuación del personal ministerial relacionado con la línea de acción 314. La SAPC no propuso la elaboración de un documento normativo, sin embargo dicha área estableció que el Acuerdo A/002/2006 es un protocolo en el que se establecen los pasos a seguir en distintos escenarios del lugar de los hechos delictivos, los responsables en la implementación³³ del acuerdo (protocolo) y las sanciones en las que incurrirán los servidores públicos que lo incumplan. Por la existencia de este acuerdo se afirma que ya existe un protocolo que se asocia completamente al que establece la línea de acción 314.

En resumen, en materia de capacitación se impartió un curso a la JGPI, la SAPD y la CSP. Dado que el curso no tenía como propósito específico cumplir con la implementación de la línea 314, (sin embargo coincide plenamente en el tema de dicha línea) no fue solicitado personal de la FIDCSP cuando esta área estaba contemplada en la implementación inicial de la línea de acción. Según la evidencia encontrada, en la tabla 1.9 se muestra el estatus en el que se ha colocado a la línea de acción 314 en cuanto al avance en su ejecución.

Tabla 1.9. Proceso de implementación de la política pública 314				
Etapa: ejecución				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus				X
Evidencia				Se impartió el curso de capacitación "Procesamiento del lugar de los hechos y cadena de custodia" asociados a la custodia de pruebas, huellas y objetos de los delitos. Se comienzan a proponer documentos normativos (JGPI y el IFP) para cumplir esta línea. Existe un Acuerdo protocolario (A/002/2006) previo a la publicación del PDHDF que establece lineamientos para la custodia de pruebas, huellas y objetos de los delitos el cual es en sí lo que se solicita en la línea.

³² Debido a que siguen elaborándose no se tuvo acceso a ellos y sólo se le hizo saber al equipo consultor que tienen relación con la custodia de pruebas, huellas y objetos del delito.

³³ Todas las subprocuradurías de la PGJDF, la Visitaduría General, el Consejo de Honor y Justicia de la Policía de Investigación, las Coordinaciones Generales y los Directores Generales.

1.3.3 Línea de Acción 315

La línea de acción 315 está contemplada para implementarse en el corto plazo (diseño) y permanentemente (implementación), en dicha línea se establece lo siguiente:

Diseñar e implementar, en coordinación con la sociedad civil organizada, metodologías de trabajo en las diversas instancias de procuración y administración de justicia, a fin de generar información desagregada, incluyendo información por grupo de población en situación de discriminación y/o exclusión, edad, sexo y demás datos útiles para la medición, e indicadores que incluyan:

a) Cifras sobre quejas presentadas ante las visitadurías u los órganos internos; recepción de quejas de cada instancia y de la CDHDF por violaciones de derechos humanos, en general, y específicamente sobre tortura y tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, las recomendaciones o resoluciones emitidas derivadas de éstas y casos en que se ha sancionado administrativamente a las y los servidores públicos imputados de tortura y todo tipo de actos contra la integridad personal y sanciones impuestas, así como el seguimiento de los mismos.

b) Investigaciones abiertas sobre denuncias de tortura y todo tipo de actos contra la integridad personal, casos en que se ha ejercido la acción penal y procesos en que se ha dictado sentencia firme, ya sea absolutoria o condenatoria y, respecto de las últimas, la extensión de las penas impuestas; y otro tipo de información desagregada y detallada, que facilite la verificación de la adecuada identificación de los actos tortura.

c) Incluir la perspectiva de género y un enfoque diferenciado por grupo de población en situación de discriminación o exclusión.

Para la implementación de esta línea de acción están contemplados los siguientes entes externos: el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), la DGDH de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del DF y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario. Según la asignación que estableció la DGPEC,³⁴ las áreas responsables en la PGJDF son:

³⁴ Los acuerdos A/003/2009 y el A/013/2009 fueron el fundamento para asignar estas líneas de acción. El A/003/2009 enuncia que la PGJDF deberá de brindar las facilidades necesarias para que se puedan atender las solicitudes que realicen las Comisiones de Derechos Humanos local y nacional. En el mismo acuerdo se establece que será la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) la instancia de coordinación para solicitudes que emitan dichas Comisiones y se detalla como deberá de proceder la DGDH en las investigaciones por parte de las Comisiones. Se estipula que todas las Unidades Administrativas estarán sujetas a todos los requerimientos (de las instancias de Derechos Humanos) de índole perentoria. El A/013/2009 establece las funciones del Consejo de Honor y Justicia, entre ellas, la vigilancia de los elementos policiales, así como resolver sus sanciones o gratificaciones. Con este antecedente, en el acuerdo se les otorgan nuevas responsabilidades a las Dirección de Inspección Interna (DII), para coadyuvar al Consejo de Honor y Justicia teniendo como función principal iniciar una investigación cuando proceda, en contra de una irregularidad en el comportamiento. Por último, en el acuerdo también se establece que dichas direcciones deberán respetar los derechos fundamentales de las personas sujetas a investigación, además estipula que las unidades administrativas de la Procuraduría están obligadas a proporcionar a la DII datos e informes para integrar expedientes. La DII vigilará que los agentes de la Policía Judicial se rijan por principios, entre ellos, el respeto a los Derechos Humanos.

Tabla 1.10. Instancias que menciona PGJDF	
1.	SUBPROCURADURIA JURIDICA Y DE DERECHOS HUMANOS
2.	DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS
3.	SUBPROCURADURIA DE ATENCION A VICTIMAS DEL DELITO Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD
4.	CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DEL LA POLICIA DE INVESTIGACION
5.	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS INTERNOS
6.	DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y ESTADISTICA CRIMINAL
7.	SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS CENTRALES
8.	SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS DESCONCENTRADAS
9.	SUBPROCURADURIA DE PROCESOS
10.	VISITADURIA GENERAL
11.	FISCALIA PARA LA INVESTIGACION DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS

Fuente: elaboración propia

La DGPEC designó a doce áreas para implementar esta línea de acción. No obstante, ninguna de ellas tiene conocimiento de qué área es la responsable directa y éstas desconocen las acciones que otras áreas corresponsables han efectuado. Sin embargo, la SAVDSC; DGAI y SAPD no han realizado ninguna acción ya que consideran que esta línea de acción no es de su competencia legal. La información que aquí se presenta son acciones que han realizado las otras áreas de forma aislada.

De acuerdo con lo que establece la línea, primero se debe de determinar una metodología de trabajo para que, con base en ésta, se generen datos sobre violaciones de derechos humanos e investigaciones abiertas sobre denuncias de tortura, con una perspectiva de género y un enfoque diferenciado por grupo de población en situación de discriminación y exclusión. Esto requeriría crear un grupo de trabajo con la sociedad civil organizada, el TSJDF, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario. No se detectó la formación de un grupo, ni tampoco una metodología específica para dar cumplimiento a esta línea de acción. Dentro de la PGJDF, tampoco se estableció un grupo ni una metodología para generar datos que en un futuro pudieran servir como insumo de medición e indicadores.

Como no se designó a alguna área como la principal responsable de la línea 315, todas las áreas realizaran acciones que consideraban pertinentes pero sin comunicación o coordinación con el resto, lo que ha generado que no se cumpla a cabalidad lo especificado en la línea de acción.

Por un lado, la FIDCSP, la Subprocuraduría de Procesos (SP), el Consejo de Honor y Justicia de la Policía de Investigación (CHJPI) y la DGDH valoraron los datos que tiene archivados para determinar su utilidad en la implementación en la línea de acción. Por otro lado, la SJDH, la SAPC, la DGPEC, la FIDCSP, el CHJPI y la VG generaron propuestas para implementar adecuadamente la línea. En concreto, la DGDH (que en la línea de acción 315 estaba contemplada para la instrumentación del inciso “a”) proporciona información a la DGPEC sobre las denuncias que se formulan en forma directa y que se reciben de las Comisiones Públicas. Esta acción no es completamente atribuible a la

implementación de la línea de acción 315, ya que es una actividad rutinaria por parte de la DGDH fundamentada en el Acuerdo A/003/2009.³⁵

La FIDCSP (designada por la DGPEC para la instrumentación del inciso “c” de la línea de acción 315) está encargada de la investigación del delito de tortura desde 2005, por lo que puede proporcionar la información necesaria para que se elaboren los indicadores. La FIDCSP también tiene los datos sobre los delitos de discriminación cometidos por servidores públicos en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, por eso puede proporcionar los datos necesarios cuando alguna otra área los requiera para cumplir la línea de acción.

Por su parte, la SP (designada también para la ejecución del inciso “c” de la línea de acción 315) cuenta con una base de datos que integra los delitos de tortura que podría compartir para dar cumplimiento a dicho inciso. El CHJPI (responsable de la implementación del inciso “a” de esta línea de acción) tiene registros de control en donde puede localizar los nombres de los policías de investigación indiciados en materia de torturas, si se lo indican. La identificación de estos datos es valiosa porque permite determinar qué información puede compartir la PGJDF para implementar la línea de acción con otros entes involucrados.

Varias áreas realizaron propuestas para poder instrumentar esta línea de acción. La DGPEC, además de que recibe información permanente de varias áreas como la SAPD, la SAPC y la FIDCSP, busca homologar la información que estas áreas recopilan sobre delitos de tortura para que se puedan generar datos certeros que en un futuro permitan tomar decisiones que logren disminuir los delitos de tortura y tratos crueles, inhumanos y/o degradantes. El CHJPI propuso que su área podría llevar a cabo un registro del número de quejas presentadas ante su área por violaciones a derechos humanos así como el resultado de la sanción. La SJDH propuso realizar una mesa de trabajo con la Unidad de Investigación Especializada para la Atención de Víctimas del Delito de Discriminación Cometidos por Servidores Públicos con Motivo de su Empleo, Cargo o Comisión y en Ejercicio de sus Funciones;³⁶ con la DGPEC y con la VG diseñar indicadores y así comenzar a dar cumplimiento con la línea de acción. La FIDCSP propuso que para implementar esta línea de acción será necesario modificar el Sistema de Averiguaciones Previas (SAP) para que desde el inicio de una averiguación previa y durante su integración, exista la obligación de capturar determinados datos que a las postre faciliten la obtención inmediata de información.

La VG realizó una propuesta más extensa y articulada para generar una base de datos con información de la población en situación de discriminación y exclusión de género

³⁵ El A/003/2009 enuncia que la PGJDF deberá de brindar las facilidades necesarias para que se puedan atender las solicitudes que realicen las Comisiones de Derechos Humanos, tanto la del Distrito Federal así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En el mismo acuerdo se establece que será la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH) de la PGJDF la instancia de coordinación con respecto a solicitudes que emitan las Comisiones mencionadas. En el acuerdo también se detallan las especificaciones de cómo deberá de proceder la DGDH en lo que respecta a las investigaciones por parte de las Comisiones. También, en el documento se estipula que todas las Unidades Administrativas estarán sujetas a todos los requerimientos (de las instancias de Derechos Humanos) de índole perentoria.

³⁶ Agencia creada mediante el acuerdo A/012/2010.

atendida por la PGJDF. Dicha información se adicionará a los datos recibidos en la VG por los diversos medios como visitas, estudios, monitoreo y demás medios electrónicos³⁷ con los que cuenta. De esta base, se podrá obtener la medición y los indicadores y así podrá darse seguimiento a los delitos de tortura y todo tipo de actos contra la integridad personal. Para la creación de esta base de datos, será necesario que al momento de determinar una queja como procedente y dar vista a la Contraloría Interna, se requerirá que se les informe si se inició un procedimiento administrativo, si fue procedente o improcedente; en caso de que fuera procedente, se les tendrá que proporcionar el nombre y cargo del servidor público, así como el tipo de sanción. La VG también ideó que deberán de girar un oficio a la DGDH para que sean informados del número de quejas que se recibieron por tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, así como el área a la cual se giró la recomendación y el cumplimiento de la misma; otro oficio a la FIDCSP para que informe el número de averiguaciones previas iniciadas por este delito y cuántas fueron determinadas con el ejercicio de la acción penal; y otro oficio más a la SP para que ésta informe el número de las indagatorias en las que se dictó sentencia condenatoria o absolutoria con respecto a las averiguaciones previas en las que se ejerció acción penal por los delitos de tortura. Como última acción de la propuesta, la VG estableció que la información se intentará recabar por mes y por grupo de población, lo anterior con la finalidad de crear los indicadores correspondientes y generar acciones por si rastrea alguna anomalía.

Adicionalmente, la DGOPP capturó la línea de acción 315 en el Marco de Política Pública y se incluyó en el Anteproyecto de Presupuesto 2011.

En suma, las actividades iniciadas son: valoración de los datos que poseen las áreas para colaborar con las líneas de acción, propuestas para implementar la línea de acción por parte de algunas áreas y la inclusión de la línea de acción en el anteproyecto de presupuesto 2011. Con respecto a la relación interinstitucional que se prevé para esta línea de acción, es importante mencionar que la línea 315 está contemplada en el núcleo de justicia y por esta razón³⁸ apenas se está iniciando la coordinación entre los diferentes entes involucrados.

En la tabla 1.11 se muestra el estatus de esta línea de acción.

³⁷ Fracción 3 artículo 38 del RLOPGJDF

³⁸ Personal de Cívicos asistió a dos Mesas Interinstitucionales del Núcleo de Justicia.

Tabla 1.11. Proceso de implementación de la política pública 315				
Etapa: ejecución				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus		X		
Evidencia		Se poseen los datos que se solicitan generar en los incisos de la línea de acción. Se han realizado propuestas para implementar la línea de acción al interior de la PGJDF que en un futuro podrían fungir como insumo para elaborar la metodología de trabajo que se explicita en la línea de acción. La línea de acción ha sido integrada al Anteproyecto de Presupuesto 2011. No se ha creado la metodología de trabajo para generar datos que servirán como medición.		

1.3.4 Línea de acción 321

La línea de acción 321 está contemplada para implementarse en el corto plazo, en dicha línea se establece lo siguiente:

Realizar un diagnóstico sobre las caracterizaciones de las prácticas de tortura y tratos crueles, inhumanos y/o degradantes en el D. F., en coordinación con la sociedad civil organizada e instituciones académicas, tomando en cuenta, al menos, lo siguiente:

- a) Los espacios sociológicos de los perpetradores.
- b) Los patrones de comportamiento.
- c) Las prácticas más frecuentes de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- d) La información producida por la CDHDF (quejas e informes).
- e) La tipología en las investigaciones y en los procesos penales por tortura.
- f) Las quejas recibidas ante las direcciones de derechos humanos de la SSPDF, de la PGJ o del TSJDF, y otras aplicables.
- g) Incluir la perspectiva de género y un enfoque diferenciado por grupo de población en situación de discriminación o exclusión.

Para la implementación de esta línea de acción también colaborarán los siguientes entes: la CDHDF, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Subsecretaría del Sistema Penitenciario y el TSJDF. Según la asignación que estableció la DGPEC, las áreas responsables de su implementación al interior de la PGJDF son las siguientes:

Tabla 1.12. Instancias que menciona PGJDF	
1.	SUBPROCURADURIA JURIDICA Y DE DERECHOS HUMANOS
2.	DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS
3.	SUBPROCURADURIA DE ATENCION A VICTIMAS DEL DELITO Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD
4.	SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS CENTRALES
5.	SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS DESCONCENTRADAS
6.	SUBPROCURADURIA DE PROCESOS
7.	CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DEL LA POLICIA DE INVESTIGACION
8.	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS INTERNOS
9.	FISCALIA PARA LA INVESTIGACION DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS
10.	CONTRALORIA INTERNA
11.	VISITADURIA GENERAL

Fuente: elaboración propia

La DGPEC designó a once áreas para implementar corresponsablemente esta línea de acción. Sin embargo, no se encontró que se haya compartido información sobre las acciones realizadas entre las áreas que están contempladas. De hecho, la SDDH, la SAVDSC, la VG y la SAPC no han llevado a cabo ninguna acción. La SAPD, el CHJPI, la FIDCSP y la DGAI respondieron que la línea no es de su competencia, o lo es sólo parcialmente, para proporcionar información pero no pueden tomar el liderazgo en la materia. En la asignación que elaboró la DGPEC no se puede determinar qué área de la PGJDF es la responsable principal en la implementación de esta línea de acción. Ninguna área de las designadas ha tomado la iniciativa para instrumentarla y tampoco se ha integrado la información o las acciones realizadas para implementar esta línea.

Las acciones que se han realizado para implementar la línea de acción 321 son de tres tipos: (1) valoración de los datos que poseen las áreas para proporcionarlos en la elaboración del diagnóstico; (2) propuestas de creación y modificación de documentos normativos; y (3) la inclusión de la línea de acción en el Anteproyecto de Presupuesto 2011.

En materia de valoración de los datos que poseen las áreas, la SP tiene archivo de dos asuntos asociados al delito de discriminación. El primero involucra a cinco custodios de Santa Martha Acatitla y el segundo, a elementos de la policía preventiva de seguridad pública. Ambos casos son un insumo que puede integrar el diagnóstico sobre las caracterizaciones de las prácticas de tortura y tratos crueles, inhumanos y/o degradantes en el D. F. que se establece en la línea de acción. Del primer asunto, se desglosó la sentencia a raíz de la asignación de la línea de acción 321 y dicha área reportó que proporcionará este desglose al área que se los solicite.

Las únicas acciones observadas son las realizadas por la SP, la DGDH y la DGOPP. La SP tiene información útil para realizar el diagnóstico. La DGDH por su parte es la única área que ha intentado emitir un acuerdo con respecto a esta línea de acción y modificar un acuerdo asociado al tema de la línea de acción. La DGOPP ha integrado la línea 321 al Anteproyecto de Presupuesto 2011. Sin embargo, la línea de acción 321 parece presentar una desorganización considerable, ya que la mayoría de las áreas de la PGJDF no han asumido su responsabilidad y ningún área presionó para que se realizaran más acciones.

Con respecto a la relación interinstitucional, la línea 321 está contemplada en el núcleo de justicia y, por esta razón, se sabe que apenas se está iniciando la coordinación interinstitucional. La PGJDF no tiene toda la responsabilidad en la emisión del diagnóstico pero las acciones que han realizado para colaborar han sido insuficientes. No existe todavía la generación de insumos requeridos para elaborar el diagnóstico sobre las caracterizaciones de las prácticas de tortura y tratos crueles, inhumanos y/o degradante. En el cuadro a continuación se señala el avance en la implementación de la línea de acción 321.

Tabla 1.13. Proceso de implementación de la política pública 321				
Etapa: ejecución				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus		X		
Evidencia		A pesar de que la elaboración del diagnóstico involucra a otros entes ajenos a la PGJDF, ésta pudo hacer más acciones. Las acciones que áreas de la PGJDF han realizado son: (1) la valoró los datos que poseen las áreas para proporcionarlos en la elaboración del diagnóstico; (2) la DGDH formuló propuestas de creación y modificación de documentos normativos; y (3) la DGOPE incluyó la línea de acción en el Anteproyecto de Presupuesto 2011. Se nota una desorganización en esta línea de acción que no se ha atendido.		

1.3.5 Línea de acción 322

La línea de acción 322 está contemplada para implementarse en el corto plazo, en dicha línea se establece lo siguiente:

Elaborar un Manual de Procedimientos de la SSPDF, la PGJ y la - Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la SG en relación con los procedimientos disciplinarios de sus agentes, las y los custodios y demás servidores públicos en caso de denuncias de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes, que contenga los siguientes elementos:

- a) Las garantías de debido proceso en general y el principio de legalidad y certeza jurídica en particular.
- b) Las medidas para que las contralorías internas de la SSPDF, la PGJ y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario-SG garanticen que comparezcan las personas contra quienes se inició un procedimiento y hayan sido citadas por esa instancia.
- c) Un apartado específico donde se establezcan los lineamientos que regirán al interior de la SSPDF, la PGJDF y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario- SG para que se denuncien, investiguen (inclusive de oficio) y sancionen los casos de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes atribuibles a su personal (cualquiera que sea el cargo) y donde se contemple la obligación para que se dé vista de inmediato a las instancias competentes y se coadyuve con éstas en la investigación de casos de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes.

- d) La obligación de informar de manera obligatoria al personal de los reclusorios sobre la existencia de los procedimientos disciplinarios y cómo iniciarlos.
- e) Especificar que cualquier persona puede denunciar la tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes cuando existan elementos que permitan presumirla.

Para la implementación de esta línea de acción también colaborarán los siguientes entes: la Jefatura del Estado Mayor Policial-SSPDF, la CDHDF, y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario. Según la asignación que estableció la DGPEC, las áreas responsables de su implementación al interior de la PGJDF son las siguientes:

Tabla 1.14. Instancias que menciona PGJDF	
1.	OFICIALIA MAYOR
2.	DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
3.	SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS CENTRALES
4.	SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS DESCONCENTRADAS

Fuente: elaboración propia

Las áreas de la PGJDF que están contempladas en la implementación de esta línea de acción son cuatro. En la asignación original del PDHDF se contemplaba también a la JGPI, pero en la asignación interna que hizo la DGPEC esa área quedó excluida.

La línea de acción 322 establece que se debe elaborar un manual de procedimientos que tratará de modificar el comportamiento de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública, de la PGJDF y de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario. Al respecto, es importante mencionar que dicha línea está contemplada en el núcleo de justicia del PDHDF y, como se ha descrito en el apartado de coordinación, apenas está iniciando su funcionamiento en el ámbito de coordinación. No hay evidencia de que el manual será realizado en el corto plazo y tanto la Secretaría de Seguridad Pública, como la PGJDF y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario desconocen por completo qué acciones ha realizado cada dependencia para atender esta línea de acción.

Con respecto a la PGJDF, una de las áreas, la SAPD señaló a la DGDH que dicha línea de acción no es de su competencia; a la fecha, no ha recibido respuesta. Ninguna de las otras áreas corresponsables en la implementación ha elaborado una propuesta para el manual y no se han realizado juntas específicas para determinar qué tipo de lineamientos se incluirán en el mismo. La SAPC, sin embargo, señala que para contribuir a la línea envió a su personal a los cursos: *“Introducción al Sistema Acusatorio”*, *“Profesionalización en materia de perspectiva de género, derechos humanos, políticas públicas para la prevención, atención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres”* y *“La Reforma Penal y los Derechos Humanos en la Procuración de Justicia”*. Al respecto, se hace el señalamiento que el IFP no elaboró los cursos para dar cumplimiento a la línea de acción 322 y que la asistencia a este tipo de cursos no está directamente relacionado con lo que señala dicha línea. Los cursos no son un insumo ni un paso previo al establecimiento de un manual ni tampoco sirven para lo que se estipula en los incisos.

Finalmente, la única acción que verdaderamente está asociada a esta línea de acción es la inclusión de la misma en el Anteproyecto del Presupuesto de Egresos 2011 en el Marco de Política Pública y esta acción es estrictamente de planeación no de ejecución. En el

cuadro que se muestra a continuación se señala el avance en la implementación de la línea de acción 322.

Tabla 1.15. Proceso de implementación de la política pública 322				
Etapa: ejecución				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus	X			
Evidencia	Débil coordinación con otros entes para la elaboración del manual. No hay propuestas internas para elaborar el manual. Tampoco hay algún plan para instrumentar el inciso "e" que es el más atribuible a las acciones rutinarias de la PGJDF.			

1.3.6 Línea de acción 324

La línea de acción 324 está contemplada para implementarse en el corto plazo, en dicha línea se establece lo siguiente:

Disuadir y erradicar la práctica de la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos y/o degradantes durante la detención a través de:

- a) Mejorar los niveles de confiabilidad del registro de las personas detenidas en calidad de sospechosas, incluyendo aquellas detenidas en calidad de testigos. Esto implica que el servicio de LOCATEL, involucre a todas las instancias relacionadas en el proceso legal, incluyendo a todas las Delegaciones del D. F., y que el registro de personas detenidas se implemente desde el momento del arresto. Los datos contenidos en el registro deberán de definirse de acuerdo a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que supone la inclusión, "entre otros datos, de: identificación de las y los detenidos, motivos de la detención, notificación a la autoridad competente, y ,en su caso a sus representantes, custodios/ as o defensores/as en su caso y las visitas que éstas hubieran hecho a la persona detenida, el día y hora de ingreso y de liberación, información a la persona detenida y a otras personas acerca de los derechos y garantías que asisten al detenido, indicación sobre rastros de golpes o enfermedad mental, traslados del detenido y horario de alimentación".
- b) Diseñar, elaborar y aplicar los protocolos necesarios para una clara cadena de custodia de las personas detenidas durante cada momento de su detención hasta su puesta en libertad o consignación.
- c) Emitir acuerdos, protocolos o lineamientos obligatorios, a fin de permitir que las personas detenidas puedan recibir visitas familiares y para prohibir expresamente que sean incomunicadas o aisladas.
- d) Implementar mecanismos efectivos de supervisión de las detenciones, garantizando que toda persona que haya sido detenida de forma ilegal o retenida por más tiempo del que la ley permite sea liberada inmediatamente.
- f) Transparentar los protocolos de detención, así como los mecanismos de supervisión y control policial y los mecanismos de sanción.
- g) Implementar acciones para facilitar la comunicación telefónica de las personas detenidas con el objetivo de que puedan contactar a quien o quienes libremente decidan.

h) Asentar en el acta de puesta a disposición ante el MP las circunstancias de su detención.

Para la implementación de esta línea de acción se contemplan los siguientes entes: Secretaría de Gobierno, Subsecretaría del Sistema Penitenciario, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Delegaciones del DF y Locatel. Según la asignación que estableció la DGPEC, las áreas responsables de su implementación al interior de la PGJDF son las siguientes:

Tabla 1.16. Instancias que menciona PGJDF	
1.	JEFATURA GENERAL DE POLICIA DE INVESTIGACION
2.	DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS
3.	VISITADURIA GENERAL
4.	CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DEL LA POLICIA DE INVESTIGACION
5.	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS INTERNOS
6.	SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS CENTRALES
7.	SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS DESCONCENTRADAS
8.	SUBPROCURADURIA JURIDICA Y DE DERECHOS HUMANOS
9.	DIRECCION GENERAL JURIDICO CONSULTIVA
10.	FISCALÍA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS COMETIDOS POR SERVIDORES PÚBLICOS

Fuente: elaboración propia

Las áreas de la PGJDF que están contempladas en la implementación de esta línea de acción son diez. Sin embargo, algunas de ellas, consideran que no corresponde a su competencia o atribuciones: el CHJPI señaló que debido a la naturaleza de sus funciones (como Órgano de decisión y no de fiscalización) la línea de acción 324 no es de su competencia; la SAPC, indicó que no tiene atribuciones legales para implementar esta línea de acción; sin embargo, en la respuesta enviada a la DGDH señalan que han dado difusión y vigilado el cumplimiento de los Oficios Circular C/001/2010³⁹ y OC/003/2010;⁴⁰ la SJDH, señaló que se plantearán alguna acción cuando trabajen con las líneas de acción 319, 320 y 321, ya que éstas tratan temas asociados a la tortura. En lo respectivo a los protocolos en los que se contemplan personas detenidas, el trabajo se realizará –apuntó la SJDH- junto con la JGPI, mientras que para la realización de protocolos de identificación, cadena de custodia y visitas para los familiares de detenidos se trabajará con la CSP. Es preciso mencionar que esta respuesta es desconocida por la JGPI y la CSP.

La línea de acción 324 tiene seis incisos en donde se indican distintas actividades a realizarse. Algunas de las acciones previstas ya se realizan en la PGJDF. En este análisis, primero se mencionarán las acciones que se realizan rutinariamente en la PGJDF y que empatan con lo que en los incisos de la línea de acción se establece; después, las acciones que se han realizado y que se asocian a la propuesta de creación y modificación de documentos normativos; y por último, las acciones que se asocian a la asignación de recursos.

³⁹ En este oficio se establecen medidas para garantizar la seguridad de las personas que se encuentran en las áreas de detención de las agencias del Ministerio Público. Dichas áreas deberán de estar en un área abierta y visible con ventanas o paneles transparentes para garantizar la constante vigilancia.

⁴⁰ La circular establece las acciones que deberá de seguir la Dirección de Política y Estadística Criminal en cuanto a la conducción del Sistema Único de Información Delincuencial (SUI). En la circular también se establece que se deberá de instruir a los agentes del Ministerio Público para que ingresen al SUI e introduzcan datos referentes a los bienes que son asegurados en el delito.

La JGPI utiliza un Libro de Gobierno para los Detenidos que registra los siguientes elementos de identificación: la razón por la cual están detenidos, cuándo saldrán, los servicios médicos impartidos, entre otros datos. Esta acción se asocia a lo que se estipula en el inciso “a”; sin embargo, todavía no se incorpora un libro de registro de testigos como lo puntualiza dicho inciso.

El inciso “c” establece que se debe generar un protocolo para que las personas detenidas puedan recibir visitas familiares y en el que se prohíba expresamente que las personas detenidas sean incomunicadas o aisladas. Al respecto, la VG realiza visitas para revisar las Unidades de Investigación con Detenido, las Coordinaciones Territoriales de la PGJDF y la guardia de agente de la Policía de Investigación y constatar el trato a los detenidos, el cumplimiento de la legalidad y el respeto por los derechos humanos. Además, cuando la VG tiene conocimiento de una conducta que posiblemente sea constitutiva de un delito cometido por servidores públicos, se da aviso a la FIDCSP. La VG también da seguimiento a la integración debida de la averiguación. Con el OC/004/2010 se publicó el programa “MP transparente”, previo al PDHDF. A grandes rasgos, dicho programa consiste en presentar en una pantalla electrónica los datos del detenido (número de averiguación previa, nombre, tiempo restante para determinar su situación jurídica, delito, etc.) en un MP. La VG verifica que la pantalla del MP esté actualizada y con el nombre del detenido. Por su parte, la FIDCSP ha atendido las recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura con base en el informe I/2008 al que se le denomina “*Irregularidades que persisten en los lugares de detención que dependen de la PGJDF*”. En dicho informe se estipula que se debe permitir que las personas detenidas puedan recibir visitas familiares y se prohíbe expresamente que sean incomunicadas; también se prevé que puedan realizar llamadas y que se establezca una cadena de custodia del detenido, tal como se señala en el inciso “c” de la línea de acción que aquí se analiza. Además, existe una circular (C/001/2004) en la que se le ordena al MP facilitar a las personas detenidas los medios necesarios para que puedan comunicarse con las personas que les soliciten, utilizando el teléfono instalado en los lugares de detención u otro medio disponible.

En relación al inciso “d”, la PGJDF realiza algunas acciones rutinarias que empatan con lo que allí se establece. Según el Acuerdo A/013/2009, la DGAI realiza periódicamente supervisiones a las Coordinaciones Territoriales de la Policía de Investigación con base en ciertas directrices específicas.⁴¹ Por su parte, la SAPD, a través del Programa “MP Transparente”, informa a la ciudadanía el tiempo faltante para que el MP determine la situación jurídica de las personas puestas a su disposición, utilizando para ello, una pantalla de plasma en la que se indica el nombre del probable responsable, el número de averiguación previa, los hechos que se imputan, un reloj reversible que indica el tiempo que falta para que se venza el plazo constitucional, y la determinación de su situación

⁴¹ Las directrices a las que la DGAI hace referencia son 6: (1) observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas que tenga relación con motivo de éste; (2) respetar los derechos fundamentales de las personas sujetas a investigación o detenidas en cumplimiento de órdenes ministeriales o judiciales (de aprehensión o reaprehensión); (3) actuar únicamente con elementos activos de la policía judicial; (4) efectuar las investigaciones ordenadas por sus superiores jerárquicos y por los Agentes del MP; (5) cumplir sin demora las órdenes giradas por las autoridades ministeriales y judiciales; (6) mantener informado a su superior jerárquico de sus actividades.

jurídica. Este mecanismo de supervisión garantiza que la persona detenida o retenida no permanezca más tiempo del permitido por la Ley.

Respecto a lo que estipula el inciso “g”, para facilitar la comunicación telefónica de las personas, la VG realiza sistemáticamente entrevistas a los detenidos en donde se les pregunta si se les ha permitido comunicarse telefónicamente o por cualquier otro medio con sus familiares, defensor o persona de su confianza, y si ha recibido un trato con estricto apego a sus derechos humanos. Por su parte, la SAVDSC, como parte del Proyecto “Agencia Tipo”, tiene contemplada la adquisición e instalación de aparatos y líneas telefónicas (con tecnología celular GSM con alcancía y, capaz de enviar mensajes de texto SMS) para que las personas detenidas puedan darles uso. En dicha propuesta también han participado la DGDH, la Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos (DGTSI), así como la Dirección de Servicios Generales y de Mantenimiento (DSGM).

Con relación al inciso “h”, la VG aplica entrevistas a los detenidos, en éstas se les pregunta sobre las circunstancias del lugar, tiempo y modo de su detención, así como el tiempo de su ingreso y estancia en ese lugar. Además, cuando la VG revisa la averiguación previa, verifica el tiempo que transcurre entre la detención del indiciado y su puesta a disposición del MP correspondiente, y esta acción se corrobora con el informe sobre la puesta a disposición y el inicio de la indagatoria. La VG cuenta con una unidad de monitoreo y supervisión en línea para monitorear que el detenido no sufra abusos de autoridad; a través de esta unidad se realizan consultas de supervisión técnica jurídica cuando se detectan actualizaciones en la averiguación previa por el personal sustantivo en el SAP.⁴² Las fiscalías adscritas a la SAPD supervisan que el contenido de los formatos de puesta a disposición y notas de remisión sean debidamente llenados.⁴³

Con las acciones que se han mencionado se pueden considerar como implementados los incisos “c”, “d”, “g” y “h” de la línea de acción 324.

En materia de propuesta de creación y modificación de documentos normativos, la JGPI y el IFP cuentan con el proyecto de Manual de Operación de la Policía de Investigación en el que se prevén acciones destinadas a cuidar de los detenidos en calidad de testigos. Por su parte, la DGDH presentó a la DGJC, a raíz del PDHDF, un proyecto de acuerdo en donde se establecería un protocolo de actuación en la investigación, atención de las víctimas y persecución de los imputados del delito de tortura. Presentó también otra propuesta para modificar los numerales 3, 5, 10, 11, 12, 13 y 15 del acuerdo A/008/2005. Dichos protocolos pretenden incidir en el enunciado central de la línea de acción y no en un inciso específico.

En términos de asignación de recursos, la DGOPP integró esta línea de acción al Anteproyecto de Presupuesto 2011 y en el Marco de Política Pública.

⁴² Con esta acción se verifica que en las constancias ministeriales se encuentren asentados los siguientes datos: fecha y hora del aseguramiento, de la puesta a disposición y, cuando sea el caso, de la retención o detención del probable responsable, cuando proceda; la fecha y hora del ingreso al área de seguridad; fecha y hora de la fe de lesiones y del certificado médico; constancia de beneficios.

⁴³ La fundamentación de esta acción se encuentra en la Circular C/001/2004.

En suma, los fines incluidos en los incisos “c”, “d”, “g” y “h” están completamente atendidos por la PGJDF. En los otros incisos, “a” y “b”, también se observan acciones puntuales que se han generado para ejecutarlos. Sólo en el inciso “f” no se detectó alguna acción para su instrumentación. Es importante mencionar que dicha línea está contemplada en el núcleo de justicia y, por esta razón, se sabe que apenas está iniciando la coordinación interinstitucional. En el cuadro que se muestra a continuación se señala el avance en la implementación de la línea de acción 324.

Tabla 1.17. Proceso de implementación de la política pública 324				
Etapa: ejecución				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus				X
Evidencia				Las acciones que realizan la VG y la SAPD dan cumplimiento a los incisos “c”, “d,” g” y “h” que se establecen en esta línea de acción. Falta consolidar las formas de coordinación entre las áreas involucradas. Los incisos “a” y “b” se están atendiendo.

1.3.7 Línea de acción 1338

La línea de acción 1338 está contemplada para implementarse en el corto plazo (instauración) y permanente (vigilancia y sanción); dicha línea establece lo siguiente:

Instaurar un programa para vigilar y sancionar administrativa y/o penalmente, según corresponda, a las y los servidores públicos que hayan tenido conductas discriminatorias y/o tratos crueles o degradantes hacia las personas que viven con VIH/sida.

Para la implementación de esta línea de acción se contemplan los siguientes entes: la Contraloría Interna de la SSDF y la CDHDF. Según la asignación que estableció la DGPEC, las áreas responsables de su implementación al interior de la PGJDF son las siguientes:

Tabla 1.18. Instancias que menciona PGJDF	
1.	DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS
2.	CONTRALORÍA INTERNA
3.	FISCALIA PARA LA INVESTIGACION DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS
4.	VISITADURIA GENERAL
5.	CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DEL LA POLICIA DE INVESTIGACION
6.	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS INTERNOS

Fuente: elaboración propia

La DGPEC asignó la corresponsabilidad de implementar la línea de acción a seis de las áreas de la PGJDF. Sin embargo, no todas han participado en la implementación. El

CHJPI respondió a la DGDH que, debido a que el Consejo es un órgano de decisión y no de fiscalización, la línea de acción 1338 no es de su competencia. Por su parte, la DGAI manifestó que esta línea de acción no es de su competencia debido a que existe una Fiscalía encargada de atender todos los asuntos relacionado con Conductas Discriminatorias; solamente en el caso que se encuentre involucrado un elemento de la Policía de Investigación pueden realizar una investigación. Finalmente, la VG no ha puesto en marcha ninguna acción para instrumentar esta línea, aunque reconoce su corresponsabilidad y atribuciones en la materia.

La FIDCSP envió a dos MP, seis oficiales secretarios y dos policías judiciales al taller “*El delito de discriminación cometido por servidores públicos*”. Sin embargo, en la línea de acción no se establece la impartición de algún curso, por lo que ésta sólo es una acción secundaria que no constituye un insumo sustancial en la elaboración del programa referido.

En el Acuerdo A/012/2010 se establece la creación de la Unidad de Investigación Especializada para la Atención de Víctimas del Delito de Discriminación Cometidos por Servidores Públicos con Motivo de su Empleo, Cargo o Comisión y en Ejercicio de su Función. Con la creación de esta unidad, la FIDCSP es competente para iniciar, integrar y determinar averiguaciones previas que se inicien por las conductas que se adecuen al tipo penal previstas en el artículo 206⁴⁴ del Código Penal para el DF. Además, en dicho acuerdo se estipula que todos los servidores públicos están obligados a tratar con respeto y dignidad a todas las personas que soliciten su intervención o los servicios que prestan en los entes públicos donde laboran. Cabe aclarar que el acuerdo no surgió a partir del PDHDF.

A pesar de que la FIDCSP cuenta con las herramientas legales para sancionar a los servidores públicos que incurran en el delito de discriminación, no se ha instaurado el programa que se estipula en la línea de acción, ni se observa una propuesta articulada por parte los otros entes (la Contraloría Interna de la SSDF y la CDHDF) involucrados en la implementación de dicha línea. En la tabla que se muestra a continuación se señala el avance en la implementación de la línea de acción 1338

⁴⁴En dicho artículo se prevé la siguiente hipótesis: Al servidor público que niegue o retarde un trámite o servicio al que tenga derecho una persona, por razones o estado de salud, atentando contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de la persona, se le podrá perseguir por querrela de parte ofendida.

Tabla 1.19. Proceso de implementación de la política pública 1338				
Etapa: ejecución				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus		X		
Evidencia		No se han generado los insumos necesarios para instaurar un programa que sancione a servidores públicos. El Acuerdo A/012/2010 crea una Unidad especial y le da facultades a la FIDCSP para sancionar a servidores públicos que incurran en actos de discriminación, incluidos los de VIH/SIDA, sin embargo este acuerdo no puede catalogarse como un programa orientado a evitar actos discriminatorios para la población con VIH/SIDA. No se identificaron actividades para establecer para instaurar un programa con los otros entes involucrados en la implementación de la línea de acción.		

1.3.8 Línea de acción 1798

La línea de acción 1798 está contemplada para implementarse en el corto plazo, en dicha línea se establece lo siguiente:

Destinar recursos materiales y humanos para ampliar la capacidad de atención del Ministerio Público Especializado tanto en cuestiones relativas a la infraestructura como a la plantilla profesional y técnica que participa en las investigaciones; lo anterior, para que el servicio que se brinda a la víctima u ofendido y a la y el joven sea eficaz, eficiente y profesional.

Para la implementación de esta línea de acción está contemplada la PGJDF, el Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal y la CDHDF. Según la asignación que estableció la DGPEC, las áreas responsables de su implementación al interior de la PGJDF son las siguientes:

Tabla 1.20. Instancias que menciona PGJDF
1. OFICIALÍA MAYOR
2. SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS CENTRALES
3. FISCALIA CENTRAL PARA LA ATENCION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
4. FISCALIA PARA LA INVESTIGACION DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS

Fuente: elaboración propia

Las áreas de la PGJDF que están contempladas en la implementación de esta línea de acción son cuatro. Sin embargo, tres de ellas, la OM, la Fiscalía Central para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes (FCANNA) y la SAPC no han llevado a cabo ninguna acción al respecto; esta última área argumenta incluso que la línea no es de su competencia legal.

En el Acuerdo A/015/2008 se estableció la agencia especializada para la atención de delitos cometidos por los servidores públicos contra jóvenes. De acuerdo con la FIDSCP, para operar debidamente dicha agencia debe contar (al menos) con tres agentes del Ministerio Público (MP), seis oficiales secretarios, un trabajador social, un perito médico, un perito psicólogo además de un espacio físico con las condiciones necesarias que posibiliten su atención. En la actualidad, sin embargo, no se cuenta con estos recursos, por lo que esta agencia no opera debidamente.

Finalmente, esta línea de acción no fue incluida en el Marco de Política Pública, ni en el anteproyecto del presupuesto para 2011. Ya que la acción central de la línea 1798 es destinar recursos para poder atender eficaz, eficiente y profesionalmente a las y los jóvenes, se puede decir que dicha línea presenta un rezago considerable. En el cuadro que se muestra a continuación se señala el avance en la implementación de la línea de acción 1798.

Tabla 1.21. Proceso de implementación de la política pública 1798				
Etapa: ejecución				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus	X			
Evidencia	Se ha hecho la valoración de las necesidades por parte de la FIDCSP para implementar la línea de acción pero aún no se han asignado recursos para la misma y la acción central de la misma es "destinar recursos".			

1.3.9 Línea de acción 2052

La línea de acción 2052 está contemplada para implementarse en el corto plazo (elaboración) y permanente (actualización); establece lo siguiente:

Realizar un diagnóstico y actualizarlo anualmente, que permita conocer el número, tipos, causas y frecuencia de todos los tipos de maltrato en todas las Delegaciones del D. F., al que está expuesta la población callejera. Dicho diagnóstico deberá contar con la consulta de las poblaciones callejeras y de las organizaciones sociedad civil expertas en la materia

Para la implementación de esta línea de acción están contemplados los siguientes entes: Sistema de Información del Desarrollo Social-Sedeso, IASIS y Delegaciones del DF. Según la asignación que estableció la DGPEC,⁴⁵ las áreas responsables de su implementación al interior de la PGJDF son las siguientes:

⁴⁵Para la asignación, la DGPEC se basó en el Acuerdo A/014/2008. En dicho acuerdo se establecen los lineamientos de actuación de los servidores públicos de la PGJDF, en las diligencias que intervengan niñas y niños víctimas del delito.

Tabla 1.22. Instancias que menciona PGJDF	
1.	SUBPROCURADURIA DE ATENCION A VICTIMAS DEL DELITO Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD
2.	DIRECCION GENERAL DE ATENCION A VICTIMAS DEL DELITO
3.	SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS CENTRALES
4.	SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS DESCONCENTRADAS
5.	FISCALIA PARA LA INVESTIGACION DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS
6.	DIRECCION GENERAL DE POLITICA Y ESTADISTICA CRIMINAL

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con esta asignación, son seis las áreas de la PGJDF contempladas en la implementación de esta línea de acción. Sin embargo, cuatro de ellas, la SAVDSC, la SAPC, la SAPD y la FIDCSP señalaron que esta línea de acción no es su responsabilidad directa; esta última ofreció proporcionar la información sobre delitos de maltrato⁴⁶ que sea necesaria, dentro de sus competencias. Por su parte, una quinta área, la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito (DGAVD) no emitió ninguna respuesta a la DGDH, pero tampoco ha iniciado ninguna acción. La DGDH no brindó retroalimentación a las áreas que negaron que la implementación de la línea de acción estuviera entre sus competencias legales.

La DGPEC ha reunido información de averiguaciones previas que se asocian a las poblaciones callejeras; sin embargo, una limitante importante es que en el sistema de captura de las averiguaciones previas no existe un campo para especificar los casos en que la población atendida es callejera. Por ello, la DGPEC está en el proceso de desarrollar los campos de captura para que, en el futuro, se puedan especificar dicha información en las averiguaciones previas. Aunque la acción que realizó la DGPEC es necesaria, no es suficiente para elaborar un diagnóstico y actualizarlo anualmente.

En la tabla que se muestra a continuación se señala el avance en la implementación de la línea de acción 2052.

Tabla 1.23. Proceso de implementación de la política pública 2052				
Etapa: ejecución				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus		X		
Evidencia		Cinco de las seis áreas se desentendieron de la línea de acción y no hubo un proceso de retroalimentación que permitiera avanzar en la realización de la misma.		

⁴⁶ Sin embargo, el SAP no está diseñado para capturar los actos de maltrato cometidos en contra de poblaciones callejeras.

1.3.10 Línea de acción 2063

La línea de acción está contemplada para implementarse en el corto plazo (diseño e implementación) y permanente (monitoreo y evaluación), en dicha línea se establece 2063 establece:

Diseñar e implementar un mecanismo de monitoreo permanente, que permita identificar y sancionar acciones de abuso de poder por parte de las y los servidores de órganos de administración de justicia que atenten contra la libertad personal y propiedad privada de las poblaciones callejeras.

Para la implementación de esta línea de acción, se incluye como corresponsable al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Dentro de la Procuraduría, las áreas responsables de su implementación son:

Tabla 1.24. Instancias que menciona PGJDF	
1.	CONTRALORIA INTERNA
2.	FISCALIA PARA LA INVESTIGACION DE LOS DELITOS COMETIDOS POR LOS SERVIDORES PUBLICOS
3.	CONSEJO DE HONOR Y JUSTICIA DEL LA POLICIA DE INVESTIGACION
4.	DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS INTERNOS
5.	DIRECCION GENERAL DE DERECHOS HUMANOS
6.	VISITADURIA GENERAL

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, son seis las áreas designadas para implementar la línea de acción 2063. Sin embargo, ni el CHJPI, ni la DGDH, ni la FIDCSP han puesto en marcha acciones al respecto; por su parte, la DGAI respondió a la DGDH que esta línea de acción no es de su competencia; finalmente, no se pudo establecer contacto con la CI, por lo que se desconoce si a la fecha ha iniciado alguna acción.

Por su parte, la VG contaba, antes de la implementación del PDHDF, con una unidad de monitoreo y supervisión en línea con cámaras colocadas estratégicamente que apuntan hacia las galerías y el área abierta de Policía de Investigación; así, los visitadores pueden verificar constantemente a los agentes para evitar que éstos puedan incurrir en abusos de poder contra la libertad y propiedad privada de las poblaciones callejeras que atiende la PGJDF. De esta forma, ya existe un sistema de monitoreo permanente que no sólo verifica el abuso que pudiera cometerse a población callejera, sino a todo presunto responsable. Sin embargo, falta establecer un mecanismo integral que esté sólo enfocado al monitoreo y sanción de los servidores públicos que atenten contra la libertad y propiedad privada de las poblaciones callejeras. En la tabla 1.25 se muestra el estatus de la línea de acción 2063.

Tabla 1.25. Proceso de implementación de la política pública 2063				
Etapa: ejecución				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus			X	
Evidencia			La VG ya cuenta con un sistema de monitoreo permanente el cual vigila que los servidores públicos no atenten contra la población que atiende la PGJDF. Sin embargo, falta establecer un mecanismo integral que atienda específicamente a la población callejera como lo estipula la línea de acción.	

1.4 Análisis de la contribución de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a las estrategias transversales y a la institucionalización del enfoque de derechos humanos

En este apartado se analiza cómo las líneas de acción evaluadas en la PGJDF promueven las seis estrategias transversales y los cinco criterios de institucionalización, descritos en la introducción. Ambos temas se consideran indispensables para el proceso de internalización del enfoque de derechos humanos en las prácticas y rutinas organizacionales del ente evaluado.

1.4.1 Estrategias transversales

En la tabla 1.26 se muestra, para cada una de las 10 líneas de acción, cuántas y cuáles estrategias transversales pueden promover; asimismo, se señalan cuáles de las estrategias transversales sí se promueven realmente.

Tabla 1.26. Contribución de las líneas de acción a las estrategias transversales													
Línea de acción	Perspectiva de género e igualdad y no discriminación		Participación ciudadana		Coordinación		Transparencia y acceso a la información		Presupuesto		Accesibilidad		Total
	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	
12	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No		No		No		1/3
314	Sí	Sí	No		No		No		No		No		1/1
315	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No		No		No		0/3
321	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No		No		No		0/3
322	Sí	No	No		Sí	No	No		No		No		0/1
324	Sí	Sí	No		Sí	No	Sí	No	No		No		0/3
1338	Sí	No	No		Sí	No	No		No		Sí	No	0/1
1798	Sí	No	No		Sí	No	No		Sí	No	Sí	No	0/4
2052	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No		No		Sí	No	0/4
2063	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No		No		Sí	No	0/4
	10/10	3/10	5/10	0/5	9/10	0/9	1/10	0/1	1/10	0/1	4/10	0/4	

- **Perspectiva de género, igualdad y no discriminación**

Uno de los objetivos del PDHDF es promover que las políticas y programas, de forma transversal, tengan una perspectiva de género e igualdad, y fomenten la no discriminación. La estrategia específicamente consiste en “Garantizar la inclusión del enfoque de género y el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el diseño instrumentación y evaluación de las políticas y programas del Distrito Federal.” Las 10 líneas de acción que se analizaron para este estudio inciden potencialmente en esta estrategia transversal. La línea de acción 12 incide potencialmente en esta estrategia porque se busca la creación de programas y acciones de sensibilización, información y capacitación en el derecho a la igualdad y a la no discriminación, así como de capacitación técnica para documentar e integrar averiguaciones previas y posteriormente causas penales derivadas del delito de discriminación. Lo anterior con el fin de que no se reproduzcan estereotipos y violen derechos con respecto a la población que atiende la PGJDF. Se han impartido cursos en materia de género e igualdad y no discriminación a los que personal de la DGDH y la SAPC asistieron.⁴⁷ Sin embargo, aún faltan acciones que incidan con más especificidad en los temas que esta línea de acción establece.

La línea de acción 314 señala que se deberán establecer y aplicar protocolos adecuados de capacitación a la policía judicial y al personal del MP en relación con la custodia de pruebas, huellas y objetos del delito. Dicha línea promueve el Derecho al Debido Proceso entendido como *respetar, proteger y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al debido proceso de todas las personas que habitan en el DF*. Se puede inferir que la línea de acción 314 sí incide (potencialmente) en la estrategia transversal de perspectiva de género e igualdad y no discriminación ya que quiere garantizar el derecho al debido proceso se aplique sin distinciones a toda la población que demande el servicio. En la práctica, personal del JGPI y la SAPC asistieron al curso “Procesamiento del lugar de los hechos (cadena de custodia)”. Además, la JGPI y el IFP han trabajado en un manual para la Policía de Investigación por lo que sí hay incidencia real en la estrategia transversal.

La línea de acción 315 señala que se deberá establecer una metodología de trabajo con las diversas instancias de procuración y administración de justicia para generar información desagregada que sirva como insumo de medición y que un futuro disminuyan los delitos de tortura por parte de los servidores públicos. La línea de acción 315 promueve el derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales. De acuerdo con el objetivo general de esta línea de acción: *respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales de todas las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal*, se considera que esta línea tiene una incidencia potencialmente en la estrategia transversal de perspectiva de género igualdad y no discriminación. Áreas como la DGDH, el CHJPI, la SAPC, la SP y la FIDCSP cuentan con información desagregada para

⁴⁷Los cursos mencionados son: “Introducción al Sistema Acusatorio”; “Profesionalización en materia de perspectiva de género, derechos humanos, políticas públicas para la prevención, atención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres” y “La Reforma Penal y los Derechos Humanos en la Procuración de Justicia”.

instrumentar casi por completo esta línea de acción. La VG elaboró un plan para dar cumplimiento a esta línea de acción. A pesar de esto, no se observa una incidencia real en esta estrategia transversal ya que sólo se revisó la información archivada por las áreas y no se estableció una metodología para integrar dicha información, como la línea lo señala. Tampoco se creó una metodología de trabajo para organizar los datos y que éstos sirvieran como medición e indicadores.

En la línea de acción 321 se establece la creación de un diagnóstico que incluya las caracterizaciones de las prácticas de tortura y tratos crueles, inhumanos y/o degradantes en el DF. La línea de acción promueve el derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad de todas las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal. Asimismo, la línea de acción establece la creación de un diagnóstico, en el cual se deberá incluir la perspectiva de género y un enfoque diferenciado por grupo de población en situación de discriminación o exclusión, acción que refuerza la incidencia en la estrategia transversal de no discriminación y trato igualitario. Las acciones realizadas hasta ahora se han centrado en la planeación al interior de la PGJDF. Por lo tanto, aún no hay un impacto a la estrategia transversal asociada a la igualdad y a la no discriminación.

La línea de acción 322 establece la elaboración de un Manual de Procedimientos de la Secretaría de Seguridad Pública, de la PGJDF y de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario en relación a los procedimientos disciplinarios de sus agentes, las y los custodios y demás servidores públicos que hayan incurrido en caso de denuncia de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes. El objetivo del manual incide potencialmente en la estrategia sobre la igualdad y no discriminación ya que el trato de los servidores públicos deberá de ser uniforme para todos los servidores públicos. No se ha observado que las acciones realizadas por la PGJDF tengan incidencia real en esta estrategia transversal.

La línea 324 establece que se deberá de disuadir y erradicar la práctica de la tortura, los tratos o penas crueles o inhumanos y/o degradantes durante la detención o en otras palabras, que afecten a las personas detenidas. Este objetivo incide potencialmente en la estrategia transversal de perspectiva de género, igualdad y no discriminación ya que en ella se busca proteger el derecho de todas las personas a una vida libre de violencia, incluidos los detenidos, sin importar su origen social, género, etc. Las acciones rutinarias realizadas por la SAPD, la JGPI y sobre todo la VG con el monitoreo permanente que efectúa a los detenidos, inciden realmente en la estrategia transversal ya que se buscan evitar acciones que dañen la integridad física del sujeto en detención.

La línea de acción 1338 señala que se deberán de fincar responsabilidades a aquellos servidores públicos que hayan cometido conductas discriminatorias y/o tratos crueles y degradantes a aquellas personas que vivan con VIH/SIDA. El objetivo general de los derechos sexuales y derechos reproductivos establecido en el PDHDF es: *generar el respeto, la protección, la promoción y la garantía, bajo el principio de igualdad y no discriminación, de los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las personas que habitan y transitan en el DF.* La línea de acción incide en la estrategia transversal de perspectiva de género, igualdad y no discriminación. Sin embargo, dado el estatus de implementación de la línea, no se detectaron acciones que incidan realmente en la estrategia transversal mencionada.

La línea de acción 1798 establece que deberán de destinarse recursos materiales y humanos para ampliar la capacidad de atención del MP con respecto al servicio que se le brinda a los jóvenes, de manera que no sean víctimas de discriminación y trato no igualitario. El objetivo general de dicha línea según el PDHDF: es *respetar, proteger y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de las y los jóvenes que habitan y transitan en el Distrito Federal*. Esta línea de acción potencialmente incide en dicha estrategia transversal. No se han destinado recursos por lo tanto no hay una incidencia real en la estrategia.

La línea de acción 2052 establece la realización de un diagnóstico que deberá de actualizarse anualmente. Éste permitirá conocer el número, causas y frecuencia de todos los tipos de maltrato en todas las delegaciones del DF al que la población callejera está expuesta; dicha línea 2052 está incluida en el derecho de las poblaciones callejeras cuyo objetivo general es: *proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a una vida libre de violencia de las poblaciones callejeras que habitan y transitan en el DF*. Aunque la redacción de la línea de acción 2052 no apunta directamente a transversalizar la igualdad y la no discriminación, con la elaboración de un diagnóstico que permita conocer datos específicos sobre el maltrato a la población callejera se cree que se incidirá en dicha estrategia. Con base en la información recopilada para esta línea de acción, se puede afirmar que no ha habido una incidencia real ya que no se ha procedido a la elaboración del diagnóstico.

La línea de acción 2063 establece que se instaure un monitoreo permanente en el que se sancionen los abusos cometidos a población callejera. Dado el objetivo general del derecho de las poblaciones callejeras (mencionado en el párrafo previo), la línea 2063 potencialmente incide en la estrategia transversal asociada al trato igualitario y no discriminatorio. En el plano de las acciones, la VG monitorea permanente actividades de su personal y está en la posibilidad de detectar dichos abusos. Por lo tanto, sí hay incidencia real en la estrategia transversal mencionada aunque ésta no surge de la implementación de la línea de acción. Además, habría que hacer adecuaciones para que la vigilancia y sanción a los servidores públicos que atenten contra la libertad personal y la propiedad privada de la población callejera se sistematice en favor de dicha población.

- **Participación ciudadana**

Uno de los objetivos del PDHDF es promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y en el diseño e implementación de políticas públicas. Como se señala en la tabla 1.26, de las 10 líneas de acción en este estudio, se considera que 5 tiene potencial de contribuir a esta estrategia transversal. Sin embargo, no se detectaron acciones concretas resultantes de estas líneas que hayan incidido realmente en la estrategia transversal de participación ciudadana por parte de la PGJDF.

La línea de acción 12 incide potencialmente en la estrategia transversal de participación de la sociedad civil ya que contempla que OSC emitan opiniones y contribuyan al diseño, presupuestación, seguimiento y evaluación de programas y acciones de sensibilización, información y capacitación en el derecho a la igualdad y a la no discriminación. En el plano

de las acciones realizadas hasta ahora, no ha habido ninguna propuesta o emisión de opinión en donde la sociedad civil se haya involucrado, ni tampoco personal de la PGJDF ha generado las condiciones para que la sociedad civil organizada participe.

La línea de acción 315 contempla la participación de la sociedad civil organizada para elaborar conjuntamente metodologías que permitan generar datos relacionados a la discriminación. Sin embargo, aún no se ha establecido contacto con la sociedad civil, por lo tanto, en la realidad no se ha incidido en dicha estrategia.

La línea de acción 321 incide potencialmente en esta estrategia transversal al establecer que en la realización del diagnóstico deberá participar la sociedad civil organizada emitiendo opiniones que permitan hacer del diagnóstico un instrumento útil en la toma de decisiones a largo plazo con el fin de erradicar las prácticas de tortura y discriminación. No se ha observado algún contacto con la sociedad civil para realizar el diagnóstico.

En la línea de acción 2052 se considera que la sociedad civil experta en la materia junto con la población callejera, participe en la elaboración de un diagnóstico sobre el maltrato al que está expuesta dicha población. Dado que se establece que dicho diagnóstico debe ser actualizado anualmente, esta participación debe ser permanente. En este caso, como en la estrategia transversal anterior, es preciso señalar que no existe acción real, porque hasta el momento no se ha hecho el diagnóstico.

La línea de acción 2063 incide potencialmente en esta estrategia transversal ya que en la línea se estipula que se deberá de contar con la participación de las poblaciones callejeras para colaborar en el diseño del mecanismo de monitoreo permanente para evitar que los servidores públicos atenten contra su libertad personal y propiedades. Además, dicha población deberá de evaluar si el mecanismo de monitoreo efectivamente cumple sus funciones. No se encontró evidencia con la cual afirmar que ha habido incidencia real en dicha estrategia transversal.

- **Coordinación**

El PDHDF busca que mediante la puesta en marcha de algunas de las líneas de acción se creen mecanismos institucionales de cooperación entre las distintas instancias del gobierno y con otros actores como la academia y la sociedad civil organizada. De las líneas de acción que aquí se analizan, nueve tienen potencial de contribuir a la creación de algún tipo de mecanismo para coordinar el diseño e implementación de políticas públicas. Sin embargo, en la práctica no se observó una incidencia real en esta estrategia ya que no se gestaron mecanismos de coordinación concretos para atender las nueve líneas.

La línea de acción 12 incide en la estrategia transversal de coordinación ya que en ella se contempla la formación de grupos de asesoría que generen programas y acciones de sensibilización para los servidores públicos de la PGJDF de forma permanente. No se identificaron actividades interinstitucionales para dar cumplimiento a esta línea de acción. La línea de acción 315 incide potencialmente en la estrategia transversal de coordinación. Desde el PDHDF se contempla que esta línea de acción se deberá llevar a cabo entre varios entes (la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad

Pública del DF, la CDHDF y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario). Como lo que tiene que establecerse para la línea son metodologías de trabajo para la generación de datos específicos, los entes involucrados en dicha línea deberán de desarrollar mecanismos de coordinación duraderos para poder determinar qué ente generará qué tipo de datos y cómo harán la medición de los mismos. Los datos deberán ser útiles para la toma de decisiones por lo que la línea de acción 315 amerita colaboración constante. No se detectó ningún tipo de mecanismo de coordinación para establecer una metodología de trabajo específica.

En la línea de acción 321 se prevé una coordinación interinstitucional con entes como el TSJDF y la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. En dicha línea se establece la creación de un diagnóstico sobre las caracterizaciones en la práctica de tortura, para la elaboración del mismo será necesario que se establezcan mecanismos de colaboración permanentes para que el diagnóstico se actualice y sirva como un mecanismo para la toma de decisiones que permitan erradicar la tortura y tratos crueles inhumanos y/o degradantes en los entes mencionados. No se detectó ningún mecanismo real de coordinación para elaborar una metodología de trabajo.

La línea de acción 322 establece la elaboración de un Manual de Procedimientos de la Secretaría de Seguridad Pública, de la PGJDF y de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario en relación a los procedimientos disciplinarios de sus agentes, las y los custodios y demás servidores públicos que hayan incurrido en caso de denuncia de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes. Para la elaboración del manual deberán colaborar la Jefatura del Estado Mayor Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Subsecretaría del Sistema Penitenciario y la Jefatura General de la Policía de Investigación. La elaboración de un manual implica colaboración constante para que exista la posibilidad de que se uniformen la información y se redacten los capítulos necesarios en aras de establecer los procedimientos disciplinarios para los servidores públicos de las tres dependencias. Estas acciones son difícilmente alcanzables si no establecen mecanismos de coordinación sistemáticos, ordenados y permanentes entre los tres entes mencionados. Por esta razón se asevera que la línea de acción incide potencialmente en la estrategia transversal de coordinación. No hay incidencia real para esta estrategia transversal ya que no existe el manual, ni alguna propuesta por parte de ningún ente involucrado para la realización del mismo.

La línea de acción 324 busca disuadir y erradicar la práctica de la tortura, los tratos o penas crueles inhumanos y/o degradantes durante la detención. Los pasos previos para lograr este primer objetivo son: mejorar los niveles de confiabilidad del registro de las personas detenidas en calidad de sospechosas, incluidas aquellas en calidad de testigos; emitir los protocolos necesarios para una clara cadena de custodia de las personas detenidas durante cada momento de su detención hasta su puesta en libertad o consignación; emitir un protocolo que le permita a los detenidos tener visitas familiares y que no sean incomunicadas; transparentar los protocolos de detención; implementar acciones para facilitar la comunicación telefónica de las personas; y asentar en el acta de puesta a disposición ante el MP las circunstancias de su detención. Para que esta línea de acción pueda llevarse a cabo, se deben establecer mecanismos de coordinación permanentes ya que en la línea están involucradas las delegaciones del Distrito Federal, la

PGJDF, Locatel y la Secretaría de Gobierno. Las 19 instancias deberán de colaborar permanentemente para que el detenido cuente con la garantía de que no se afectará su integridad física ni humana cuando se encuentre privado de su libertad. No se observó incidencia real en esta estrategia transversal.

En la línea de acción 1338 se establece la instauración de un programa para vigilar y sancionar administrativa y/o penalmente a las y los servidores públicos que hayan tenido conductas discriminatorias y/o tratos crueles o degradantes hacia las personas que viven con VIH/SIDA. Para implementar esta línea de acción está contemplada la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF) junto con la PGJDF. Como la línea enuncia la instauración de un programa, éste no podría instaurarse si no se estableciera un mecanismo de coordinación permanentemente que realmente vigilara y sancionara a los servidores públicos que incurrieran en conductas discriminatorias con personas que viven con VIH. Por esa razón, esta línea de acción incide potencialmente en la coordinación y articulación. No se han observado acciones por parte de la PGJDF que incidan realmente en dicha estrategia.

La línea de acción 1798 tiene como propósito que el servicio que se brinda a la víctima u ofendido y a la y el joven sea eficaz, eficiente y profesional. Para la implementación de la línea de acción están contemplados el Consejo Promotor de los Derechos de los Niños y las Niñas en el Distrito Federal (CPDNNDF) y la CDHDF. Lo que se prevé en la línea de acción es que se establezcan mecanismos de coordinación permanentes por parte de la CPDNNDF y la CDHDF para que se pueda garantizar el trato adecuado a los jóvenes por parte del MP de forma duradera. No se han detectado acciones por parte de la PGJDF que incidan en la estrategia transversal de coordinación.

La línea de acción 2052 establece la instauración de un mecanismo de coordinación permanente entre la DGPEC de la PGJDF, el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) y el Sistema de Información del Desarrollo Social (SEDESOS). Dicha instauración es obligatoria porque en la línea de acción se señala que se deberá de elaborar un diagnóstico que se actualice anualmente. Por esta razón, la línea de acción incide potencialmente en la estrategia transversal de coordinación. No obstante, no se detectaron acciones que incidan actualmente en la estrategia transversal.

En la línea de acción 2063 se prevé el diseño e implementación de un mecanismo de monitoreo permanente, en conjunción con la población callejera, que permita identificar y sancionar acciones de abuso de poder por parte de los servidores públicos de órganos de administración de justicia que atenten contra la libertad personal y propiedad privada. Esta línea incide potencialmente en esta estrategia transversal de coordinación. En el mecanismo de monitoreo se presupone que los servidores públicos que atenten en contra de la libertad personal y propiedad privada de las poblaciones callejeras, deberán de tener una sanción ya sea administrativa o penal. Para la implementación de la línea está contemplado el TSJDF. Si están previstas las sanciones, entonces se deberá de instituir un mecanismo de coordinación que opere sistemáticamente cuando los servidores públicos incurran en una acción que afecte los derechos de la población callejera. No existe evidencia de que se hayan gestado acciones que incidan realmente en esta estrategia transversal.

- **Transparencia y acceso a la información**

Uno de los objetivos del PDHDF es fortalecer los mecanismos de acceso a la información como vía para empoderar ciudadanos y mejorar los procesos de rendición de cuentas y, en consecuencia, los derechos humanos. De las líneas de acción objeto de este estudio, sólo una tienen potencial de contribuir a mejorar los procesos para hacer transparente el acceso a la información y de ésta, sólo un inciso de la misma.

En el inciso “f” de la línea de acción 324 se estipula que se deberán de transparentar los protocolos de detención, así como los mecanismos de supervisión y control policial y los mecanismos de sanción. Ésta es una acción clave que claramente tiene incidencia en la estrategia transversal de transparencia ya que con las acciones resultantes se buscará limitar la discrecionalidad de los servidores públicos en su trato a los detenidos. En el plano de las acciones, no se observó ninguna que se asocie a ello.

- **Presupuesto**

En el PDHDF se establece que con la estrategia transversal de presupuesto se debe buscar: 1) incluir en ellos el enfoque de derechos humanos, 2) elaborar directrices para la inclusión del enfoque de derechos humanos en los presupuestos o 3) establecer normativamente la prioridad de asignación presupuestal de recursos para sectores en situación de discriminación y/o exclusión, a efecto de garantizar sus derechos humanos, como se señala en el PDHDF para esta estrategia. Sólo una línea de acción incide potencialmente en dicha estrategia.

La línea de acción 1798 incide potencialmente en la estrategia transversal de presupuesto, ya que en ella se establece que se deberán de destinar recursos materiales y humanos para que los jóvenes reciban un mejor servicio por parte de los Ministerios Públicos especializados, con lo que se pretende establecer la prioridad de asignación presupuestal de recursos para un sector en situación de discriminación y/o exclusión. Sin embargo, no se encontró evidencia de que se haya incluido esta acción en el anteproyecto de presupuesto.

- **Accesibilidad**

En el PDHDF se establece que con la estrategia transversal de accesibilidad se debe buscar 1) Diseñar, instrumentar, dar seguimiento y evaluar políticas públicas que impulsen la accesibilidad física y cultural de los derechos humanos; 2) Generar mecanismos para la exigibilidad de la accesibilidad; 3) Sensibilizar e informar a la población, en general, y a las y los servidores públicos, en particular, sobre la importancia de la accesibilidad de los derechos humanos, entre otras. Cuatro de las líneas analizadas en este documento inciden potencialmente en esta estrategia, sin embargo, no se observaron acciones que incidan realmente en la estrategia transversal.

La línea de acción 1338 establece la instauración de un programa para vigilar y sancionar administrativa y/o penalmente a las y los servidores públicos que hayan tenido conductas discriminatorias y/o tratos crueles o degradantes hacia las personas que viven con

VIH/SIDA. Dicha línea incide potencialmente en la estrategia transversal de accesibilidad ya que involucra a un grupo de población específico (portadores de VIH) y los protege para que no sufran tratos discriminatorios por parte de los servidores públicos. No se detectaron acciones que hayan incidido realmente en la estrategia transversal de accesibilidad.

La línea de acción 1798 busca generar mecanismos para que las y los jóvenes (un grupo de población) reciban un trato eficaz, eficiente y profesional. La línea 1798 incide potencialmente en la estrategia transversal de accesibilidad debido a que trata de generar mecanismos para la exigibilidad de la accesibilidad de un servicio.

La línea de acción 2052 establece la realización de un diagnóstico que deberá de actualizarse anualmente. Éste permitirá conocer el número, causas y frecuencia de todos los tipos de maltrato en todas las delegaciones del DF al que la población callejera está expuesta. En lo respectivo a la estrategia transversal de accesibilidad, esta línea de acción incide potencialmente debido a que contempla al grupo de población, población callejera y busca que, con base en el diagnóstico que se creará, eliminar los índices de violencia ejercida contra y entre las poblaciones callejeras. Con las acciones realizadas por parte de la PGJDF que se hallaron, se puede determinar que todavía no hay una incidencia real en dicha estrategia transversal.

La línea de acción 2063 prevé el diseño e implementación de un mecanismo de monitoreo permanente, en conjunción con la población callejera, que permita identificar y sancionar acciones de abuso de poder por parte de los servidores públicos de órganos de administración de justicia que atenten contra la libertad personal y propiedad privada. Esta línea de acción incide potencialmente en la estrategia transversal de accesibilidad debido a que contempla al grupo de población, población callejera y busca que, con base en el diseño e implementación de un mecanismo de monitoreo permanente, se sancionen acciones de abuso de poder por parte de las y los servidores de órganos de administración de justicia que atenten contra la libertad personal y propiedad privada de las poblaciones callejeras. Esto generaría un mecanismo de exigibilidad para población callejera que incidirá en la accesibilidad. Con las acciones realizadas por parte de la PGJDF, se puede determinar que todavía no hay una incidencia real en dicha estrategia transversal.

1.4.2 Institucionalización del enfoque de derechos humanos

En la tabla 1.27 se resume la información descrita de las 10 líneas de acción implementadas por la PGJDF y sus áreas, es decir, se muestra, para cada línea de acción, cuántos y cuáles criterios de institucionalización pueden ser promovidos, asimismo, se señala en cuáles se ha incidido realmente.

Tabla 1.27. Presencia de los Criterios de Institucionalización en las líneas de acción evaluadas en la PGJDF											
Líneas de acción	Reorganización prácticas institucionales		Valoración Cambios normativos o reglamentarios		Transversalización		Transformación de procedimientos o procesos		Capacitación		Total
	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	
12	Sí	No	No		Sí	No	Sí	No	Sí	No	0/4
314	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	1/5
315	Sí	No	No		No		Sí	No	No		0/2
321	No		No		Sí	No	No		No		0/1
322	Sí		Sí	No	Sí	No	Sí	No	No		0/4
324	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No		3/4
1338	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No		0/4
1798	No		No		Sí	No	Sí	No	No		0/2
2052	Sí	No	No		Sí	No	No		No		0/2
2063	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No		0/3
	8/10	1/8	5/10	1/5	9/10	2/8	8/10	0/8	2/10	1/2	

- **Reorganización de prácticas institucionales**

Para institucionalizar el enfoque de derechos humanos es esencial que las prácticas institucionales reflejen cambios en las rutinas establecidas orientadas a este fin. De las diez líneas de acción evaluadas, ocho requieren cambios en las prácticas institucionales.

En el caso de la línea 12, la cual propone un programa de sensibilización y capacitación para orientar a los servidores públicos en su labor institucional, es necesario un cambio en los procedimientos para que brinden un trato con enfoque igualitario y no discriminatorio a todos los ciudadanos que demanden un servicio a la PGJDF. Al no existir dicho programa aún, no se puede hablar de alguna incidencia real en el criterio institucional.

La línea de acción 314 estipula el establecimiento y aplicación de protocolos adecuados y la impartición de capacitación a la policía judicial y al personal del MP en relación con la custodia de pruebas, huellas y objetos de los delitos por lo que incide en la reorganización de prácticas institucionales. En la práctica, ya existe un acuerdo protocolario en relación con la cadena de custodia de pruebas, huellas y objetos de los delitos por lo que no se ha realizado uno a raíz del PDHDF. La línea de acción 315 incide potencialmente en este criterio debido a que se mandata la generación de información desagregada en donde se incluya información por grupo de población en situación de discriminación. Las áreas involucradas en dicha línea de acción no han reorganizado sus prácticas institucionales, están a la espera de proporcionar la información que otra área les requiera para implementar la línea de acción. La línea de acción 322 incide potencialmente puesto que en dicha línea se establece la elaboración de un manual que busque disciplinar a sus agentes que incurran en casos de tortura. Dado que todavía no existe el manual, no hay incidencia real en dicho criterio.

La línea de acción 324 potencialmente incide en el criterio de reorganización de las prácticas institucionales porque prevé la elaboración de protocolos para una clara cadena de custodia -incisos “b” y “c” -- además de que se dicta la implementación de acciones que faciliten la comunicación telefónica de las personas detenidas con el objetivo de que puedan contactar a quien libremente decidan. Las acciones que se han llevado a cabo cumplen con los objetivos que esta línea de acción aunque éstas no hayan surgido de la ejecución del PDHDF. Por esta razón, se afirma que sí hay incidencia en el criterio aunque hay aspectos de la misma línea que tendrán que adecuarse aún.

La línea de acción 1338 incide potencialmente en este criterio ya que se establece la instauración de un programa para vigilar y sancionar a los servidores públicos que hayan tenido conductas discriminatorias y tratos crueles hacia las personas portadoras del virus del VIH. Dado que no se ha elaborado el programa, no se puede hablar de que haya habido una incidencia real en la reorganización de prácticas institucionales. La línea de acción 2052 incide potencialmente en la reorganización de las prácticas institucionales porque prevé la participación de la población callejera para elaborar un diagnóstico. Esta acción aún no se ha observado, por lo que se considera que no ha habido incidencia real en dicho criterio de institucionalización. La línea de acción 2063 incide potencialmente porque en la línea se establece la instauración de un mecanismo de monitoreo permanente para evitar actos de abuso infligidos a las poblaciones callejeras. Sin embargo, este mecanismo aún no se encuentra en operación, por lo que no hay incidencia real sobre esta estrategia.

- **Cambios normativos y reglamentarios**

La consolidación de una política pública con enfoque de derechos humanos debe verse reflejada en un marco normativo y reglamentario específico. En este sentido, el PDHDF busca que algunas de las líneas contribuyan a la modificación o creación de dicho marco normativo, desde distintas trincheras. Cinco de las diez líneas de acción analizadas en este documento contemplan cambios en normas y reglamentos.

La línea de acción 314 prevé cambios en las normas y reglamentos de la PGJDF, particularmente la emisión de protocolos que se asocien a la cadena de custodia, por lo tanto, hay una incidencia potencial en el criterio. La SAPC determinó que en el Acuerdo A/002/2006 se puntualizan instrucciones para preservar el lugar de los hechos. Por esta razón se afirma que no ha habido una incidencia real en el cambio de normatividad. La línea de acción 322 incide potencialmente en este criterio ya que se dicta la elaboración de un manual en el que se busque disciplinar a los agentes y servidores públicos que incurran en casos de tortura. No hay incidencia real ya que aún no existe dicho manual.

La línea de acción 324 incide potencialmente en este criterio ya que en los incisos “b” y “c” se establece la elaboración de protocolos. Dado que las acciones previstas en la elaboración de dichos protocolos actualmente se realizan en la PGJDF, no se incidió en este criterio de institucionalización para la implementación de estos incisos en particular. En materia de propuesta de creación y modificación de documentos normativos, la JGPI y el IFP cuentan con el proyecto de Manual de Operación de la Policía de Investigación en el que se prevén acciones destinadas a cuidar de los detenidos en calidad de testigos. Además, la DGDH propuso modificar el acuerdo A/008/2005 así como también un

proyecto de acuerdo en donde se establecería un protocolo de actuación en la investigación. Las acciones mencionadas por las áreas son evidencia de la incidencia en el criterio institucional asociado a cambios de la normatividad. La línea de acción 1338 incide potencialmente en este criterio ya que en dicha línea de acción se enuncia la creación de un programa para portadores de VIH que fungirá como normatividad a implementarse. No hay incidencia real ya que el programa no ha sido elaborado.

La línea de acción 2063 incide potencialmente porque en ésta se prevé el diseño e implementación de un mecanismo de monitoreo permanente a la población callejera. El diseño deberá de concretarse con un documento normativo. No se ha observado ninguna incidencia real a esta estrategia transversal.

- **Transversalización**

De acuerdo con el PDHDF, la transversalidad se refiere a la incorporación, en el conjunto de la acción estatal, en las políticas públicas: que se diseñe, presupueste, implemente, monitoree y evalúe buscando garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. De las diez líneas de acción, nueve contemplan la incidencia de este criterio.

La línea 12 incide potencialmente en la estrategia transversal mencionada ya que el programa resultante de la línea de acción, así como las acciones de sensibilización y capacitación, buscará impactar en el personal a través de la internalización de una conducta no discriminatoria e igualitaria en el trato a los ciudadanos que demanden el servicio de justicia. La SAPC y la DGDH acudieron a algunos cursos asociados a los derechos humanos que impartió el IFP, sin embargo, no todas las áreas contempladas en la línea de acción recibieron estos cursos por lo que la incidencia fue parcial e insuficiente.

La línea de acción 314 contribuye a este criterio (transversalización) potencialmente ya que en él se establece la impartición de cursos para que se internalice el enfoque del derecho de debido proceso en las áreas de la PGJDF. El IFP impartió el curso *“Procesamiento del lugar de los hechos y cadena de custodia”* a la JGPI, por lo que hay evidencia real de la incidencia. Sin embargo, ésta es parcial porque no se capacitó al personal del MP.

La línea de acción 321 incide potencialmente en el criterio de transversalización ya que al contar con un diagnóstico sobre las caracterizaciones de tortura, puede mejorar la toma de decisiones que ayuden a reducir la incidencia en este delito y por ende la afectación de varios derechos humanos. Con respecto a las acciones, ya que todavía no existe el diagnóstico, no se puede afirmar que haya habido incidencia real en la transversalización de los derechos humanos. La línea de acción 322 incide potencialmente en este criterio porque el objetivo del manual es erradicar los actos de tortura por parte de los agentes lo cual contribuye potencialmente a la transversalización de los derechos humanos. El manual no ha sido elaborado, por lo que no es posible afirmar que exista incidencia real. La línea de acción 324 incide potencialmente en el criterio de transversalización debido a que lo que busca es erradicar las prácticas de tortura en las detenciones con base en la aplicación de protocolos. Con las acciones que realizan la VG, SAPD y la FIDCSP se puede afirmar que existe evidencia en la incidencia de este criterio institucional, sin

embargo, las acciones que realizan deberán de ser más coordinadas. Es importante aclarar que las acciones no surgen por la puesta en marcha del PDHDF. La línea de acción 1338 incide potencialmente en este criterio porque el propósito de la mismas es que exista un programa para vigilar y sancionar actos discriminatorios a personas con VIH. La falta de dicho documento tiene como consecuencia que la línea de acción no haya incidido realmente en la acción de la no discriminación.

La línea de acción 1798 promueve asegurar el trato profesional y eficaz hacia las y los jóvenes por parte del MP especializado y, por lo tanto, potencialmente incide en el criterio de transversalización. Sin embargo, no se han observado acciones reales que incidan en la práctica. La línea de acción 2052 busca que con el diagnóstico sobre población callejera, los servidores públicos internalicen el respeto hacia este grupo por lo que incide potencialmente en este criterio. No se detectó evidencia para afirmar que se ha incidido en este criterio institucional (transversalización). La línea de acción 2063 incide potencialmente en el criterio de transversalización ya que busca proteger a la población callejera con un sistema de monitoreo. Como ya existe el monitoreo permanente por parte de la VG, se afirma que existe una incidencia aunque ésta no surgió a raíz del PDHDF.

- **Transformación de procedimientos o procesos**

De las diez líneas de acción, 8 inciden en el criterio de transformación de procedimientos o procesos. La línea de acción 12 prevé la transformación de procedimientos y procesos para incorporar el enfoque de derechos humanos (particularmente un trato no discriminatorio) en varios rubros de la PGJDF, tales como el diseño, presupuesto, ejecución, de programas y acciones de sensibilización para evitar conductas de discriminación y trato no igualitario. Sin embargo, no se encontró evidencia para afirmar que realmente se haya incidido en la transformación de procedimientos y procesos aún.

La línea de acción 314 incide potencialmente en la transformación de los procedimientos ya que en dicha línea se establece que se apliquen protocolos adecuados con respecto al lugar de los hechos. Al parecer, con el establecimiento del A/002/2006 el mandato para transformar los procedimientos y procesos para incorporar el enfoque del derecho al debido proceso ya se había realizado. Sin embargo, no se han modificado los procedimientos. La línea de acción 315 considera la transformación de procedimientos ya que estipula que diferentes áreas de la PGJDF brinden cierto tipo de información, previendo transformar así, ciertos procedimientos. Aunque la DGPEC haya establecido contacto con áreas (SAPC, SAPD y FIDCSP) no se puede afirmar todavía que ya tengan evidencia de un cambio en las rutinas organizativas. La línea de acción 322 incide potencialmente en este criterio ya que la línea de acción establece la creación de un manual que discipline a los servidores públicos que incurran en actos de tortura, con este hecho, se busca erradicar ese delito por parte de los agentes y con esto, se transformarían los procedimientos y procesos. Ya que no existe el manual, no hay evidencia para afirmar que ha habido incidencia en dicha línea de acción. La línea de acción 324 incide potencialmente en este criterio como resultado de los protocolos que se contemplan los cuales buscan mejorar la condición de los detenidos. Sin embargo, con las acciones que realizan rutinariamente la VG, SAPD y FIDCSP se puede afirmar que muchos de los protocolos que se piden elaborar en la línea de acción no son necesarios dadas las acciones descritas en el apartado de hallazgos generales de la línea de acción 324. La

línea de acción 1338 incide potencialmente en el criterio de transformación de procedimientos y procesos ya que lo que persigue es que se vigilen y sancionen actos discriminatorios a las personas portadoras de VIH por parte de servidores públicos. Al no existir dicho programa, no hay una incidencia real en el criterio institucional asociado a la transformación de procedimientos.

La línea de acción 1798 busca promover que el trato a los jóvenes sea eficaz, eficiente y profesional, por lo que incide potencialmente en la transformación de procedimientos. No se han observado acciones que incidan realmente en dicho criterio institucional. En el caso de la línea 2063, existe una incidencia potencial ya que se deberá instaurar un mecanismo de monitoreo para evitar el abuso cometido a la población callejera lo que ameritaría una transformación en los procedimientos de supervisión para garantizar un derecho a un grupo de población específico. En el plano de las acciones, la VG cuenta ya con un sistema de monitoreo permanente que incluye a este grupo de población, por lo que se afirma que sí se ha incidido realmente en el criterio de institucionalización. Sin embargo tal monitoreo no es exclusivo de este grupo por lo que habrá que hacer las modificaciones precisas para que se atienda cabalmente la línea de acción.

- **Capacitación**

De las diez líneas de acción, únicamente dos contemplan capacitación para los funcionarios. En la línea de acción 12 se establece otorgar capacitación a los servidores públicos en materia de discriminación por lo que se observa una incidencia potencial. Aunque los cursos que se han impartido por parte del IFP en materia de discriminación no se diseñaron ni impartieron a raíz del Programa, éstos forman parte de la incidencia real de la capacitación a servidores públicos en materia de no discriminación, sin embargo no cumplen con el requisito de ser impartidos en todos los niveles jerárquicos de la PGJDF. En la línea de acción 314 se estipula que se deberán establecer y aplicar protocolos adecuados de capacitación a la policía judicial y al personal del MP en relación con la custodia de pruebas, huellas y objetos del delito. Actualmente los servidores públicos de la SAPC y la JGPI han sido capacitados con el curso “*Procesamiento del lugar de los hechos y cadena de custodia*”, por lo que se afirma que sí hay incidencia real (aunque parcial ya que el personal del MP no ha sido capacitado aún) de este criterio.

1.5 Análisis de congruencia entre el modelo conceptual del PDHDF y el modelo conceptual implementado en el PGJDF

Una política pública es una decisión que busca solucionar las causas que originan un problema. La suma de las estrategias (deliberadas y emergentes) que se ponen en marcha para incidir en la causa del problema identificado, junto con una serie de variables que se enumeran a continuación, son fundamentales en la determinación de los resultados de dicha política pública.

Las estrategias intencionales de la implementación del PDHDF en la PGJDF han encontrado factores específicos que han dificultado o facilitado la implementación de las líneas de acción, como se analiza enseguida.

- **Teoría de cambio:** al inicio de este estudio de caso se mencionó que el PDHDF busca que las acciones del GDF estén acompañadas del enfoque de derechos humanos. Lo que se desea es que las acciones que surjan de la implementación del PDHDF mejoren el acceso de la población a 15 derechos humanos y mejoren la situación de 10 grupos de población vulnerable. La labor de la PGJDF es llevar a cabo aquellas acciones (299) que están inscritas en la procuración de justicia en el Distrito Federal. El PDHDF pretende reducir la brecha entre la procuración de justicia en el Distrito Federal y los estándares de derechos humanos. Muchos de los problemas que se identificaron en la implementación del PDHDF tienen su origen precisamente en la condición inicial de la función pública y el rezago generalizado en materia de derechos humanos. Aunque las actividades de las líneas de acción fueran los medios idóneos para lograr que la administración pública brindara un servicio con enfoque de derechos humanos, la forma en la que se intenta implementar disminuye la probabilidad de éxito.
- **Objetivos, principios y estándares:** Los objetivos de la PGJDF en el marco del PDHDF están contemplados en las 299 líneas de acción que la dependencia está obligada a implementar. La DGPEC designó a varias áreas para implementar cada línea de acción por lo cual se afirmaría que el proceso de implementación se hizo más complejo. Aunado a lo anterior, la asignación se realizó sin aclarar qué área sería la principal responsable de cada línea de acción. Además, no se establecieron fechas específicas para su implementación y no se especificó qué contribución se espera de cada área para implementar alguna línea de acción. Tampoco se estipuló qué datos o qué tipo de información se espera de cada área para realizar protocolos, manuales o diagnósticos. Con base en esta evidencia, se afirma que el proceso de implementación al interior de la PGJDF carece de principios y estándares suficientes para implementar las líneas de acción que se le han asignado.
- **Recursos:** Se han llevado a cabo acciones y cambios para la implementación del PDHDF. Por ejemplo, la PGJDF ha asignado a personal específico para realizar labores de planeación y gestión para implementar el Programa. También, todas las áreas han designado un enlace que atenderá cuestiones asociadas al PDHDF. Sin embargo, se detectó que se requieren recursos humanos adicionales para implementar líneas de acción del Programa. Sin embargo, sólo se incluyeron en el anteproyecto de presupuesto para la PGJDF alrededor de 17% de las líneas de acción asignadas a dicho ente. Es una cifra considerablemente baja si se toma en cuenta que 86% de las 299 líneas de acción están contempladas a implementarse a corto plazo y, según el PDHDF, este plazo vence en diciembre del 2010. Por esta razón se afirma que los recursos no han sido los suficientes.
- **Entorno de implementación:** todos los actores que fueron entrevistados afirmaron que tienen una gran disposición para implementar la asignación de líneas de acción. Sin embargo, en la realidad no se observó que las áreas tomaran la iniciativa para coordinar las acciones necesarias para implementar a cabalidad líneas de acción de la dependencia. Lo anterior llama la atención dado que el personal de las áreas designadas contaba con los datos de los enlaces designados exclusivamente para el PDHDF. En el plano normativo, se observó que éste obstaculizó (dada la interpretación de la norma) el proceso de implementación. La DGPEC asignó líneas a

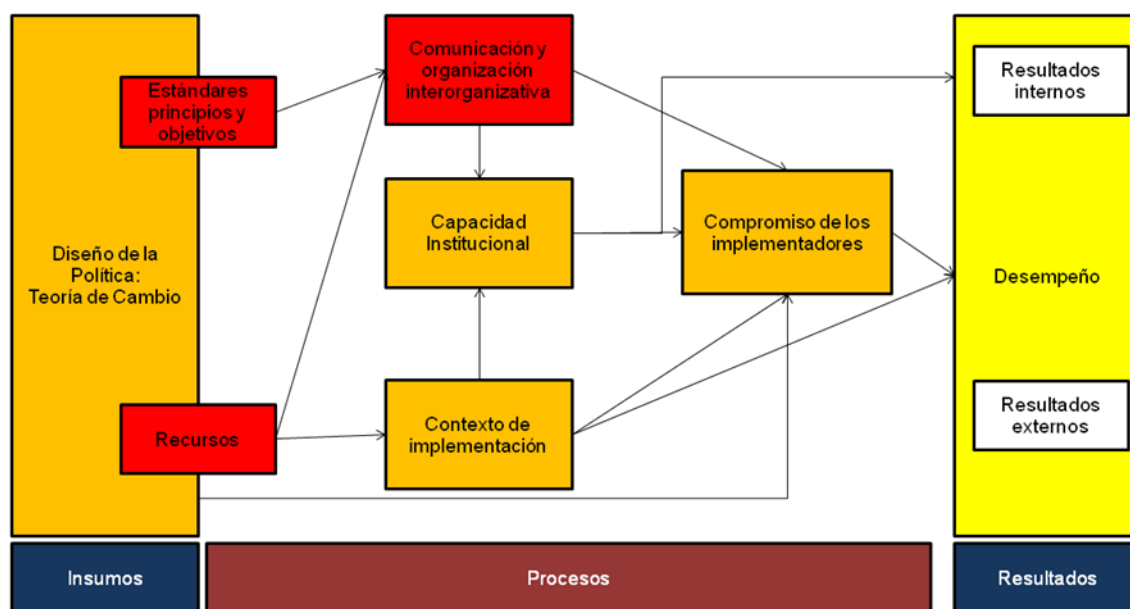
áreas de la PGJDF con base en documentos legislativos y administrativos. Posterior a esta designación, algunas áreas afirmaron que las líneas de acción no eran de su competencia legal desentendiéndose por completo de las mismas. Al parecer la normatividad incidió, dependiendo de la interpretación que le dio cada área con relación a las líneas de acción. El entorno de implementación no ha sido el idóneo.

- **Capacidades institucionales:** el conjunto de estructuras, sistemas, formas de organización y dirección, y procesos de toma de decisiones de la PGJDF parecerían ser factores que facilitarían el proceso de implementación. Debido a que la PGJDF es un ente que tiene gran diversidad de áreas, así como mucha especialización en varias de ellas, se podría afirmar que la PGJDF tiene a su favor la heterogeneidad de sus funciones para implementar satisfactoriamente las líneas de acción. Sin embargo, no hubo una cooperación sistemática de las áreas para implementar líneas de acción. Se observaron carencias de personal, presupuesto y tiempo por parte de las áreas para atender adecuadamente líneas de acción. Por esta razón se afirma que la PGJDF no ha empelado sus capacidades institucionales para cumplir a plenitud las líneas que se le asignaron del PDHDF.
- **Comunicación y coordinación interorganizativa:** la evaluación descubrió deficiencias en materia de comunicación y coordinación. La relación con entes exteriores y con la sociedad civil organizada no depende completamente de la PGJDF. La PGJDF tendrá que tratar de coincidir en temas y en tiempo con entes externos y con otros actores que contemplan las líneas de acción del PDHDF y generar los mecanismos de coordinación específicos para lograrlo. Sin embargo, se observaron deficiencias en la capacidad de la PGJDF para llegar a acuerdos con otras dependencias. La coordinación al interior de la PGJDF es prácticamente nula. No se detectó que las áreas hayan establecido esquemas de comunicación sistemática, ni de intercambio de información para implementar líneas de acción. Las áreas realizan acciones que “suponen” son las correctas en la línea de acción (hasta el momento no hay instancia de supervisión) y la información sobre las acciones de las áreas no es compartida entre las mismas.
- **Compromiso de los implementadores:** A pesar de que discursivamente el compromiso es grande, en la realidad se observan rezagos en los avances de las líneas de acción y una actitud evasiva con respecto a la responsabilidad o corresponsabilidad en la implementación de algunas líneas de acción. Hay algunas áreas que han mostrado mayor grado de compromiso (como DGDH, DGPEC, OM). Todavía no existe un sistema de medición en funcionamiento (está en proceso de elaboración por DGPEC), no obstante, si el compromiso de las áreas implementadoras fuera similar al expresado, el avance en la implementación de líneas de acción sería mayor.
- **Desempeño:** A pesar de que el desempeño de una organización esté contemplado para valorarse en el largo plazo, ciertos cambios deben de ocurrir en el corto para que los de largo plazo sean viables. En el PDHDF se establece que el corto plazo vence en diciembre de 2010 y líneas de acción de este plazo no han comenzado a implementarse, lo que significa que el desempeño actual de la PGJDF podría afectar

la instrumentación de líneas de acción a futuro y, por lo mismo, el impacto del Programa en su población objetivo.

Para mostrar cuáles factores han facilitado y cuáles han obstaculizado la implementación del PDHDF en la PGJDF, se presenta el siguiente cuadro. Los cuadros de color verde representan los factores facilitadores; los amarillos, los factores que facilitan parcialmente; y en naranja los que obstaculizan parcialmente; y en rojo, los factores obstaculizadores.

Figura 1.3. Modelo conceptual de implementación del PDHDF en la PGJDF



Fuente: elaboración propia

1.6 Conclusiones

El PDHDF es una política pública que busca internalizar el enfoque de derechos humanos en todos los entes del GDF en el largo plazo. Esta internalización daría como resultado que todos los servicios brindados a la ciudadanía fueran con base en dicho enfoque. Dado este objetivo primordial, las acciones que la PGJDF ha realizado están en sintonía con el objetivo central del GDF. Desde el acuerdo emitido por el Procurador en octubre de 2009, algunas áreas de la PGJDF (por ejemplo, DGDH y DGPEC) han mostrado compromiso en la instrumentación en líneas de acción asignadas a la PGJDF. Sin embargo, ese compromiso no es uniforme en todas las áreas.

La planeación interna por parte de la PGJDF para la ejecución del PDHDF se tradujo en la asignación a las áreas de las líneas de acción responsabilidad de la Procuraduría, como enlaces por área. Estas nuevas actividades facilitaron en un principio la coordinación intrainstitucional. Sin embargo, en la asignación de líneas que realizó DGPEC no se designó un responsable directo por línea, ni fechas establecidas para la implementación de las mismas.

En materia de recursos, si bien es posible llevar a cabo las actividades rutinarias de la dependencia e implementar algunas líneas de acción que requieren la reorganización de procesos, para la creación de infraestructura, la ampliación de personal o la creación de marcos normativos, hay carencia de recursos. La OM integró 17 % de las líneas de acción en el anteproyecto de presupuesto de 2011.

De acuerdo con los datos reportados por la dependencia a la SSG, se ha comenzado a ejecutar 59% del total de líneas de acción que le fueron asignadas. Sin embargo, situaciones como líneas de acción sin un responsable directo, falta de recursos (humanos, materiales, etc.), falta de iniciativa, dispersión de responsabilidad y cargas de trabajo han dificultado un avance real en la implementación de las líneas de acción. Es de destacarse las acciones del IFP que con limitados recursos, pero utilizando redes informales de colaboración con distintas organizaciones, ha logrado un programa de capacitación con una oferta importante de cursos; iniciativas como ésta pueden incidir considerablemente en la internalización del enfoque de derechos humanos.

De las diez líneas de acción analizadas en este estudio de caso, se observó que no todas las áreas designadas por la DGPEC participaron en su implementación. Las acciones que dichas áreas realizaron fueron aisladas y no hubo intercambio de información entre las mismas. Líneas como la 324 se cumplieron casi totalmente porque lo dispuesto en la línea de acción empató con las acciones rutinarias de algunas áreas de la PGJDF. Es de advertirse que no se ofreció respuesta cuando algunas áreas consideraron que las líneas de acción no eran de su competencia.

La coordinación interinstitucional para implementar las líneas de acción objeto de este estudio muestra un grado considerable de rezago y en algunas líneas (la mayoría) es casi nula. La coordinación intrainstitucional sigue el mismo tenor. No se han implementado líneas de acción de forma conjunta al interior de la PGJDF y, además, las acciones aisladas que han hecho las áreas son del desconocimiento de todas las otras áreas involucradas en el proceso de ejecución.

En materia de seguimiento y monitoreo, la DGPEC está diseñando un sistema de medición que, en teoría, podría solucionar muchos de los problemas identificados. Sin embargo, actualmente no existe un sistema formal para dar seguimiento a los avances en la implementación de las líneas.

1.7 Recomendaciones

A continuación se presentan las recomendaciones derivadas del análisis de la implementación de las líneas de acción asignadas a la PGJDF.

Planeación

- **Designar responsables generales para cada línea de acción.** La DGPEC designó a varias áreas para implementar cada una de las líneas de acción correspondientes a la PGJDF. La falla que se observó en dicha asignación es que nunca se designó qué área era la responsable directa en la implementación de la línea de acción. A todas las líneas de acción se les debe de asignar una área líder, a la que se le otorgue

capacidad de coordinación y concentración de información y que trate de orquestar las acciones necesarias para implementar alguna línea de acción.

- **Revisar la asignación actual de líneas de acción entre las áreas.** Cuando se realizó la asignación de líneas de acción por parte de la DGPEC, muchas áreas le respondieron a la DGDH que dadas sus competencias legales, no eran responsables para implementar las líneas de acción, sin recibir retroalimentación. Sería importante que se llevará a cabo un último ejercicio asociado a la asignación de líneas de acción para determinar quiénes son responsables y corresponsables al interior de la PGJDF en la implementación de líneas de acción.
- **Establecer una agenda compartida de implementación de las líneas que consideran sub actividades y varios responsables.** No se han establecido metas específicas al interior de la PGJDF para implementar las líneas de acción. La implementación de algunas líneas requiere de una secuencia de acciones que deben estructurarse y concatenarse. Por ejemplo, línea de acción 322 estipula que se deberá de elaborar un manual de procedimientos y se divide en actividades con diferentes áreas corresponsables de su realización. Cada una de estas actividades es necesaria para la posterior integración del manual, por lo que deben estar adecuadamente agendadas. Líneas de acción como ésta requieren de la determinación de plazos específicos para que exista una posibilidad real de cumplirlas. Se requiere una agenda específica con metas determinadas.
- **Uso de los Comités de Profesionalización.**⁴⁸ Se recomienda utilizar dicho comité como un canal en donde diversas áreas debatieran sobre las necesidades de capacitación de su personal. Lo que se recomienda puntualmente es que se utilice este canal para permear temas del PDHDF y esto auxilie en la capacitación que el IFP imparte a todas las áreas de la PGFDF.
- **Destinar recursos por línea de acción:** No todas las líneas de acción requieren de recursos; sin embargo, aquellas líneas cuya función principal dependa de la asignación de recursos, deberán de asignárseles para que la línea de acción sea viable. Además, las áreas que estén designadas para la implementación de estas líneas de acción, deberán de estar informadas que determinada línea de acción ha sido presupuestada.
- **Destinar recursos específicos a la capacitación:** Muchas líneas de acción tienen contemplada la capacitación entre las actividades que establecen. Además de la impartición de cursos asociados a líneas de acción, es necesario impartir más cursos que busquen internalizar el enfoque de derechos humanos en los servidores públicos sustantivos y que los servidores estén conscientes de que existe el PDHDF y que su implementación es prioritaria para brindar servicios en el GDF.
- **Modificación de los plazos:** La implementación de muchas líneas de acción del PDHDF (260) está contemplada en el corto plazo. Según el PDHDF, este plazo vence en diciembre de 2010. Muchas de estas líneas implican la participación de un ente

⁴⁸ En los artículos 96 y 97 del RLOPGJDF se encuentra la normatividad del Comité de Profesionalización del IFP de la PGJDF.

distinto a la PGJDF lo cual condiciona el tiempo en que la línea verdaderamente esté en posibilidades de ejecutarse. La propuesta es valorar si las líneas de acción están en la posibilidad de implementarse en el plazo que se establece en el PDHDF.

Ejecución/Coordinación

- **Crear Mesas de trabajo intra institucionales.** En este documento se ha establecido que la coordinación y cooperación ha sido mínima. En este sentido y con el propósito de implementar coordinadamente las líneas de acción, sería conveniente instalar mesas de trabajo por núcleo para discutir cada línea de acción.
- **Compartir la información sobre las acciones de las áreas que deben coordinarse en cada línea de acción.** Otra situación que se observó en la elaboración de este documento es que cuando la DGDH distribuyó las líneas de acción que la DGPEC había asignado a todas las áreas, estas últimas respondieron señalando las acciones/acuerdos/cursos que ya habían realizado y que se asociaban a las líneas de acción que les correspondían. Dicha información es desconocida por áreas que comparten responsabilidad en una misma línea de acción. Esta situación pudiera solucionarse si la DGDH reenviara todas las respuestas a las áreas que deben coordinarse, de manera que puedan identificar acciones a realizar en común, faltantes y complementariedades.

Seguimiento y monitoreo

- **Reportar grados de avance:** No sólo sería útil que las áreas conocieran qué han hecho con respecto a una línea de acción, sería muy provechoso que se diseñara e implementara un sistema electrónico/informático en donde las áreas reportaran con evidencia cuánto han contribuido para implementar una línea de acción. Esta herramienta facilitaría la coordinación intrainstitucional porque sería información que todas las áreas podrían revisar, y agendar fechas para la implementación total de líneas de acción; facilitaría también el monitoreo y supervisión por parte de la DGDH, enlace del Programa.

Capítulo 2: Sistema de Aguas de la Ciudad de México

En el presente capítulo se analiza cómo ha sido el proceso de implementación del PDHDF en el SACM, para ello se ha dividido en 5 capítulos. En el capítulo uno se señala el diseño institucional y legal del SACM. En el capítulo 2 se hace un análisis desde la perspectiva de política pública, es decir, se analiza cómo se ha dado la planeación, ejecución, coordinación y la supervisión y monitoreo del Programa dentro de la organización. En el capítulo 3 se estudian las 10 líneas de acción que fueron seleccionadas, se presenta la evidencia del avance en la ejecución de cada una. En el capítulo 4 se muestra cómo las 10 líneas de acción promueven las estrategias transversales y la institucionalización del enfoque de derechos humanos. En el capítulo 5 se muestran las similitudes o divergencias entre el modelo de gestión que promueve el PDHDF y el modelo de gestión dentro del SACM. Finalmente, se exponen algunas conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio.

2.1 Diseño institucional y legal

El SACM es un Organismo Público Descentralizado que se creó en 2003, al ser fusionadas la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) y la Comisión de Aguas del Distrito Federal (CADF). El SACM está inserto en la estructura orgánica de la Secretaría de Medio Ambiente del D.F.⁴⁹

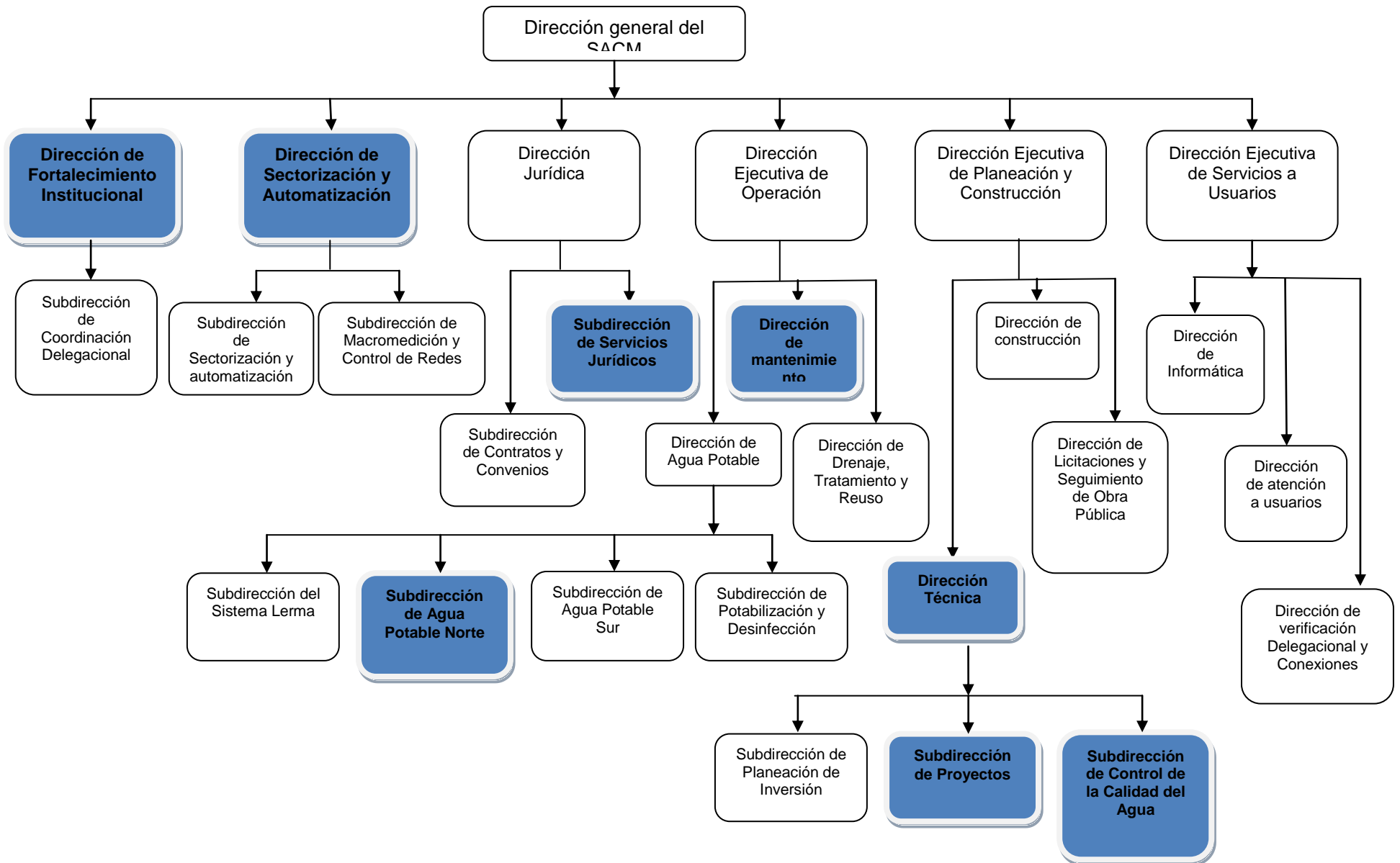
La Ley de Aguas del D.F. y su reglamento, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. y su reglamento, definen las funciones del organismo y la estructura orgánica de la que dispone para cumplir con sus atribuciones. Desde su creación, el objetivo del SACM ha sido explotar, usar, aprovechar, distribuir y controlar la cantidad y calidad de agua para contribuir al desarrollo sustentable de la Ciudad; para ello, el SACM es responsable de las siguientes funciones: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y reutilización.⁵⁰

Para cumplir con su objetivo, el SACM dispone de una amplia estructura orgánica, misma que se presenta a continuación (figura 2.1). Es importante mencionar que para la elaboración del presente estudio de caso se ha tenido contacto directo con nueve áreas al interior del SACM, por ser áreas enlace del PDHDF o bien por estar encargadas de la implementación de una o varias de las 10 líneas de acción del PDHDF que se analizan como parte de este estudio: la Dirección de Desarrollo Institucional, Dirección Técnica, Subdirección de Agua Potable Norte, Subdirección de Servicios Jurídicos, Dirección de Sectorización y Automatización, Dirección de Mantenimiento, Dirección de Finanzas, Dirección de Control de la Calidad del Agua y Subdirección de Proyectos. En la figura 2.1 se han señalado (en azul) las áreas mencionadas con la finalidad de que el lector observe su ubicación en la estructura orgánica del SACM.

⁴⁹ Véase: <http://www.sacm.df.gob.mx/sacm/index.php>

⁵⁰ En la página web del SACM existe un apartado jurídico donde pueden consultarse las leyes mencionadas y algunas otras relacionadas con la gestión del agua. Véase. <http://www.sacm.df.gob.mx/sacm/index.php>

Figura 2.1. Organigrama del SACM



Para corroborar hasta qué grado el enfoque de derechos humanos ha permeado en la estructura del SACM, se han analizado los principales dispositivos normativos vinculados con la entidad: Estatuto de Gobierno del D. F., Ley de Aguas del D. F., Reglamento Interno de la Ley de Aguas del D.F., Ley Orgánica de la Administración Pública del D. F., Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2010 y la Cartera de Obras para el 2009 y el 2010.⁵¹ El análisis realizado permitió observar que en la mayoría de los documentos mencionados sólo se señala la obligación de los servidores públicos de actuar con respeto a los derechos humanos, sin embargo, no se han realizado modificaciones importantes al marco normativo del SACM a partir de la publicación del PDHDF que faciliten la institucionalización del enfoque. El Presupuesto de Egresos 2010 es el único documento normativo que ha presentado cambios. Dado que la Secretaría de Finanzas del D.F. publicó el Manual de Programación- Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos 2010 y 2011, el SACM ha logrado introducir gradualmente el enfoque de derechos humanos al presupuesto, como se analiza en la sección correspondiente.

2.2 Aspectos básicos en la implementación de la política pública

En el presente apartado se hace un análisis de cómo ha sido la ejecución del PDHDF en el SACM desde una perspectiva de política pública, es decir, se analizan por separado las siguientes etapas: planeación, ejecución, coordinación, supervisión y monitoreo. El objetivo de dividir el proceso en estas cuatro etapas es facilitar la reconstrucción de la historia e identificar puntualmente las fortalezas y debilidades de cada una de ellas.

2.2.1 Planeación

Como se ha mencionado, el SACM es uno de los organismos del GDF vinculado directamente con el PDHDF. Según personal de la entidad, el nexo entre el SACM y el PDHDF comenzó en la implementación, es decir, el SACM no participó en el diagnóstico o en el establecimiento de las líneas de acción del Programa; sin embargo, la SSG invitó al SACM a participar en la mesa denominada “Derecho al Agua” (16 de febrero de 2009) con la finalidad de recoger sus impresiones sobre la problemática existente en la Ciudad. Los resultados de dicha mesa fueron enviados al SACM para que el Director Ejecutivo de Servicios a Usuarios, el Jefe de la Unidad Departamental de Planes Maestros y el Subdirector de Presupuesto verificaran que se recogieron correctamente sus impresiones, dado que esta información sería el insumo para la realización del diagnóstico de derechos humanos. Una vez realizado el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal y redactadas las líneas de acción, en mayo de 2009, la Subsecretaría de Gobierno envió al director general del SACM dos capítulos preliminares del Programa: “Derecho al agua” y “Derecho al medio ambiente sano” para que el SACM lo analizara y emitiera recomendaciones sobre la pertinencia de las líneas de acción.⁵² Posterior a esta etapa de

⁵¹ La cartera de obras nos fue proporcionada en sustitución al POA. Según personal del SACM, el POA no ha sufrido modificaciones a raíz de la publicación del PDHDF y esto puede corroborarse en la cartera de obras.

⁵² No existe evidencia entre la documentación revisada de que el SACM haya respondido de manera oficial a dicho documento; los funcionarios encuestados desconocían en general que ese proceso se hay allegado a cabo.

retroalimentación, en septiembre de 2009, la Subsecretaría de Gobierno envió el ejemplar impreso del PDHDF al SACM, misma que lo recibió el 8 de octubre del mismo año.

Con la recepción del PDHDF, al interior del SACM se inició un proceso complejo de adaptación de las rutinas, comportamientos y la estructura organizacional existentes para cumplir con los requerimientos del Programa. La Dirección General del SACM designó a la Dirección Técnica la coordinación del Programa; ésta realizó un análisis de los responsables potenciales de las 114 líneas de acción; posteriormente, en enero de 2010, envió el listado a algunas áreas involucradas, incluyendo la Dirección de Sectorización y Automatización, para que validaran la distribución de líneas de acción realizada.⁵³ Entre enero y mayo no fue posible identificar actividades en torno al PDHDF, aunque los funcionarios desconocen la razón. A partir de mayo de 2010, la Subdirección de Servicios Jurídicos fue designada como la encargada de la coordinación del Programa dentro del SACM. Este cambio tuvo implicaciones importantes dado que no hubo mucha comunicación entre ambas, lo que generó, entre otras cosas, que la Subdirección Jurídica asignara nuevamente las líneas de acción, sin considerar la asignación inicial realizada por la Dirección Técnica. Además de la poca coordinación, la designación de la Subdirección de Asuntos Jurídicos se realizó informalmente por lo que no todas las áreas conocen al nuevo responsable del PDHDF dentro del SACM.

A pesar de que en enero de 2010 se inició con la distribución formal de las líneas de acción, la investigación de campo permitió observar que la fecha y el medio por el cual se le informó a las áreas de las líneas de acción a su cargo son diferentes para cada área. La Subdirección de Servicios Jurídicos sostiene que este proceso fue informal; aunque en enero de 2010 se hizo una primera asignación de las líneas de acción, diversas áreas recibieron la notificación oficial hasta octubre de 2010.⁵⁴ Asimismo, sostienen que a pesar de haber recibido recientemente la notificación formal de la implementación del Programa, hubieron reuniones previas durante los meses de agosto y septiembre para analizar las implicaciones del Programa y discutir sobre las líneas de acción que corresponden a cada área.

Además de las reuniones mencionadas por los entrevistados, es importante señalar que algunas áreas recibieron una solicitud de la Subdirección de Servicios Jurídicos para recopilar información relacionada con avances en la implementación del PDHDF semanas antes de que conocieran formalmente las líneas de acción que les correspondía ejecutar.⁵⁵ La Dirección de Mantenimiento, por ejemplo, recibió un oficio el 27 de agosto de 2010 en el que se le solicitaba que, como parte del seguimiento en la implementación del PDHDF promovida por la Subsecretaría de Gobierno, preparara un informe sobre el avance en las líneas de acción 621, 622, 628 y 633 con la finalidad de facilitar el trabajo al equipo encargado de la evaluación del Programa; al momento de presentar el informe, el área en cuestión desconocía el PDHDF y todos sus componentes o actividades. Posterior a esta

⁵³ La Dirección de Sectorización recibió el listado preliminar de las líneas de acción que le corresponde implementar el 5 de enero de 2010.

⁵⁴ Se posee evidencia que señala que la Dirección de Agua Potable fue informada de sus obligaciones en cuanto al PDHDF el 18 de octubre de 2009 y de que la Dirección de Mantenimiento recibió un oficio en el que se le asignaban 4 líneas de acción el 13 de octubre del mismo año.

⁵⁵ La Dirección Técnica, la Dirección de Sectorización y Automatización y la Dirección de Mantenimiento se encuentran en esta situación.

notificación, el 12 de octubre del mismo año, dicha Dirección recibió formalmente el oficio en el que se le informaba sobre su obligación de implementar las líneas de acción citadas. Es importante mencionar que una vez hecha la asignación de líneas de acción, algunas áreas expresaron a la Subdirección de Asuntos Jurídicos que no tenían competencia para la implementación de algunas de ellas. Ante esta notificación no hubo respuesta por parte de la Subdirección de Asuntos Jurídicos, es decir, las áreas no recibieron la retroalimentación adecuada que les permitiera definir si aún eran responsables de las líneas de acción en cuestión o habían sido reasignadas. La Dirección de Mantenimiento, por ejemplo, informó el 20 de octubre de 2010 a la Subdirección de Servicios Jurídicos que la línea de acción 622 correspondía a la Dirección de Sectorización por el tipo de acciones que demanda la línea; sin embargo, la Dirección de Mantenimiento no recibió la notificación de que la línea de acción 622 fue asignada a la Dirección de Sectorización; esta situación genera mayor incertidumbre en cuanto a los responsables de las líneas de acción.

Una vez que se informó cuales líneas de acción le corresponden a cada área, no hubo un proceso de familiarización que permitiera a los directivos y/o personal operativo conocer los pormenores del Programa para facilitar su implementación. Incluso, existen áreas a las que les corresponde la implementación de algunas líneas de acción del PDHDF que no conocen de la existencia del mismo; por ejemplo, a la Dirección Delegacional de Verificación y Conexiones le correspondía la implementación de la línea de acción 715, según datos proporcionados por el SACM a la Subsecretaría de Gobierno y al ETO; sin embargo, ésta desconocía su responsabilidad, más aún, el Programa.

Una vez conocido el Programa, personal de la Dirección de Finanzas y el enlace del PDHDF en el SACM asistieron a sesiones de capacitación (4 y 5 de septiembre de 2009) organizadas por la Subsecretaría de Gobierno y la Secretaría de Finanzas, para obtener los conocimientos necesarios para diseñar un presupuesto con enfoque de derechos humanos; asimismo, el 29 de septiembre la Subsecretaría de Gobierno envió a los diversos entes implementadores el catalogo de líneas de acción de corto plazo que les correspondía implementar; en este listado se señalaron las líneas que requieren presupuesto para que fueran incorporadas al presupuesto de egresos 2010 y las que no lo requieren para que fueran implementadas a la brevedad.

En agosto de 2010 se realizó un nuevo curso de capacitación denominado “Los derechos humanos, fundamentos básicos para el diseño de política públicas en el gobierno de la Ciudad de México: programación, presupuestación e implementación desde el enfoque de derechos humanos”. En este curso estaba previsto que participaran tanto los enlaces designados para el PDHDF, como enlaces de las áreas de planeación y presupuestación; sin embargo, por parte del SACM no asistió el Enlace para el PDHDF y quienes asistieron por parte de las áreas de planeación (Dirección Técnica) desconocían qué funcionario fungía como tal incluso hasta el final del curso. Dicho curso tuvo la finalidad de conocer las implicaciones del PDHDF y sobre todo otorgar las herramientas necesarias para integrar el presupuesto de egresos 2011 con enfoque de derechos humanos.⁵⁶ Pese a que en el curso

⁵⁶ Es importante mencionar que a este curso de capacitación fue impartido por la Subsecretaria de Gobierno del D.F., la Secretaría de Finanzas del D.F., la Escuela de Administración Pública del D.F., la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos

se presentó a los participantes las herramientas para la presupuestación con enfoque de derechos humanos, la inexistencia de algún otro tipo de asesoría, acompañamiento o capacitación posterior ha dificultado la aplicación del enfoque de derechos humanos al presupuesto en el SACM.

El enlace del PDHDF en el SACM, por su parte, ha acudido a una serie de juntas de seguimiento o mesas de trabajo programados por el Equipo Técnico Operativo (ETO) y la Subsecretaría de Gobierno con la finalidad de familiarizarlo sobre el Programa, conocer los avances en la implementación y compartir experiencias entre los entes implementadores. En junio de 2010 se realizó una junta de seguimiento en la que se dio a conocer un cuestionario, diseñado por el ETO y la Subsecretaría de Gobierno, que debía ser respondido por los organismos implementadores con la finalidad de identificar el grado de avance en la implementación de cada una de las líneas de acción. Es importante mencionar que dicha reunión fue convocada únicamente para los enlaces de cada ente; los directores de área o personal operativo no fueron citados. Las áreas encargadas de implementar el PDHDF no recibieron una familiarización o capacitación similar sobre el Programa y esto ha dificultado la implementación.

Existe consenso entre los servidores públicos entrevistados en la necesidad de mayor capacitación para los directores, de forma que puedan instruir a su personal, ya que la capacitación que han recibido hasta el momento para la implementación del Programa es nula, a excepción de la recibida por las áreas de planeación y finanzas; han surgido dudas durante la marcha que no han sido atendidas; esta situación genera retrasos en el cumplimiento de metas y dificultades en la coordinación, principalmente.

Hasta la fecha, no se han definido metas ni indicadores que permitan verificar el cumplimiento del PDHDF. Algunas áreas disponen de estadísticas sobre sus actividades cotidianas, por ejemplo, la Dirección de Agua Potable posee una base de datos que contiene en número de fugas, tiempos de atención, etc.; otras más generan metas para algunas acciones. La Dirección de Mantenimiento, por ejemplo, establece el tiempo máximo en el que un pozo debe ser limpiado; asimismo, existen metas en cuanto a la ejecución de presupuesto; sin embargo, estas actividades son previas al PDHDF y difícilmente ayudan a reportar el cumplimiento o avance por cada línea de acción, especialmente cuando las áreas realizan actividades que podrían corresponder con líneas de acción pero ni siquiera se les ha dado a conocer el PDHDF, sus objetivos, la forma en la que busca operar o las líneas que les corresponde atender.

En cuanto al presupuesto, en 2009 no hubo modificaciones para promover la implementación del PDHDF dado que cuando el SACM recibió el PDHDF y las líneas de acción que le correspondían, éste ya había sido asignado y ejercido. Para la elaboración del presupuesto en el 2010 se realizó un esfuerzo por incluir el enfoque de derecho humanos, particularmente por medio de la elaboración, por parte de la Secretaría de Finanzas, de un Manual de Programación- Presupuestación para la Formulación del Anteproyecto del Presupuesto de

del Distrito Federal y Gestión Social y Cooperación A.C. Como representantes del SACM asistieron la Ing. María Elena Blancas Puertas y el Ing. Oscar Aguilar Rosas, personas a cargo del área de planeación presupuestal del SACM.

Egresos 2010 en los que se incluye un apartado exclusivo para los derechos humanos.

Los manuales mencionados proponen, *grosso modo*, que para incorporar el enfoque de derechos humanos al presupuesto es necesario que las áreas empaten sus actividades institucionales con el PDHDF, es decir, las áreas deben identificar si sus actividades institucionales favorecen algunos de los derechos humanos promovidos por el Programa, si apoyan a algún grupo vulnerable y qué línea de acción del PDHDF se ve favorecida con la implementación de dichas actividades institucionales.

El material de apoyo publicado por la Subsecretaría de Egresos permitió al SACM incluir en el presupuesto 2010 un apartado denominado “Derecho al agua”. Para el presupuesto de 2011, el área financiera está realizando un esfuerzo mayor por incluir el enfoque de derechos humanos al presupuesto. El 31 de agosto de 2010 las áreas directamente involucradas con la implementación del Programa recibieron un oficio en el que se les solicitaba llenar unos formatos elaborados por la Secretaría de Finanzas para conocer qué actividades se realizarán en el 2011, qué presupuesto se requiere para implementarlas y cuáles de ellas promueven los derechos humanos.

Las actividades que ha realizado el SACM muestran los primeros esfuerzos por incluir el enfoque de derechos humanos al presupuesto 2010 y 2011, sin embargo, es difícil saber exactamente cuál es el monto que recibe cada línea de acción para ser implementada debido a que no hay una correspondencia exacta entre la estructura programática del presupuesto y las líneas de acción del Programa. . Además de lo anterior, uno de los entrevistados asegura que este cambio es más de forma que de fondo, pues el presupuesto se asignó de la misma manera en que se realiza normalmente, es decir, las líneas de acción del PDHDF no recibieron un presupuesto específico; los recursos se asignaron a las áreas dependiendo del techo presupuestal establecido por la Secretaría de Finanzas y según las actividades institucionales que son prioritarias; simplemente se vincularon algunas líneas de acción a las mismas actividades institucionales y en proporciones similares a ejercicios anteriores.

Además del presupuesto, el Programa Operativo Anual es otro de los instrumentos normativos que ayuda a las organizaciones públicas a planear las actividades que se realizarán durante un año. El análisis del POA permitirá observar hasta qué punto se promueven los derechos humanos en una entidad. Dado que no se obtuvo el POA se analizó la Cartera de Proyectos del 2009 y 2010. El análisis permitió observar que las acciones planeadas no fueron incorporadas con la finalidad de promover exclusivamente los derechos humanos, más bien, se incluyeron las obras que permitirán al SACM seguir cumpliendo con sus atribuciones que, en este caso en particular están inherentemente ligadas a un derecho humano. Lo anterior fue confirmado por los entrevistados y en un taller en el que participaron diversos funcionarios, directores de áreas implementadoras, que aseguran que el POA no ha sufrido modificaciones importantes a raíz del PDHDF. Asimismo, la base de datos que envió la Subsecretaría de Gobierno y el ETO al SACM para verificar el avance en la línea de acción permitió observar que la implementación de las 114 líneas de acción no ha significado la modificación de dicho instrumento normativo.

En suma, se puede observar que el proceso de planeación en el SACM ha sido complejo y desordenado; ha habido cambios en el enlace del PDHDF; diversas áreas desconocen al

Programa, la existencia de un enlace para el Programa y su responsabilidad en la implementación de ciertas líneas de acción; esto ha dificultado la coordinación, en particular, y la implementación de las líneas de acción, en general.

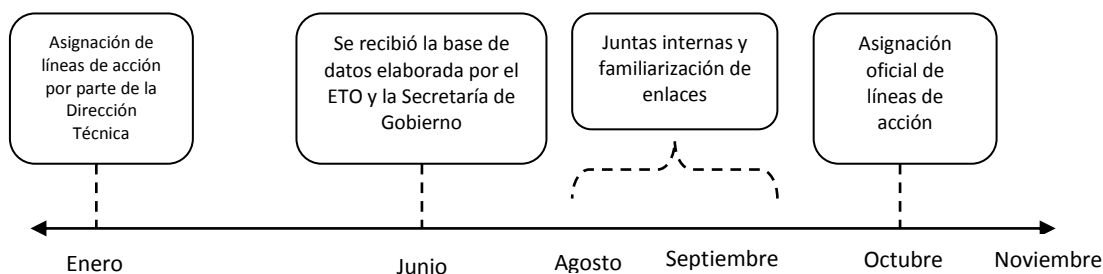
Para finalizar este apartado, a continuación se muestra una tabla en la que se ubica el avance del SACM en el proceso de planeación.

Tabla 2.1. Estatus del SACM en el proceso de planeación

<i>Etapa: planeación</i>				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	1) El Programa no se ha lanzado o presentado de forma oficial al interior del ente 2) No se ha designado un encargado interno de la implementación del Programa. 3) No se ha realizado la asignación de líneas de acción. 4) No ha habido un proceso de familiarización o capacitación interna para relacionar al personal con el Programa. 5) No existen enlaces que faciliten la coordinación.	1) El Programa ya se ha lanzado o presentado de forma oficial al interior del ente. 2) Se ha designado un encargado interno de la implementación del Programa. 3) No se ha realizado la asignación de líneas de acción. 4) No ha habido un proceso de familiarización o capacitación interna para familiarizar al personal con el Programa. 5) No existen enlaces que faciliten la coordinación.	1) El Programa ya se ha lanzado o presentado de forma oficial al interior del ente. 2) Se ha designado un encargado interno de la implementación del Programa. 3) Se ha realizado la asignación formal de líneas de acción. 4) No ha habido un proceso de familiarización o capacitación interna para familiarizar al personal con el Programa. 5) No existen enlaces que faciliten la coordinación.	1) El Programa ya se ha lanzado o presentado de forma oficial al interior del ente. 2) Se ha designado un encargado interno de la implementación del Programa. 3) Se ha realizado la asignación formal de líneas de acción. 4) Ha habido un proceso de familiarización o capacitación interna para familiarizar al personal con el Programa. 5) Existen enlaces que faciliten la coordinación.
Estatus		X		
Evidencia		1) El PDHDF fue enviado al SACM en el 2009. 2) Desde la recepción del PDHDF al SACM se contó con un enlace interno, la Dirección Técnica, aunque recientemente esta función fue reasignada a la Subdirección de Asuntos Jurídicos; sin embargo, no todas las áreas sabe quién es el enlace o cuáles son sus funciones. 3) En enero de 2010 se realizó una primera asignación de líneas de acción y en agosto del mismo año se notificó formalmente a las áreas las líneas de acción que les corresponde implementar; sin embargo, algunas áreas manifestaron que las líneas asignadas no les correspondían, sin obtener retroalimentación al respecto, por lo que hay líneas que a la fecha no tienen responsable. 4) Mas allá de las reuniones organizadas por organizaciones ajenas al SACM, no ha habido un proceso de familiarización interna. 5) No existen enlaces exclusivos para la implementación del Programa.		

En la siguiente figura se señalan las fechas en las que se realizaron las principales actividades relacionadas con la planeación.

Figura 2.2. Principales acciones realizadas en la etapa de planeación



Fuente: elaboración propia

2.2.2 Ejecución

Según información proporcionada por el SACM a la Subsecretaría de Gobierno, la ejecución del PDHDF lleva un avance considerable dado que 78.9% de las líneas de acción asignadas a dicha entidad ya han comenzado a ser implementadas. La implementación de dichas líneas de acción ha tenido diversos grados de dificultad, pues para llevarlas a cabo se han necesitado diferentes actividades como: capacitación, asignación de presupuesto, planeación, modificación de programas o adecuación de la normatividad interna. La ejecución de 80.70% de las líneas de acción que le corresponden al SACM ha requerido realizar sólo una de las acciones mencionadas, mientras que para 19.29% de ellas se hizo indispensable efectuar dos o más. Además de lo anterior, según el SACM, la implementación de sus 114 líneas de acción no ha requerido la modificación del POA.

Ahora bien, dado que las 114 líneas de acción que se le asignaron al SACM son similares a las atribuciones del organismo, no puede hablarse de una fecha exacta en la que comenzó la implementación. Los entrevistados argumentan que debido a que las líneas de acción del PDHDF refieren a acciones cotidianas del SACM puede decirse que la ejecución comenzó con la publicación del mismo. En otras palabras, ninguna de las acciones que se realizan para implementar el Programa surgieron desde su creación, es decir, las actividades rutinarias les permiten a las áreas cumplir con los objetivos del mismo; el Programa tampoco trajo consigo un cambio en términos de cómo se interpretan las acciones, ni en las rutinas o cultura institucional. .

Los entrevistados han identificado puntos clave que dificultan la ejecución del PDHDF:

1. Presupuesto: si bien el PDHDF requiere que el SACM ejecute acciones similares a las que realiza cotidianamente, también demanda, por ejemplo, que amplíe la cobertura o mejore la calidad de los servicios que presta para lo cual se necesitan recursos adicionales.
2. Continuidad o seguimiento: como ya se ha mencionado, es importante que exista asesoría constante durante la implementación para evitar el desvío de objetivos y garantizar el cumplimiento de metas.
3. Capacitación: los servidores públicos entrevistados sugieren que se dé la información necesaria para la implementación del Programa a los directores de áreas y al personal

operativo, dado que en muchos casos, desconocen incluso la existencia del PDHDF, las responsabilidades que les corresponden y los tiempos para darles cumplimiento.

4. Diseño del PDHDF: la implementación sería más fácil, desde el punto de vista de los entrevistados, si existiera mayor claridad en el diseño del Programa, sobre todo en la redacción de las líneas de acción.
5. Evaluación y control: debe establecerse un área encargada de la evaluación y el control y deben diseñar indicadores específicos que permitan medir el avance en la implementación del PDHDF.

Pese a los obstáculos en la implementación, las entrevistas con el personal del SACM permitieron identificar que la capacidad técnica, administrativa y la experiencia que poseen los funcionarios públicos son factores que facilitarían la implementación del Programa. Otra de las fortalezas encontradas es que todas las personas entrevistadas ven como prioritario o importante la implementación del mismo.

El ETO y la Subsecretaría de Gobierno diseñaron un cuestionario con el objetivo de conocer el avance en la implementación de cada una de las líneas de acción. Con las entrevistas realizadas al personal del SACM se pudo corroborar que las áreas implementadoras no fueron las encargadas de responderlo. La aseveración anterior se sustenta en diversos hallazgos. Primero, algunos entrevistados expresaron no conocer el mencionado cuestionario. Segundo, dicho instrumento fue recibido y respondido mucho antes de que algunas áreas fueran informadas formalmente de su responsabilidad en cuanto a la implementación del PDHDF. Tercero, existen inconsistencias entre los datos proporcionados y la información encontrada en el SACM; por ejemplo, la base de datos reporta que la implementación de la línea de acción 715 está a cargo de la Dirección de Verificación Delegacional y Conexiones; sin embargo, en la práctica, esta línea de acción es implementada por la Subdirección de Control de la Calidad del Agua; la Dirección de Verificación Delegacional y Conexiones no conoce el PDHDF y menos aún el cuestionario diseñado por el ETO y la Subsecretaría de Gobierno. Entonces, con la evidencia identificada podemos señalar que los avances reportados, y que colocan al SACM como una de las entidades con mayores avances en la implementación del PDHDF, no se deben propiamente a los esfuerzos de la entidad por cumplir con los requerimientos del Programa sino a la coincidencia entre las líneas de acción y las atribuciones y actividades previas del mismo.

Otro ejemplo de que el avance en la implementación del Programa reportado por el SACM no se debe propiamente a los esfuerzos de la entidad por promover los derechos humanos, sino a la coincidencia entre sus acciones diarias y las líneas de acción, es que en la Primera Reunión de Seguimiento realizada por el SACM y el ETO, se solicitó a algunas áreas elaborar una presentación relacionada con sus actividades cotidianas y se les indicó el título de la línea de acción que debía tener las presentaciones, sin que estas áreas supieran el motivo de la reunión.

2.2.3 Coordinación

Muchos de los objetivos que el PDHDF establece para el SACM requieren de la coordinación entre diversas áreas de la dependencia o entre éstas y algún otro organismo del GDF, por lo anterior, es importante conocer cuáles han sido los factores que han facilitado o dificultado la

coordinación.

Según la información obtenida mediante el trabajo de campo, en general, no existen obstáculos para la coordinación interna y externa, sólo la Subdirección de Asuntos Jurídicos argumenta que la principal dificultad para la coordinación entre las áreas es la saturación de funciones, lo que dificulta la coordinación y, en general, la implementación del Programa.

Otros de los obstáculos de la coordinación es, primero, no existe claridad en las atribuciones, es decir, las áreas no tienen bien definidas las líneas de acción que les competen, asimismo, no se han definido adecuadamente las obligaciones que poseen cada uno de los actores involucrados en la implementación del Programa dentro del SACM. Segundo, no existen representantes o enlaces en cada una de las áreas que faciliten la coordinación y el seguimiento de avances; esto ha ocasionado que, cuando son convocados a alguna reunión al respecto o se les solicita información, se asigne a la persona que tenga disponibilidad de tiempo o conocimiento técnico en alguna materia, aunque desconozca los contenidos del PDHDF, lo que impide la continuidad en los trabajos. Tercero, las debilidades identificadas en el proceso de planeación han dificultado la coordinación, por ejemplo, el hecho de que la asignación de la Subdirección de Servicios Jurídicos como nuevo enlace interno del PDHDF se haya realizado informalmente ha generado que las áreas traten asuntos relacionados con el PDHDF con la Dirección de Desarrollo Institucional; por ejemplo, el 28 de octubre de 2010 la Dirección de Desarrollo Institucional informó a la Dirección Técnica sobre su responsabilidad de implementar las líneas de acción 621 y 628. Asimismo, le requirió realizar una presentación sobre el avance en la línea de acción para ser presentado en la primera reunión del comité de seguimiento; la respuesta de la Dirección Técnica a ambas cuestiones fue remitida a la Dirección de Desarrollo Institucional, dejando de lado a la Subdirección de Asuntos Jurídicos.

Además de lo anterior, se identificaron inconsistencias en la información proporcionada por el SACM relacionadas con la coordinación. La base de datos del SACM señala que 15 de las 114 líneas de acción requieren de la coordinación entre las áreas para la implementación, no obstante, esta información no se apega a lo que ocurre en la realidad. Por ejemplo, formalmente la ejecución de la línea de acción 715 está a cargo únicamente de la Dirección de Verificación Delegacional y Conexiones; sin embargo, ésta desconoce su responsabilidad. Dado que la línea de acción hace referencia a que es responsabilidad del SACM garantizar la accesibilidad del agua en cantidad y calidad suficiente, la Subdirección de Control de la Calidad del Agua asume informalmente su responsabilidad en la implementación de la línea de acción; a pesar de ello, personal de dicha área asegura que sólo la parte referente a la calidad del agua es su responsabilidad, mientras que aquello relacionado con asegurar que los habitantes accedan a cantidades suficientes del bien es responsabilidad de la Dirección de Agua Potable. Entonces, en la práctica, para la implementación de la línea de acción 715 se requieren mecanismos de coordinación entre ambas áreas, sin que a la fecha se tenga evidencia de que han sido creados; más aún, no existe un mecanismo formal destinado a informar a dichas áreas sobre su responsabilidad compartida y las contrapartes con las que deben, de ser necesario, coordinar su actuar. Como el caso mencionado, existen muchas líneas de acción que en la práctica requieren de la coparticipación de diversas áreas para su implementación (sobre todo las líneas de acción que requieren realizar algún tipo de estudio relacionado con el agua), no obstante, formalmente no se han definido adecuadamente

cuáles son las áreas involucradas, cuál será su función y cuáles serán los mecanismos de coordinación necesarios para implementar el Programa.

Más allá de la impresión de cada una de las áreas y de los elementos identificados en la investigación documental y de campo que dificultan la coordinación, el análisis general del proceso de implementación permite ver que lo que ocurre en esta entidad es que, dado que las atribuciones previas y las líneas de acción del Programa coinciden, no existen mecanismos especiales de coordinación para la ejecución del PDHDF; al realizar su trabajo las áreas cumplen, al menos parcialmente, con sus obligaciones en materia de derechos humanos. En otras palabras, las áreas conocen a los otros actores que colaboran en la implementación de una línea de acción; sin embargo, esto no se debe a la claridad de atribuciones en cuanto a la implementación del PDHDF, sino a que conocen cuáles son las otras áreas con las que deben coordinarse para ejecutar sus funciones cotidianas. Lo mismo sucede con la supervisión y el monitoreo, detallados en el siguiente apartado. Las áreas utilizan los reportes que se generan en sus labores cotidianas para crear información que muestren el avance en la implementación del Programa; sin embargo, no se han establecido metas ni se han diseñado indicadores específicos para monitorear la implementación del PDHDF. Con base en la evidencia encontrada, en la tabla 2.2 se ubica al SACM en cuanto al proceso de coordinación.

Tabla 2.2. Estatus del SACM en cuanto al proceso de coordinación

Etapa: coordinación				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	1) Las áreas desconocen si existen otros actores que coadyuvan a la implementación de una línea de acción, asimismo, no tienen claro cuál será su contribución para la implementación de la misma. 2) No existen medios de comunicación formales para tratar asuntos relacionados con el PDHDF. 3) No existen enlaces por área para la implementación del Programa.	1) Las áreas conocen si existen otros actores que coadyuvan a la implementación de una línea de acción, asimismo, tienen claro cuál será su contribución para la implementación de la misma. 2) No existen medios de comunicación formales para tratar asuntos relacionados con el PDHDF. 3) No existen enlaces por área para la implementación del Programa.	1) Las áreas conocen si existen otros actores que coadyuvan a la implementación de una línea de acción, asimismo, tienen claro cuál será su contribución para la implementación de la misma. 2) Existen medios de comunicación formales para tratar asuntos relacionados con el PDHDF. 3) No existen enlaces por área para la implementación del Programa.	1) Las áreas conocen si existen otros actores que coadyuvan a la implementación de una línea de acción, asimismo, tienen claro cuál será su contribución para la implementación de la misma. 2) Existen medios de comunicación formales para tratar asuntos relacionados con el PDHDF. 3) Existen enlaces por área para la implementación del Programa.
Estatus		X		
Evidencia		1) Las áreas conocen a los otros actores que colaboran en la implementación de una línea de acción, sin embargo, esto no se debe a la claridad de atribuciones del PDHDF, sino a que conocen cuales son las otras áreas con las que deben coordinarse para sus funciones cotidianas. Además, algunas áreas no conocen las líneas de acción que les corresponde implementar y si existen corresponsables. 2) Se utilizan oficinas para comunicar información relacionada con el PDHDF, sin embargo, esto es una regla dado que se ha realizado la asignación informal de algunas líneas de acción, asimismo, la designación de la Subdirección de Asuntos Jurídicos como el área encargada de la coordinación interna del PDHDF fue informal. En materia de mecanismos formales de coordinación/ comunicación se observa que no se han realizado mesas internas de trabajo. 3) No hay enlaces por área para la implementación del Programa.		

2.2.4 Supervisión y monitoreo

Para que la implementación de la política pública genere mayores probabilidades de éxito es necesario que durante la implementación se verifique el avance en cada una de las líneas de acción; esto permite identificar las acciones que no se realizan adecuadamente y hacer correcciones a tiempo; así, se evitan resultados no deseados y, por lo tanto, es más fácil lograr los objetivos planeados.

Según la base de datos proporcionada por el SACM, sólo 19.29% de las líneas de acción poseen indicadores y ninguna de ellas tiene metas definidas.⁵⁷ Pese a lo anterior, la

⁵⁷ Estos indicadores no son exclusivos del PDHDF, existían desde antes de la publicación del Programa, dado que han sido utilizados para verificar el avance en las acciones cotidianas de las áreas.

investigación de campo permitió observar algunos otros aspectos relacionados con la supervisión y el monitoreo. En el SACM no existen un área específica encargada de la supervisión o el monitoreo; asimismo, se corroboró que, al menos para las 10 líneas de acción evaluadas, no existen indicadores o algún tipo de reportes que se hayan generado como parte del PDHDF para vigilar el cumplimiento del mismo, ni un área que concentre la información de los avances de las diversas áreas y líneas de acción. Existen algunos mecanismos de seguimiento indispensables para actividades como construcción y obras; asimismo, todas las áreas están obligadas a generar reportes trimestrales para el seguimiento en la ejecución del gasto. Sin embargo, pese a que éstos pueden fungir como mecanismos de seguimiento no son suficientes para valorar adecuadamente el avance del Programa, ni hay evidencia de que sean entregados al enlace del PDHDF.

Externamente se han creado algunos mecanismos de monitoreo, por un lado, como ya se mencionó, el ETO y la Subsecretaría de Gobierno diseñaron un cuestionario que permitió verificar el avance en las líneas de acción, por otro lado, se han organizado algunas mesas de seguimiento con la misma finalidad. El 8 de noviembre de 2010 se realizó la primera mesa de seguimiento en el SACM, en la que los encargados de la implementación de algunas líneas de acción (líneas de acción de la estrategia 15.3) presentaron sus avances. Posteriormente se llevaron a cabo mesas similares para las estrategias 15.6 y 15.7, pero no ha habido mesas para algunas estrategias (15.4 y 15.5, por ejemplo) que comprenden varias líneas de acción responsabilidad del SACM.

En suma, en cuanto a supervisión y monitoreo, se puede apreciar que internamente no se ha realizado un esfuerzo importante para verificar el grado de cumplimiento de las líneas de acción. Externamente se ha participado en algunos mecanismos como los cuestionarios o las mesas de seguimiento, puestos en marcha por actores externos; sin embargo, éstos no han sido eficaces, entre otras razones porque las áreas que implementan las líneas de acción que participaron y presentaron allí informes de actividades desconocían el propósito mismo de las reuniones. El análisis realizado permitió identificar que los cuestionarios no reportan adecuadamente lo que sucede en la práctica. Las mesas de seguimiento, por su parte, si bien permiten verificar lo que el SACM realiza, no permiten distinguir cuáles de estas acciones se han implementado para dar cumplimiento al PDHDF y cuales son acciones cotidianas. Por ejemplo, durante la primera mesa de seguimiento algunos de los ponentes, que en entrevista posterior aseguraron desconocer el PDHDF, presentaron las acciones que comúnmente realiza su área como evidencia de la implementación del Programa.

La supervisión y monitoreo parece ser una de las etapas menos consolidadas dentro del SACM. Es necesario generar mecanismos de control y seguimiento claros que permitan garantizar, en la medida de lo posible, el logro de objetivos. En la tabla 2.3 se muestra el estatus del SACM en cuanto a la supervisión y monitoreo.

Tabla 2.3. Estatus del SACM en cuanto a la supervisión y monitoreo

Etapa: supervisión y monitoreo				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	1) No existe un área encargada de la supervisión y monitoreo. 2) No existen indicadores para medir exclusivamente el avance en la implementación del PDHDF. 3) No se han definido metas para la implementación del Programa. 4) Las áreas no generan reportes periódicos para verificar el avance en la implementación.	1) Existe un área encargada de la supervisión y monitoreo. 2) No existen indicadores para medir exclusivamente el avance en la implementación del PDHDF. 3) No se han definido metas para la implementación del Programa. 4) Las áreas no generan reportes periódicos para verificar el avance en la implementación.	1) Existe un área encargada de la supervisión y monitoreo. 2) Existen indicadores para medir exclusivamente el avance en la implementación del PDHDF. 3) Se han definido metas para la implementación del Programa. 4) Las áreas no generan reportes periódicos para verificar el avance en la implementación.	1) Existe un área encargada de la supervisión y monitoreo. 2) Existen indicadores para medir exclusivamente el avance en la implementación del PDHDF. 3) Se han definido metas para la implementación del Programa. 4) Las áreas generan reportes periódicos para verificar el avance en la implementación.
Estatus	X			
Evidencia	1) La Subdirección de Asuntos Jurídicos, ni ninguna otra área tienen la atribución formal de monitorear el avance en las líneas de acción. 2) No existen indicadores para supervisar los avances de gran parte de las líneas de acción. 3) Más allá de las metas definidas por el Programa (corto, mediano y largo plazo) no se han establecido metas específicas o hitos para verificar el avance en la ejecución. 4) Las áreas no generan reportes periódicos en cuanto al PDHDF.			

2.2.5 Hallazgos relevantes

A pesar de que el PDHDF se publicó en agosto de 2009, en el SACM la ejecución apenas comienza; esto puede aseverarse porque la investigación documental y de campo permitió corroborar que la planeación es una etapa poco consolidada debido a que la asignación de las líneas de acción, que marca el inicio formal de la ejecución, es reciente y aún hay líneas de acción sin un área responsable; la coordinación interna y externa aun es débil; y la supervisión y monitoreo se han desarrollado poco.

En cuanto a la planeación puede observarse que el proceso de asignación de líneas de acción ha sido complicado y confuso, asimismo, se observa que, más allá de las acciones realizadas por los entes externos para explicar al enlace y las áreas de planeación y presupuestación (Finanzas) los pormenores del Programa, el SACM no ha desarrollado acciones internas que faciliten la ejecución, es decir, no ha asignado, al menos, enlaces internos para la coordinación del Programa, ni ha creado reuniones para familiarizar al personal con el PDHDF.

A diferencia de lo reportado por el SACM a la Subsecretaría de Gobierno, existe poca evidencia de avance en la implementación de las 10 líneas de acción objeto de este estudio, derivado propiamente de la implementación del Programa. De las 10 líneas de acción

evaluadas, sólo 2 de ellas presentan avances considerables, 6 más poseen algunos avances, sin embargo, éstos no responden exclusivamente al PDHDF. Finalmente, otras dos líneas de acción no han comenzado a ser ejecutadas.

En lo que se refiere a la coordinación se observa que no existen mecanismos de comunicación formales, diseñados exclusivamente para la ejecución del Programa; por el contrario, la implementación se ha sostenido en los canales de comunicación que ya operaban con anterioridad; esto ha representado un problema dado que la coordinación interna para la implementación del PDHDF no es eficaz.

Finalmente, como se mencionó, la supervisión y el monitoreo son inexistentes; no hay un área encargada de tal función, no se han definido indicadores ni metas y mucho menos se ha definido la responsabilidad de los implementadores (algunos que ni siquiera conocen su responsabilidad como tales o la conocieron muy recientemente) de entregar reportes periódicos. Por lo anterior, se puede decir que esta etapa es la que menos consolidada se encuentra y la que, por lo tanto, requiere mayor atención, dado que el seguimiento oportuno de los avances del Programa, facilitará el logro de objetivos.

2.3 Proceso de implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Como ya se ha mencionado, como parte de la evaluación del proceso de implementación del PDHDF, se han seleccionado tres estudios de caso, para cada uno de ellos se eligieron 10 líneas de acción a evaluar. Las diez líneas de acción que serán estudiadas para el SACM se muestran a continuación, más adelante se detallan los avances encontrados en cada una de ellas:

1. Línea de acción 621 (Corto plazo /permanente)
2. Línea de acción 622 (corto plazo/ mediano plazo/ permanente)
3. Línea de acción 655 (Corto plazo /permanente)
4. Línea de acción 620 (Corto plazo /permanente)
5. Línea de acción 628 (Corto plazo /permanente)
6. Línea de acción 632 (Corto plazo /permanente)
7. Línea de acción 626 (Corto plazo /permanente)
8. Línea de acción 633 (Corto plazo)
9. Línea de acción 631 (Corto plazo)
10. Línea de acción 715 (Corto plazo)

2.3.1 Línea de acción 633

El 12 de octubre de 2010 se le asignó a la Dirección de Mantenimiento la responsabilidad de implementar las líneas de acción 633, 622, 621 y 628. Una vez analizadas las 4 líneas de acción, el Director de Mantenimiento determinó que sólo la 633 es competencia de su área, por lo que el 20 de octubre informó a la Subdirección de Servicios Jurídicos que las otras tres líneas de acción deberían ser reasignadas. La línea de acción 633 establece lo siguiente:

Atender y limpiar aquellos pozos de absorción existentes que no reciben mantenimiento

y mejorar la eficiencia de las bombas para reducir el impacto ambiental.

Para la limpieza de pozos la Dirección de Mantenimiento contrata empresas privadas que realicen tal acción, por lo tanto, una de sus principales atribuciones es la definición de los términos de referencia que servirán para la licitación. Posterior al establecimiento de los términos de referencia, la Dirección de Mantenimiento dirige todo el proceso de licitación y verifica que las empresas contratadas realicen adecuadamente sus actividades. Algunas otras atribuciones de la Dirección que contribuyen a la implementación de la línea de acción 633 son: limpieza, desazolve y desinfección de pozos; desarrollo neumático a pozo abierto y pozo cerrado; rehabilitación de rejillas, canaletas, cajas desarenadoras y limpieza de registros.

Algunos datos obtenidos de la investigación documental y del trabajo de campo permiten verificar el avance en el cumplimiento de la línea de acción 633. Por un lado, el Decreto de Presupuesto de Egresos del D.F. para el ejercicio fiscal 2010 contempla la construcción de pozos de absorción para el suministro de agua potable en la colonia el Pedregal de Santo Domingo zona sur (delegación Coyoacán).⁵⁸ Por otro lado, en 2009 y 2010, la Dirección de Mantenimiento recibió 4,345,519.00 y 14,303,559.60 millones de pesos respectivamente de la Comisión Nacional del Agua, a través del Programa de Agua Potable y Saneamiento en las Zonas Urbanas; con dichos ingresos el SACM ha podido incrementar considerablemente el número de pozos que reciben mantenimiento.

Tabla 2.4. Número de pozos a los que se dio mantenimiento de 2007 a 2010

Ejercicio Fiscal	Pozos a los que se dio mantenimiento
2007	7
2008	10
2009	11
2010	39

Fuente: Dirección de Mantenimiento del SACM

Según la evidencia encontrada, en la tabla 2.5 se muestra el estatus en el que se ha colocado a la línea de acción 633 en cuanto al avance en su ejecución.

⁵⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010*. Publicado el 31 de diciembre del 2009. Consultado en línea en: www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=128&Itemid=293

Tabla 2.5. Avance en la implementación de la línea de acción 633

Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee evidencia de la implementación de la línea de acción, sin embargo, ésta no surge precisamente por la ejecución del PDHDF	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción, producto de la implementación del PDHDF	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y existen muestras de la institucionalización del enfoque de derechos humanos.
Estatus		X		
Evidencia		La limpieza de pozos es una actividad cotidiana del SACM. En el 2010 el número de pozos de absorción atendidos se incrementó en 354% respecto de 2009, no obstante, esto se debió a un aumento en los recursos que el SACM obtiene del Programa APAZU.		

2.3.2 Línea de acción 621

Como se ha mencionado, las líneas de acción 621 y 628 fueron asignadas, el 12 de octubre del presente año, a la Dirección de Mantenimiento; sin embargo, ésta respondió, mediante un oficio con fecha 20 de octubre del mismo año, que tales líneas de acción no son de su competencia. En la Primera Reunión de Seguimiento, realizada el 8 de noviembre de 2010, la Dirección Técnica se presentó como la responsable directa de estas dos líneas de acción, lo anterior porque el 28 de octubre la Dirección de Desarrollo Institucional le informó formalmente sobre su responsabilidad de implementar las líneas de acción 621 y 628. Al mismo tiempo, le solicitó presentar un reporte de avances en dicha Reunión de Seguimiento. La línea de acción 621 se refiere a:

Realizar estudios detallados con participación de especialistas de gobierno, academia y sociedad civil sobre la magnitud, ubicación y causas de las fugas de agua y el desgaste de la tubería. Hacer públicos y accesibles estos estudios y utilizarlos para el diseño de políticas públicas.

Los principales hallazgos en cuanto a la implementación de la línea de acción 621 se señalan a continuación. En el 2009 se realizó el “estudio para definir los criterios para la sustitución de tuberías de la red de agua potable”; para realizarlo, el SACM contó con el apoyo del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. El objetivo de dicho estudio es definir los criterios técnicos para priorizar los trabajos de sustitución de tuberías y realizar la planeación para la realización de las obras.

Según la Dirección Técnica, algunos resultados de dicho estudio son: primero, la mayor parte de las fugas (más de 80%) ocurren en las tomas domiciliarias, en menor medida (19%) en las tuberías de red secundaria de 4” y 6” y en menos de 1% en la red primaria.

Segundo, los indicadores más altos en cuanto a fugas se encuentran en las delegaciones Miguel Hidalgo con 379 fugas, Álvaro Obregón con 255, Coyoacán con 189 fugas y Gustavo A. Madero con 187 fugas por 100 km de red secundaria.

Finalmente, las delegaciones en que se suministra el agua por partes tienen aproximadamente el doble de incidencia de fugas, por lo que, es en éstas donde deben sustituirse primero las tuberías y tomas. En la tabla que se muestra a continuación se señala el avance en la implementación de la línea de acción 621.

Tabla 2.6. Avance en la implementación de la línea de acción 621				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee evidencia de la implementación de la línea de acción, sin embargo, ésta no surge precisamente por la ejecución del PDHDF	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción, producto de la implementación del PDHDF	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y existen muestras de la institucionalización del enfoque de derechos humanos.
Estatus				X
Evidencia				La elaboración del “estudio para definir los criterios para la sustitución de tuberías de la red de agua potable” cumple con todos los requerimientos de la línea de acción 621.

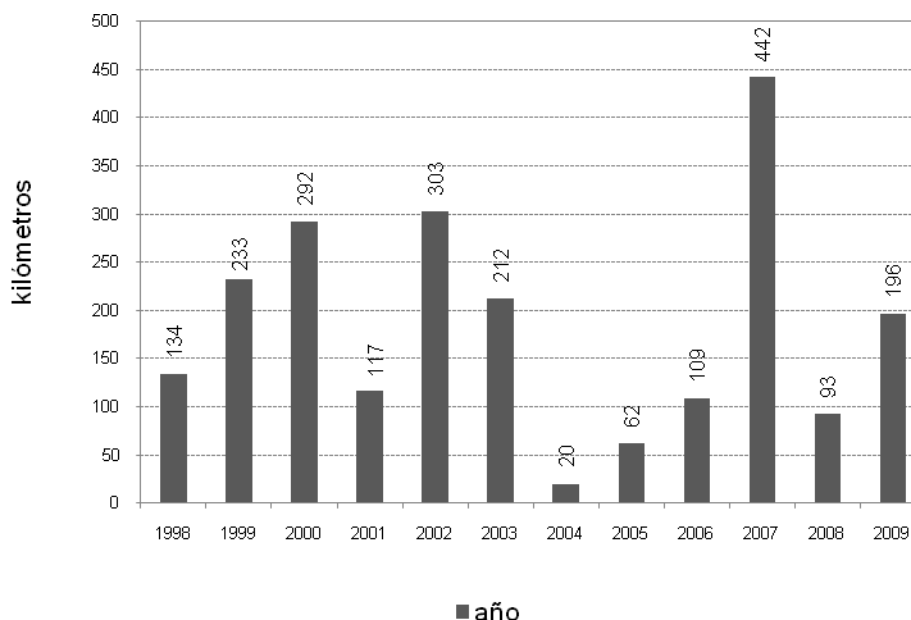
2.3.3 Línea de acción 628

La línea de acción 628, a cargo de la Dirección de Mantenimiento, señala:

Atender las necesidades de reparación, expansión y modernización de la red en las Delegaciones del D.F. con mayores rezagos.

Respecto de la línea de acción 628, la rehabilitación de las redes consiste en la sustitución de tuberías que han rebasado su vida útil o que presentan problemas, con la finalidad de reducir las fugas y recuperar los caudales. En la grafica que se muestra a continuación se señalan los kilómetros de red secundaria que han sido rehabilitados en los últimos años. Como puede apreciarse, parece ser que los resultados en cuanto a la rehabilitación de la red secundaria son inerciales, es decir, año con año, según el presupuesto y otras condiciones, se rehabilitan ciertos kilómetros de la red. Sin embargo, desde la publicación del PDHDF no parece existir un cambio considerable en esta actividad que pueda ser atribuido a dicho Programa; más aún, la rehabilitación de la red fue mayor en 2007 (442 km rehabilitados) que en 2009 (196 km rehabilitados) y que en 2010, año en que se planea rehabilitar 176 km de tuberías en las delegaciones Coyoacán, Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Álvaro Obregón, Magdalena Contreras y Cuajimalpa.

Figura 2.3. Rehabilitación de tubería de la red secundaria



Fuente: Dirección Técnica

Con base en la evidencia encontrada, se ubicó el avance en la línea de acción 621 (véase tabla 2.7).

Tabla 2.7 Avance en la implementación de la línea de acción 628

Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee evidencia de la implementación de la línea de acción, sin embargo, ésta no surge precisamente por la ejecución del PDHDF	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción, producto de la implementación del PDHDF	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y existen muestras de la institucionalización del enfoque de derechos humanos.
Estatus		X		
Evidencia		Desde antes de recepción del PDHDF en el SACM se ha reparado y modernizado la red de agua potable. En el 2009 se rehabilitaron 196 km y en el 2010 se planea rehabilitar 176 km de tuberías. La modernización de la red no se amplió o se hizo más eficiente a raíz del PDHDF, más aún, en el 2007 se modernizaron más kilómetros de tuberías que en el 2009 y 2010, años en los que el Programa debió haber comenzado su implementación		

2.3.4 Línea de acción 626

La Dirección de Agua Potable es el área a la que se le encomendó la implementación de las líneas de acción 626 y 620; sin embargo, según personal de esa Dirección, la ejecución de la línea de acción 620 no corresponde a sus atribuciones, por lo que se informó a la Subdirección de Servicios Jurídicos para su reorientación. En la Primera Reunión de

Seguimiento, la Dirección de Agua Potable apareció como la principal responsable de ambas líneas de acción. La línea de acción 626 señala:

Reforzar los programas de detección, supresión, y reparación de fugas visibles en la red de abastecimiento y difundir de manera accesible la información estadística respectiva.

La Dirección de Agua Potable es la encargada de reparar las fugas visibles; el proceso inicia con la recepción de una queja o cuando las cuadrillas de motociclistas identifican una fuga. Una vez identificada la fuga se notifica a la Dirección de Agua Potable, quien asigna a una de sus 12 cuadrillas o campamentos la responsabilidad de reparación de la misma. Una vez reparada la fuga, se emite un reporte para llevar un mejor control de las actividades diarias y para generar una base de datos que facilite la toma de decisiones.

La información encontrada mediante la investigación documental y el trabajo de campo permite identificar que existe un avance en cuanto a reparación de fugas. Por una parte, dentro del Programa de Manejo Sustentable de Agua de la Ciudad de México se incluye un apartado que promueve la detección y supresión de fugas.⁵⁹ Por otra parte, la eficiencia en la detección y supresión de fugas ha incrementado; en la tabla 2.8 se muestra que en el 2009 se atendieron 93% de los reportes de fugas recibidos y en 2010 (de enero a octubre) este porcentaje incrementó a 96%.

Tabla 2.8. Reportes de fugas para el 2009 y 2010

Año	Captados	Solucionados	Pendientes	%de cumplimiento
2009	31050	28928	2122	93.16
2010	31330	30192	1138	96.36

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por la Subdirección de Agua Potable.

Además de lo anterior, desde 2008 se ha ejecutado un programa denominado “Formación de Mujeres en Oficios No Tradicionales en Unidades Habitacionales” o “Mujeres Plomeras”, con la finalidad de capacitar a las mujeres para que puedan detectar y reparar fugas menores dentro de los hogares, esto dado que la mayor incidencia de fugas se registra en las viviendas. En 2008 fueron capacitadas 75 mujeres y se espera que en el 2010 se capaciten 500 más.

Finalmente, debe mencionarse que se tiene planeado incrementar a 30 el número de brigadas, es decir, se prevé contratar a 180 personas más que se encarguen de la reparación de fugas. Asimismo, se tiene contemplado destinar 5 MDP para la adquisición de material diverso que facilite la reparación de fugas.

En la tabla 2.9 que se muestra a continuación se ubica el estatus del SACM en cuanto a la implementación de la línea de acción 626, con base en la evidencia encontrada.

⁵⁹ Véase: *Programa de Manejo Sustentable de Agua para la Ciudad de México*. Consultado en línea en: http://www.sma.df.gob.mx/transparencia/II/progagua_ciudad_mexico.pdf

Tabla 2.9. Avance en la implementación de la línea de acción 626				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee evidencia de la implementación de la línea de acción, sin embargo, ésta no surge precisamente por la ejecución del PDHDF	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción, producto de la implementación del PDHDF	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y existen muestras de la institucionalización del enfoque de derechos humanos.
Estatus		X		
Evidencia		En lo que va del año se han solucionado 30,192 fugas y se tienen planeadas algunas acciones para incrementar el número de brigadas. Estas acciones no surgen como consecuencia de la implementación del PDHDF y no existe evidencia de acciones adicionales como resultado del Programa.		

2.3.5 Línea de acción 620

La línea de acción 620, a cargo de la Dirección de Agua Potable, implica:

Realizar estudios sobre el consumo y el abastecimiento de agua en la ciudad a partir de sistemas de macro y micro medición, con participación de instituciones académicas, aprovechando avances del Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México y del PUEC. Hacer públicos y accesibles estos estudios y utilizarlos para el diseño de políticas públicas en materia de agua.

En cuanto a la implementación de la línea de acción 620, no se identificó evidencia de que se haya ejecutado. En este sentido, el 14 de octubre de 2010, la Dirección de Agua Potable notificó al Director de Desarrollo Institucional mediante oficio que para implementar la línea de acción se requieren mayores recursos y la colaboración de la Dirección Ejecutiva de Servicios Hidráulicos y de la Dirección de Sectorización y Automatización, que cuentan con información relevante al respecto. Además, en la Primera Reunión de Seguimiento, la Dirección de Agua Potable mostró evidencia del avance en la línea de acción 626, más no de la 620. Con base en la evidencia hallada se ha establecido el estatus de la línea de acción.

Tabla 2.10. Avance en la implementación de la línea de acción 620				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee evidencia de la implementación de la línea de acción, sin embargo, ésta no surge precisamente por la ejecución del PDHDF	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción, producto de la implementación del PDHDF	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y existen muestras de la institucionalización del enfoque de derechos humanos.
Estatus		X		
Evidencia	Los estudios sobre consumo y abastecimiento de agua que demanda la línea de acción 620 no se ha realizado. No se encontró evidencia de que se tenga planeado realizarlo.			

2.3.6 Línea de acción 715

La implementación de la línea de acción 715, a cargo de la Subdirección de Control de la Calidad del Agua, señala:

Impulsar un programa de acciones específicas para garantizar la accesibilidad del agua en cantidad y calidad suficiente para los diferentes grupos en situación de discriminación y/o exclusión en el Distrito Federal, víctimas de desastres naturales, y personas sin suministro de agua por causa de mantenimiento del sistema que implica cierre del suministro, fortaleciendo también las acciones existentes.

Una de las principales acciones que realiza el SACM, a través de la Subdirección de Control de la Calidad del Agua, en relación con la línea de acción 715, es la implementación del Programa de Vigilancia de Calidad del Agua; además de este programa, la Subdirección frecuentemente realiza análisis de cloro o bacteriológicos para monitorear la calidad del agua potable que llega a las delegaciones.

La investigación documental y de campo realizada permitió identificar algunas acciones que se han realizado y que muestran el avance en la ejecución de la línea de acción. El SACM, junto con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del D.F., el Instituto de Ciencia y Tecnología, la Secretaría de Turismo del D.F., la Secretaría de Trabajo y Fomento del Empleo y la Secretaría de Desarrollo Económico crearon el “Catalogo de productos y dispositivos ahorradores de agua” mismo que proporciona información sobre aparatos domésticos que consumen menor cantidad de dicho bien. Con esta acción se busca reducir el consumo de agua en los hogares e indirectamente garantizar el acceso a los habitantes que carecen de ella.⁶⁰

Además de lo anterior, en 2010 se realizaron diversos estudios para identificar los niveles de cloro y la presencia de bacterias en el agua potable en las colonias de Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco. En 53.84% de las colonias de Milpa Alta se realizaron un total de 22 lecturas de cloro y 22 muestras bacteriológicas. En 30% de las colonias de Tláhuac se realizaron un total de 42 lecturas de cloro y 42 muestras bacteriológicas y en 19.51% de las colonias de Xochimilco se realizaron un total de 50 lecturas de cloro y 50 muestras bacteriológicas. El desarrollo de dichos estudios permitió comprobar la ausencia de coliformes fecales y la presencia de ciertos niveles aceptables de cloro en el agua potable de las colonias. La realización de estas acciones requirió la coordinación del COFEPRIS, de la SSA, de la UNAM y del SACM.⁶¹

La línea de acción 715, además de promover la calidad del agua, pretende que se asegure el acceso a cantidades suficientes del bien. Las áreas encargadas reportaron que se han llevado a cabo campañas de concientización que buscan reducir el consumo de agua por habitante e indirectamente asegurar que las colonias que reciben poca cantidad del líquido, accedan a cantidades suficientes para su uso diario, aunque hay que advertir que el hecho

⁶⁰ *Catalogo de productos y dispositivos ahorradores de agua: alternativas para el uso eficiente del agua en la Ciudad de México.* Consultado en línea en:

http://www.sacm.df.gob.mx/sacm/recursos/pdf/catalogo_dispositivos-ahorradores.pdf

⁶¹ SACM. *Muestreo especial SACM.* Consultado en línea en:

<http://www.sacm.df.gob.mx/sacm/recursos/MuestreoEspecial.pdf>

de evitar un mal uso, no necesariamente asegura que toda la población acceda al líquido en cantidades suficientes. El SACM ha implementado muchas campañas de concientización para reducir el consumo del agua; sin embargo, la mayoría de ellas no fueron creadas para cumplir con las obligaciones del SACM en cuanto a la implementación de la línea de acción 715, basta con observar que gran parte de las campañas de concientización que se implementan en la actualidad fueron creados antes de la publicación del PDHDF. En la tabla 2.11 se enlistan algunos de los principales programas que implementa el SACM para el cuidado del agua:

Tabla 2.11. Principales programas del SACM para concientizar a la ciudadanía sobre el cuidado del agua

Programa	Fecha de inicio
--Programa de Atención Permanente, Difusión, Promoción y Comunicación	1995
--Actividades de promoción en medios impresos y electrónicos como: Revista Asamblea, Periódico Mi Casa, Revista Vivienda y Revista Mexicanísimo	2010
--Productos de Comunicación del Consejo de la Cuenca del Valle de México (CCVM)-Grupo Especializado de Comunicación Y Cultura del Agua (GECYCA)	El SACM es miembro del CCVM desde 1994 y del GECYCA desde 2006
--Programa Uso Eficiente del Agua	1984
--Programa de Recibos Pronto Pago	2010
--Convenios con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)	Desde 2007
--Programa Mujeres Plomeras	2008
--Campaña Por Ella...	2006 y 2007

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por el SACM

Con base en la evidencia encontrada, se determinó que el avance en la implementación de la línea de acción es poco, por lo que se ha ubicado a la línea 715 en el recuadro naranja.

Tabla 2.12. Avance en la implementación de la línea de acción 715

Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee evidencia de la implementación de la línea de acción, sin embargo, ésta no surge precisamente por la ejecución del PDHDF	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción, producto de la implementación del PDHDF	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y existen muestras de la institucionalización del enfoque de derechos humanos.
Estatus		X		
Evidencia		Las acciones realizadas por la Subdirección de control de la Calidad del Agua contribuyen a la implementación de la línea de acción, sin embargo, no se han realizado acciones adicionales a raíz del PDHDF y no se ha establecido un vínculo con acciones tendientes a garantizar el acceso a la cantidad suficiente del líquido.		

2.3.7 Línea de acción 631

La implementación de las líneas de acción 655, 632 y 631, según la información proporcionada por el SACM al ETO y a la Subsecretaría de Gobierno, está a cargo de la Dirección de Planeación y Construcción. Sin embargo, el personal de la Dirección Técnica

asume informalmente la responsabilidad de la implementación de las tres líneas de acción, dado que empatan con sus atribuciones. Por ende, no existe un oficio ni una fecha precisa del comienzo de la ejecución. La línea de acción 631 señala:

Revisar y mejorar los instrumentos metodológicos para medir la disponibilidad de agua mediante el balance hidráulico de los acuíferos, incluida la Norma Oficial Mexicana (NOM) correspondiente a disponibilidad de agua en cuenca superficial y subterránea, en coordinación con la Conagua y el Instituto Nacional de Ecología.

Respecto de la ejecución de la línea de acción 631, personal de la Dirección Técnica asegura que su redacción es compleja dado que no se puede medir la disponibilidad del agua en el D.F porque existe disponibilidad cero.⁶² Lo que el SACM realiza con regularidad son balances hidráulicos y geohidrológicos; ambos permiten conocer cuánta agua ingresa a la Ciudad, cuánta se consume y cuántos litros se desalojan, con base en esta información se pueden hacer el análisis de disponibilidad del agua. Dada su complejidad, los mencionados balances hidráulicos y geohidrológico se realizan cada 5 años aproximadamente. Finalmente, es importante mencionar que la metodología para realizar los balances en cuestión, misma que cumple con los requerimientos de la NOM, no ha sido modificada o actualizada recientemente. En cuanto a la coordinación con el Instituto Nacional de Ecología y CONAGUA, ésta se centra en el intercambio de información, es decir, el SACM elabora los balances y reporta la información a los entes mencionados. En la tabla que se muestra a continuación se ubica el estatus del SACM en cuanto a la implementación de la línea de acción 631.

Tabla 2.13. Avance en la implementación de la línea de acción 631				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee evidencia de la implementación de la línea de acción, sin embargo, ésta no surge precisamente por la ejecución del PDHDF	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción, producto de la implementación del PDHDF	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y existen muestras de la institucionalización del enfoque de derechos humanos.
Estatus	X			
Evidencia	Existen instrumentos metodológicos con los que el SACM realiza balances hidráulicos y geohidrológicos y con los que mide la disponibilidad del agua, sin embargo, no se han revisado ni mejorado, es decir, se sigue usando la misma metodología; aunque dicha metodología cumple con la NOM, la línea prevé mejorar los instrumentos de medición y dicha acción no se ha puesto en marcha.			

2.3.8 Línea de acción 632

La línea de acción 632, a cargo de la Dirección Técnica, establece lo siguiente:

Realizar, en coordinación con expertos, instituciones académicas, y organizaciones sociales, un registro de los pozos existentes en las distintas Delegaciones del D. F.,

⁶² Disponibilidad cero refiere a que el D.F. no tiene fuentes de abastecimiento de agua, más bien, el agua que consume la ciudad es obtenida de fuentes alternas.

actualizando el Registro Público de Derechos de Agua (Repda), así como nuevos estudios geo-hidrologicos profundos que permitan medir los impactos de la perforación de nuevos pozos sobre el suelo, incluyendo las grietas y los hundimientos, así como los impactos sobre la salud considerando la calidad del agua a extraer. A partir de esta información, tomar decisiones sobre la perforación de nuevos pozos, la clausura de otros, la construcción de pozos de absorción que contribuyan a la recarga del acuífero en zonas adecuadas, así como la inyección de agua en pozos para recarga y la cantidad de agua por recargar, considerando los diferentes estudios laterales que permitan conocer el comportamiento del acuífero antes y después de dicha recarga.

Para implementar la línea de acción 632, según personal de la Dirección Técnica, ya se posee un registro interno de pozos y se realiza la verificación de la eficiencia de los mismos, es decir, se analiza en qué estado se encuentran desde el punto de vista eléctrico, mecánico e hidráulico. Además de lo anterior, la Comisión Nacional del Agua concede al GDF cierto número de pozos que pueden funcionar para cubrir las necesidades de la Ciudad; el SACM puede solicitar el cierre de un pozo y/o la apertura de otro siempre que no se rebase el número de pozos que le han sido concesionados. Para perforar un pozo o realizar algún otro cambio, el SACM debe realizar un análisis de factibilidad. Si el proyecto es aprobado por la CNA, la información permite actualizar el Repda. El SACM parece tener conocimiento empírico suficiente para determinar las zonas en donde pueden ser perforados nuevos pozos. Sin embargo, no existen estudios y planes al respecto. La tabla 2.14 muestra el avance en la implementación de la línea de acción 632.

Tabla 2.14. Avance en la implementación de la línea de acción 632				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee evidencia de la implementación de la línea de acción, sin embargo, ésta no surge precisamente por la ejecución del PDHDF	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción, producto de la implementación del PDHDF	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y existen muestras de la institucionalización del enfoque de derechos humanos.
Estatus		X		
Evidencia		El registro de pozos y la actualización del Red son acciones cotidianas del SACM, pero no se ha considerado llevar a cabo estudios específicos al respecto y, por ende, no se han llevado a cabo acciones para coordinarse con instituciones como las que señala la línea de acción		

2.3.9 Línea de acción 655

La línea de acción 655, implementada por la Dirección Técnica, indica:

Formular, en coordinación con instituciones académicas (tanto universidades como tecnológicos) y organizaciones de la sociedad civil (OSC), un plan multietapas con instrumentos de apoyo a diferentes escalas para fomentar, en la población y el gobierno, la cultura de captación y aprovechamiento de agua de lluvia, a partir de un diagnóstico integral que identifique zonas de mayor potencial por precipitación y tome en cuenta experiencias locales, nacionales e internacionales. El plan debe incluir:

- a) Alternativas para la construcción de cisternas independientes conectadas a las canaletas de los techos para captación de agua

- b) Alternativas para la construcción de zanjas filtrantes para captación de agua de lluvia
- c) Desarrollo, producción y aplicación de tecnologías apropiadas

En 2009, el SACM publicó el Plan Maestro para la Cosecha de Agua de Lluvias para las Zonas Rurales y Urbanas. Para efectuar el Plan se realizó, en primer lugar, un diagnóstico que permitiera conocer si la Ciudad era capaz de implementar un proyecto de tal magnitud. El diagnóstico implicó, a grandes rasgos, el análisis de la cantidad y calidad de agua de lluvia que recibe la Ciudad, del tipo de suelo existente y del crecimiento urbano y poblacional; asimismo, se estudiaron 15 casos exitosos en la cosecha de agua de lluvia con la finalidad de aprender de los aciertos y fracasos de los mismos. Finalmente, como parte del diagnóstico, se identificaron las principales dificultades de implementar proyectos de este tipo en la Ciudad.

Posterior al diagnóstico se elaboró el Plan Maestro en el que se incluyen algunas acciones de corto plazo (2010-2012) y de mediano plazo (2013-2015). Las acciones de corto plazo previstas son:

- Construcción de 32,080 sistemas de cosecha de agua de lluvia domiciliarios en 42 colonias para el suministro de agua de lluvia a la delegación Tlalpan.
- Construcción de 19 sistemas de cosecha de agua de lluvia en primarias y secundarias de las delegaciones Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Xochimilco.
- Construcción de 10 sistemas de cosecha de agua de lluvia en edificios públicos.
- Elaboración de una base de datos multimedia disponible en internet.
- Elaboración del manual para el diseño, construcción e instalación del sistema de cosecha de agua de lluvia.
- Elaboración del manual para la evaluación técnica de sistemas de cosecha de agua de lluvia.
- Elaboración del Padrón de cosechadores de agua de lluvia en el D.F.
- Proyecto de investigación para el desarrollo de componentes de sistemas de cosecha de agua de lluvia en México.

Es importante mencionar que, según personal de la Dirección Técnica, la siguiente etapa es implementar las acciones de corto plazo, que se enumeraron arriba, previstas en el Plan Maestro.

Además del Plan Maestro, el 12 de octubre de 2009 el personal del SACM asistió a un curso proporcionado por el Instituto Internacional de Recursos Renovables nombrado “Cómo diseñar e instalar sistemas pluviales en la Ciudad de México”. En este curso se obtuvo información valiosa para culminar el diseño del Plan Maestro y para la implementación del mismo. Con base en la evidencia encontrada se ha establecido el avance en la ejecución de la línea de acción 655.

Tabla 2.15. Avance en la implementación de la línea de acción 655				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee evidencia de la implementación de la línea de acción, sin embargo, ésta no surge precisamente por la ejecución del PDHDF	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción, producto de la implementación del PDHDF	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y existen muestras de la institucionalización del enfoque de derechos humanos.
Estatus				X
Evidencia				El Plan Maestro para la Cosecha de Agua de Lluvias para las Zonas Rurales y Urbanas satisface todas las demandas de la línea de acción 655. La planeación de las acciones fue realizada con anterioridad a la publicación del Programa.

2.3.10 Línea de acción 622

La ejecución de la línea de acción está a cargo de la Dirección de Sectorización y Automatización, sin embargo, el proceso de asignación ha sido complejo y confuso. Esto se debe, en parte, a que desde la recepción del PDHDF en el SACM no ha existido un único enlace y a la poca comunicación que ha existido entre los responsables de la misma ha generado una asignación de líneas de acción confusa. El 5 de enero de 2010, cuando la Dirección Técnica era el área encargada de la coordinación interna del PDHDF, se le envió a la Dirección de Sectorización un listado de las posibles líneas de acción a su cargo, listado en el que se incluía la línea de acción 622. El 12 de octubre la línea de acción le fue asignada a la Dirección de Mantenimiento. Sin embargo, dado que ésta respondió que no es de su competencia, le fue reasignada a la Dirección de Sectorización el 21 de octubre de 2010; en la misma notificación se le solicitó al Director realizar una presentación sobre el avance en la línea de acción para que fuera presentada en la Primera Reunión de Seguimiento. La línea de acción 622 establece lo siguiente:

Fortalecer el mecanismo de seguimiento sobre los avances de los programas de sectorización de la red y de reparación de fugas. Para ello, definir indicadores homogéneos, plazos concretos y como meta de mediano plazo reducir las fugas al 30% y como meta de largo plazo reducir las al 20%

En la Primera Reunión de Seguimiento del PDHDF en el SACM, realizada el 8 de noviembre de 2010, se mostraron los avances en la línea de acción 622. A continuación se incluye la información presentada por la Dirección de Sectorización y Automatización.

La Dirección de Sectorización busca conocer y controlar la pérdida de agua en la Ciudad por diversas razones (se calcula que aproximadamente 35% del caudal suministrado se pierde). Para ello, se han puesto en marcha diversos programas como el Programa Sustitución de Tuberías y el Programa de Sectorización. La sectorización refiere a la división de la red en sectores hidrométricos; esto facilita la medición y el control del flujo en la red a través de medidores de gastos y válvulas de control de presión. El Programa de Sectorización, desde su creación en 2004, tiene como objetivo dividir a la Ciudad en 336 sectores. Para llegar a tener los 336 sectores debe realizarse un trabajo paulatino, es decir, el primer paso es dividir

a la Ciudad en 7 Macrosectores. Durante 2009, fueron creados los Macrosectores I, III y IV. En lo que va de 2010 se han construido los Macrosectores II, V y VII; la meta para este mismo año es concluir al 100% los siete Macrosectores. En los años siguientes se iniciarán las acciones que permitan dividir a la Ciudad en los 336 sectores mencionados. La ejecución exitosa del proyecto de Sectorización en la Ciudad de México, permitirá recuperar 3 m3/seg de agua, con lo que se reducirá el índice actual de pérdidas físicas en la red de distribución de 35% a 26%. En la tabla 2.16 se muestra información más detallada de la sectorización de la red en la Ciudad de México:

Tabla 2.16. Principales Acciones del Programa de Sectorización

CONCEPTO	CANTIDAD	INVERSIÓN (MDP)
Total de Sectores	336	ND
Sectores Construidos	172	410.0
Sectores por Construir y Puesta en Marcha	164	425.5
Sectores Puestos en Marcha	20	17.0
Sectores por Puesta en Marcha	152	147.5
Inversión Total Sectorización		1,000.0

Fuente: Dirección de Sectorización del SACM

Debe notarse que la información presentada por la Dirección de Sectorización como avances en la implementación de la línea de acción 622 es la que se genera por el funcionamiento diario del área, no por la implementación del PDHDF; en otras palabras, si bien el Programa de Sectorización ha reportado avances considerables durante 2009 y 2010, desde 2004 comenzó la planeación de las obras para construir los 336 sectores. En la tabla 2.17 se ubica el avance del SACM en cuanto a la implementación de la línea de acción 622.

Tabla 2.17 Avance en la implementación de la línea de acción 622

Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee evidencia de la implementación de la línea de acción, sin embargo, ésta no surge precisamente por la ejecución del PDHDF	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción, producto de la implementación del PDHDF	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y existen muestras de la institucionalización del enfoque de derechos humanos.
Estatus		X		
Evidencia		Existen datos que muestran los avances en la sectorización de la red en el 2010, sin embargo, éstas son acciones que se vienen realizando desde antes de la publicación del PDHDF.		

2.4 Análisis de la contribución de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a las estrategias transversales y a la institucionalización del enfoque de derechos humanos

En este apartado se hará un análisis de cómo las líneas de acción evaluadas en el SACM promueven las seis estrategias transversales y los cinco criterios de institucionalización,

indispensables para comenzar el proceso de internalización del enfoque de derechos humanos en las prácticas y rutinas organizacionales.

2.4.1 Estrategias transversales

En la tabla 2.18 se muestra, para cada línea de acción analizada en este estudio de caso, cuántas y cuáles estrategias transversales podrían ser promovidas; asimismo, se señalan cuales de las estrategias transversales se promueven realmente de acuerdo con las acciones efectivamente realizadas en cada caso.

Tabla 2.18. Contribución de las líneas de acción a las estrategias transversales

Línea de acción	Perspectiva de género e igualdad y no discriminación		Participación ciudadana		Coordinación		Transparencia y acceso a la información		Presupuesto		Accesibilidad		Total
	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	
621	No		Si	Sí	No		Si	No	No		No		½
622	No		No		No		No		No		No		0/0
655	No		Si	Sí	Si	Sí	No		No		No		2/2
620	No		Si	No	Si	No	Si	No	No		No		0/3
628	No		No		Si	Sí	No		No		No		1/1
632	No		Si	No	Si	No	No		No		No		0/2
626	No		Si	Sí	Si	Sí	Si	No	No		No		2/3
633	No		No		No		No		No		No		0/0
631	No		No		Si	No	No		No		No		0/1
715	Si	Sí	No		No		No		No		No		1/1
	1/10	1/1	5/10	3/5	6/10	3/6	3/10	0/3	0/10	0/0	0/10	0/0	

- **Perspectiva de género, igualdad y no discriminación**

Uno de los objetivos del PDHDF es promover que las políticas y programas, de forma transversal, tengan una perspectiva de género e igualdad y fomenten la no discriminación. La estrategia específicamente consiste en “Garantizar la inclusión del enfoque de género y el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el diseño instrumentación y evaluación de las políticas y programas del Distrito Federal.” De las 10 líneas de acción que se analizaron como parte de este estudio, se considera que únicamente la línea de acción 715 tiene potencial de incidir directamente en dicha estrategia, ya que busca garantizar que las personas vulnerables obtengan agua en cantidad y calidad necesaria. En esta materia ya se han puesto marcha ciertas acciones, mediante estudios para corroborar la calidad del agua en todas las colonias del D.F. y sobre todo en aquellas donde se reporta un mayor número de quejas. Esto significa que se ha avanzado en materia de igualdad y no discriminación en el acceso, aunque no se ha trabajado de manera explícita desde una perspectiva de género.

- **Participación ciudadana**

Uno de los objetivos del PDHDF es promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y en el diseño e implementación de políticas públicas. Como se señala en el cuadro 44, de las 10 líneas de acción en este estudio, se considera que cinco tiene potencial de contribuir a esta estrategia transversal. Sin embargo, debido a lo incipiente de la implementación del Programa, y debido a la forma en la que se han llevado a cabo las actividades señaladas en el PDHDF, hasta ahora únicamente tres de ellas han fomentado la participación; las otras dos no han contribuido aún a esta estrategia transversal.

La línea de acción 621 requiere de la participación ciudadana porque para llevar a cabo los estudios sobre la magnitud, ubicación y causas de las fugas de agua y el desgaste de la tubería; el PDHDF sugiere la participación de diversos actores: especialistas de gobierno, academia y organizaciones de la sociedad civil. En el 2009 se realizó el “estudio para definir los criterios para la sustitución de tuberías de la red de agua potable”. Para realizarlo, el SACM debió coordinarse con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; si bien es cierto que hubo la participación de un actor externo al SACM, la participación no tuvo el alcance que se sugiere en la propia línea de acción. La implementación de la línea de acción 655 también promueve esta estrategia transversal al demandar la colaboración de instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil para crear un plan que permita captar agua de lluvia en la Ciudad. Ya se llevó a cabo el diagnóstico, incluso antes de la publicación del PDHDF, y se diseñó un plan maestro que se tiene previsto poner en marcha en el corto plazo y, en este caso, sí hubo la participación de actores además del SACM. Finalmente, en la implementación de la línea de acción 626 se promueve la participación ciudadana como un mecanismo para reforzar los programas de detección de fugas existentes del SACM; ésta es una línea de acción permanente y requiere, para operar, de dicha participación de forma cotidiana.

La línea de acción 632 podría promover la participación ciudadana, ya que en el PDHDF se señala que se debe buscar la participación de expertos, instituciones académicas y organizaciones sociales para realizar el registro de pozos. En la práctica, la ejecución la realizan tradicionalmente el SACM y CONAGUA, y no se han promovido nuevos mecanismos de participación ciudadana a partir de la puesta en marcha del Programa. De igual forma, la línea 620 señala que se lleve a cabo un estudio en materia de consumo y abastecimiento de agua con la participación de instituciones académicas, pero esta línea de acción no ha sido implementada.

- **Coordinación**

El PDHDF busca que mediante la puesta en marcha de algunas de las líneas de acción se creen mecanismos institucionales de cooperación entre las distintas instancias del gobierno y con otros actores como la academia y la sociedad civil organizada. De las líneas de acción que aquí se analizan, seis tienen potencial de contribuir a la creación de algún tipo de mecanismo para coordinar el diseño e implementación de políticas públicas. La línea 621 propone realizar estudios detallados con participación de especialistas de gobierno, academia y sociedad civil sobre la magnitud, ubicación y causas de las fugas de agua y el desgaste de la tubería; dicho estudio se llevó a cabo en 2009 en colaboración con el Instituto

Mexicano de Tecnología del Agua. Por su parte, la línea 626 ha creado mecanismos específicos de coordinación con distintas dependencias y un punto de contacto, la Unidad Tormenta, para reforzar los programas de detección, supresión y reparación de fugas visibles en la red de abastecimiento y difundir de manera accesible la información estadística respectiva. La línea de acción 628 debe promover mecanismos permanentes de coordinación (y en la práctica la promueve), en tanto que se requiere el apoyo de las autoridades delegacionales para atender las necesidades de reparación, expansión y modernización de la red en las Delegaciones del D.F. con mayores rezagos. Llevar a cabo un diagnóstico demanda la colaboración institucional de diversos actores; la implementación en el corto y mediano plazo del Plan Maestro, resultado del diagnóstico, requerirá más de un actor y mantener los mecanismos de coordinación que se han creado.

Para realizar estudios sobre el consumo y el abastecimiento de agua en la Ciudad, la línea 620 prevé que se generen mecanismo de coordinación con instituciones académicas. En la práctica, no se promueve la coordinación, dado que la línea de acción no ha comenzado a ser ejecutada. La línea 631 pretende revisar y mejorar los instrumentos metodológicos para medir la disponibilidad de agua, mediante la colaboración de la Comisión Nacional del Agua y del Instituto Nacional de Ecología; en la práctica, parece ser que la ejecución está a cargo únicamente del SACM. Finalmente, la línea 632 requiere realizar, con diversos actores, el registro de los pozos existentes; según información recopilada mediante la investigación de campo, la coordinación para la ejecución de la línea de acción se realiza principalmente con la CONAGUA, quien posee y actualiza el Repda con la información proporcionada por el SACM, pero esto se ha hecho siempre y no a raíz de la implementación del Programa que no ha generado nuevos mecanismos de coordinación.

- **Transparencia y acceso a la información**

Uno de los objetivos del PDHDF es fortalecer los mecanismos de acceso a la información como vía para empoderar ciudadanos y mejorar los procesos de rendición de cuentas y, en consecuencia, los derechos humanos. De las líneas de acción objeto de este estudio, se considera que tres tienen potencial de contribuir a mejorar los procesos para hacer transparente el acceso a la información, la 621 y la 626 establecen que los estudios que se elaboren, con participación de diversos actores, sean públicos y accesibles; la 626 prevé que se ofrezca regularmente y de forma accesible información estadística sobre la detección, supresión y reparación de fugas. Ciertamente estas líneas no contribuyen de forma directa a la creación de mecanismos de acceso a la información, pero sí incluyen un componente de transparencia de la función pública y la publicidad de los actos de gobierno, así como la efectiva accesibilidad del acceso a la información, tal como lo establece el PDHDF para estas estrategias transversales. En cualquier caso, aunque las líneas tienen distintos grados de avance en la implementación, ninguna de ellas ha cumplido con la parte que prevé hacer pública y accesible la información, por lo que se considera que su potencial de contribuir no se ha logrado.

- **Presupuesto**

Ninguna de las líneas de acción evaluadas tiene potencial de impacto en analizar los procesos de elaboración y aprobación de presupuestos para 1) incluir en ellos el enfoque de

derechos humanos, 2) elaborar directrices para la inclusión del enfoque de derechos humanos en los presupuestos o 3) establecer normativamente la prioridad de asignación presupuestal de recursos para sectores en situación de discriminación y/o exclusión, a efecto de garantizar sus derechos humanos, como se señala en el PDHDF para esta estrategia.

• **Accesibilidad**

En el PDHDF se establece que con la estrategia transversal de accesibilidad se debe buscar 1) Diseñar, instrumentar, dar seguimiento y evaluar políticas públicas que impulsen la accesibilidad física y cultural de los derechos humanos; 2) Generar mecanismos para la exigibilidad de la accesibilidad; 3) Sensibilizar e informar a la población en general y a las y los servidores públicos en particular sobre la importancia de la accesibilidad de los derechos humanos, entre otras. Se considera que ninguna de las líneas de acción objeto de este análisis tiene potencial de contribuir de forma directa a esta estrategia transversal.

2.4.2 Institucionalización del enfoque de derechos humanos

En la tabla 2.19 se muestra, para cada línea de acción objeto de este estudio, los criterios de institucionalización del enfoque de derechos humanos en los que tienen potencial de incidir y cuáles se han logrado realmente.

Tabla 2.19. Presencia de los Criterios de Institucionalización en las líneas de acción evaluadas en el SACM

Líneas de acción	Reorganización prácticas institucionales		Cambios normativos o reglamentarios		Transversalización		Transformación de procedimientos o procesos		Capacitación		Total
	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	
621	No		No		No		No		No		0/0
655	No		No		No		Si	Aún no	No		0/1
620	No		No		No		No		No		0/0
628	No		No		No		No		No		0/0
632	No		No		No		No		No		0/0
622	No		No		No		Si	Aún no	No		0/1
626	No		No		No		No		No		0/0
633	No		No		No		Si	Aún no	No		0/1
631	Si	Aún no	Si	Aún no	No		Si	Aún no	No		0/3
715	No		No		No		No		No		0/0
	1/10	0/1	=1/10	0/1	0/10	0/0	4/10	0/4	0/0	0/0	

• **Reorganización de prácticas institucionales**

Para institucionalizar el enfoque de derechos humanos es esencial que haya cambios en las prácticas institucionales orientados a este fin. Se considera que de las diez líneas evaluadas, sólo una requiere de cambios en las prácticas institucionales. Para mejorar los instrumentos metodológicos que miden la disponibilidad de agua, como se requiere para la

implementación de la línea 631, es necesario un cambio en los procedimientos y en las prácticas institucionales existentes; es decir, para hacer más eficiente y eficaz la metodología utilizada para medir la disponibilidad del agua es indispensable modificar las rutinas organizacionales que prevalecen. Sin embargo, hasta ahora, no se han diseñado estos nuevos mecanismos, por lo que el potencial de un cambio en las prácticas no ha sucedido.

- **Cambios normativos y reglamentarios**

La consolidación de una política pública con enfoque de derechos humanos debe verse reflejada en un marco normativo y reglamentario acorde. En este sentido, el PDHDF busca que algunas de las líneas contribuyan a la generación de dicho marco normativo. De las líneas de acción objeto de este estudio, sólo una línea, la 631 pretende la revisión del marco reglamentario, en concreto, de los instrumentos e indicadores para medir la disponibilidad de agua establecidos en una Norma Oficial Mexicana (NOM) correspondiente a disponibilidad de agua en cuenca superficial y subterránea. Sin embargo, no se tiene evidencia de que se haya avanzado en esta dirección hasta ahora.

- **Transversalización**

De acuerdo con el PDHDF, la transversalidad se refiere a que en el conjunto de la acción estatal y en las políticas públicas se diseñe, presupueste, implemente, monitoree y evalúe buscando garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Se considera que ninguna de las líneas incluidas en este estudio tiene potencial de contribuir a esta estrategia.

- **Transformación de procedimientos o procesos**

De las diez líneas de acción, cuatro (622, 631, 633, 655) tienen potencial de contribuir a la transformación de procedimientos o procesos con miras a la institucionalización del enfoque de derechos humanos. La Dirección de Sectorización ha realizado acciones que permiten la sectorización de la red; sin embargo, la línea de acción 622 señala que es necesario reforzar los mecanismos de seguimiento, es decir, los indicadores existentes deben mejorarse o ampliarse para tener un control más detallado de los avances en el tema. Acorde con lo anterior, la implementación de la línea de acción requiere aún de modificaciones en los procedimientos. Para mejorar los instrumentos metodológicos que miden la disponibilidad de agua (línea 631), es necesario un cambio en los procedimientos y en las prácticas institucionales existentes; es decir, para asegurar la eficiencia y eficacia de la metodología a desarrollarse para medir la disponibilidad del agua es indispensable modificar las rutinas organizacionales que prevalecen. La implementación de la línea de acción 633 requiere que la Dirección de Mantenimiento se encargue de la limpieza de los pozos de absorción existentes en la Ciudad y mejore la eficiencia de las bombas; para ello se requiere, al menos, de una modificación de los procedimientos que permita reducir tiempos, costos, entre otros factores. Finalmente, pese a que la captación de agua de lluvia es una responsabilidad relativamente nueva dentro de la Dirección Técnica, la línea de acción 655, en sí misma no requiere promover cambios en rutinas organizacionales establecidas para realizar cualquier tipo de estudios o diagnósticos. Sin embargo, la implementación del Plan de agua de lluvia,

resultado de esta línea de acción, sí requeriría de la modificación de procesos. Así ninguna de las cuatro acciones con potencial de incidir en los procesos y procedimientos ha realizado aún ese potencial.

- **Capacitación**

De acuerdo con el PDHDF, prevalece el desconocimiento entre las y los servidores públicos en relación con el contenido de los derechos y las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos en la función del servicio público. Sin embargo ninguna de las diez líneas que aquí se analizan, contribuyen a capacitar a los funcionarios en este sentido.

2.5 Análisis de congruencia entre el modelo conceptual del PDHDF y el modelo conceptual implementado en el SACM.

Además de los errores de diseño, existen factores que pueden facilitar o dificultar la implementación de una política pública, por lo tanto, identificarlos y modificarlos tendrá un impacto positivo en los resultados logrados. Los factores que afectan la implementación pueden ser externos o internos a la organización que ejecuta la política. A continuación se analizan algunos de los factores más importantes que se identificaron en el SACM y que han afectado positiva o negativamente la implementación del PDHDF:

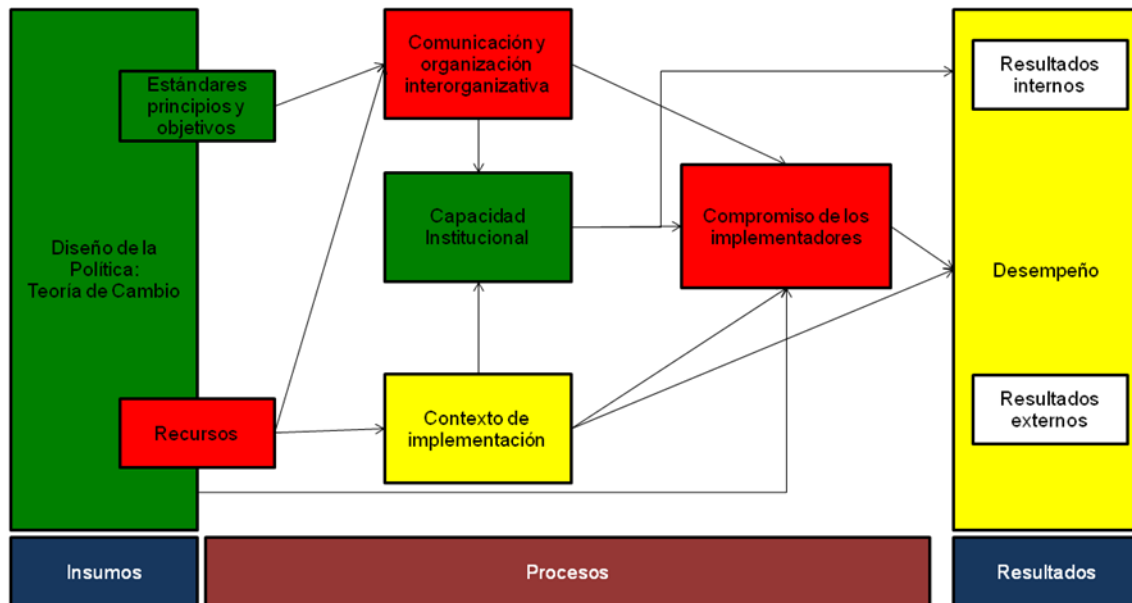
- **Teoría de cambio:** un análisis profundo de la teoría de cambio no es objeto de la presente investigación, sin embargo, se puede decir, a grandes rasgos, que el problema identificado por el PDHDF es que muchos de los habitantes de la Ciudad no ejercen adecuadamente su derecho al agua. El problema tiene diversas causas, algunas de ellas son: pérdida de grandes caudales de agua por la existencia de fugas, inexistencia de programas alternativos para la captación de agua, deficiente calidad del agua potable, entre otros.
- **Objetivos, principios y estándares:** para promover el derecho al agua de los habitantes de la ciudad de México, el PDHDF asignó al SACM la implementación de 114 líneas de acción que buscan solucionar las causas del problema identificado. Las líneas de acción que se están evaluando buscan, entre otras cosas: mejorar la detección y supresión de fugas, promover la captación de agua de lluvia, mejorar la cantidad y calidad de agua que reciben los habitantes y mejorar la eficiencia de los pozos de absorción existentes. Si la teoría de cambio es cierta y los objetivos están acordes a ella, la implementación adecuada de los mismos garantizará el derecho al agua de los habitantes de la Ciudad. Sin embargo, de acuerdo con algunos actores encargados de la implementación, los objetivos que se plantearon son demasiado ambiciosos, especialmente si se considera la disponibilidad de recursos, y algunas líneas de acción ya se implementaban de forma cotidiana y algunas otras no corresponden a las atribuciones de la dependencia.

- **Recursos:** una vez definidos los objetivos del Programa para el SACM es necesario dotar de recursos a las áreas para su implementación, sin embargo, con base en la evidencia encontrada en la investigación de campo, los recursos son el principal obstáculo para la implementación del PDHDF. Pese a las coincidencias entre las acciones que realiza el SACM y el PDHDF, es necesario un mayor flujo de recursos que les permita ampliar la oferta de servicios y así cumplir con gran parte de las líneas de acción encomendadas.
- **Entorno de implementación:** la investigación documental y de campo permitió identificar que los factores externos no parecen afectar la implementación de las líneas de acción que se estudian aquí; más bien, son factores internos los que dificultan el logro de objetivos.
- **Capacidades institucionales:** las capacidades institucionales del SACM parecen ser uno de los factores facilitadores de la implementación, en tanto que las rutinas organizacionales de las que disponen las áreas facilitarían la ejecución del Programa. Sin embargo, en general, aunque el SACM tiene la capacidad para desarrollar sus actividades cotidianas sin problema, no ha podido incorporar o iniciar una parte importante de las líneas de acción que aquí se estudian, ni ha tenido la capacidad institucional de generar los mecanismos de coordinación y de seguimiento para asegurar que las líneas de acción se implementen.
- **Comunicación y coordinación interorganizativa:** esto es uno de los principales obstáculos para la adecuada implementación del PDHDF. No se ha informado a las áreas los alcances del PDHDF, ni las líneas de acción que les competen; no se les ha solicitado que asignen enlaces que faciliten la comunicación, ni se han generado mecanismos de coordinación.
- **Compromiso de los implementadores:** mediante la investigación de campo se pudo corroborar que los ejecutores ven al PDHDF como una de las acciones relevantes promovidas por el GDF; argumentan que este tipo de programas ayudará a los habitantes de la Ciudad a ejercer mejor sus derechos humanos. Lo anterior, puede ser señal de que existe compromiso por parte de los mismos para su implementación; sin embargo, en la práctica se observa que las áreas al interior del SACM no han tomado la iniciativa para la ejecución del Programa, en parte por su desconocimiento del mismo.
- **Desempeño:** determinar el desempeño del Programa no es uno de los objetivos de la presente evaluación, sin embargo, se puede afirmar que al existir factores que dificultan la implementación, evidentemente se afecta el desempeño general del Programa.

En el cuadro que se muestra a continuación se señalan los tres factores identificados que dificultan la implementación del PDHDF en el SACM. Es importante mencionar que, siguiendo con la metodología propuesta, se han señalado en color rojo los factores que dificultan la implementación, en verde los aspectos facilitadores y en amarillo los aspectos que no parecen incidir, ni positiva ni negativamente en la implementación. La comunicación y coordinación, el compromiso de los implementadores y los recursos son aspectos que

obstaculizan la implementación, de ahí que hayan sido resaltados con color rojo. Dado que se parte del supuesto de que la teoría de cambio y los objetivos son adecuados, se han señalado como aspectos facilitadores de la implementación, al igual que la capacidad institucional. Finalmente, el contexto de implementación ha sido marcado de amarillo porque parece ser un factor neutral; asimismo, la columna de resultados fue marcada de amarillo para resaltar su neutralidad, es decir, los resultados son afectados por los otros factores y no viceversa.

Figura 2.4. Modelo conceptual de implementación del PDHDF en el SACM



2.6 Conclusiones

Una de las principales conclusiones que se desprenden del presente estudio de caso es que el avance en la implementación que reporta el SACM no se debe precisamente a un esfuerzo de la entidad por implementar el Programa, sino a la coincidencia entre las acciones que cotidianamente realiza el ente y las líneas de acción del PDHDF. Pese a lo anterior, deberían existir, al menos, indicios de que el SACM, a raíz de la implementación del Programa, ejecuta sus acciones con mayor conciencia de los derechos humanos de los habitantes del D.F. Es decir, si bien las acciones que realizan los funcionarios públicos del Sistema de Aguas directamente promueven el derecho al agua, el PDHDF debería facilitar la internalización del enfoque de derechos humanos. Lo anterior es un atributo poco consolidado en el SACM, ya que la implementación del Programa hasta ahora no ha facilitado la internalización del enfoque –en parte porque el mismo es desconocido por muchos funcionarios. En este sentido, los avances son resultado del cumplimiento de los requerimientos de sus funciones diarias y de actividades planeadas con anterioridad a la publicación del Programa, pero no bajo un entendimiento más general de que las actividades se vinculan con la garantía y promoción del derecho al agua de los habitantes de la Ciudad.

Adicionalmente, debido a la coincidencia entre las atribuciones del SACM y las líneas de acción, no se ha generado un sentido de necesidad o urgencia por crear mecanismos y comportamientos conducentes a cumplir con los criterios de institucionalización. Lo anterior dificulta aún más la internalización del enfoque de derechos humanos en las prácticas y rutinas organizacionales.

Finalmente, otra de las conclusiones generales del estudio de caso es que en cada una de las etapas del proceso de política pública se han encontrado deficiencias, mismas que están contribuyendo a que la ejecución del Programa sea poco exitosa, aunque pareciera que muchas líneas de acción se han implementado completamente o están cerca de hacerlo.

En cuanto a la planeación, primero, la asignación de las líneas de acción, que marca el inicio formal de la implementación del PDHDF, ha sido confusa, no sensible a las atribuciones de las diferentes áreas y, en ocasiones, incluso informal; esto ha generado muchos retrasos y dificultades de coordinación. Segundo, dada la informalidad en la reasignación del funcionario enlace del Programa y a que éste no ha establecido mayor contacto con las áreas, éstas desconocen a quien contactar cuando se les hacen solicitudes de información en la materia o tienen dudas al respecto. Tercero, no se han establecido condiciones mínimas para la ejecución de un Programa de este tipo, es decir, no se ha realizado un proceso de familiarización adecuado y no se han designado enlaces en cada área.

En lo que se refiere a la ejecución, la investigación de campo permitió identificar que la carencia de presupuesto es uno de los principales obstáculos, pues el Programa demanda mayores acciones con la misma asignación de recursos. Además del presupuesto, las fallas encontradas en la planeación, coordinación y en la supervisión y monitoreo también afectan directamente la ejecución de las líneas de acción.

Respecto a la coordinación, no existen mecanismos de comunicación formales y enlaces para la ejecución del Programa; por el contrario, la implementación se ha sostenido en los canales de comunicación que ya operaban y que no son adecuados para la ejecución del Programa. Hay problemas que se arrastran desde la etapa de planeación, como la indefinición de responsables, la falta de alguna instancia que adopte un rol de liderazgo, y mecanismos de apoyo para los implementadores. La coordinación se ha limitado a solicitudes de datos para elaborar reportes, sin mayor participación o información a las áreas.

Finalmente, como se ha señalado, la supervisión y monitoreo son las acciones menos consolidadas; no se han definido metas, indicadores y una metodología para el reporte periódico de avances; más aún, no existe un responsable formal y directo de coordinar tales acciones.

Paradójicamente, las coincidencias entre las líneas de acción y las acciones cotidianas del SACM, parece ser una de las principales fortalezas en cuanto a la implementación pues el ente puede aprovechar las rutinas organizacionales existentes para cumplir con los requerimientos del Programa. Sin embargo, esto no significa, que no deba realizarse un esfuerzo adicional para garantizar la adopción del enfoque de derechos humanos en las prácticas organizacionales, para realizar actividades nuevas, o bien, para mejorar la forma en que se realizan las que ya se llevan a cabo.

2.7 Recomendaciones

Como se ha señalado a lo largo del documento, existen áreas de oportunidad en cuanto a la planeación, ejecución, coordinación y supervisión y monitoreo del PDHDF dentro del SACM. Sin embargo, en cada una de ellas se han detectado problemas puntuales, cuya solución facilitará la ejecución y, por lo tanto, el logro de objetivos. A continuación se señalan algunas recomendaciones para mejorar la implementación de las etapas señaladas.

Planeación

- **Fortalecer la coordinación interna del PDHDF.** Una de las actividades centrales que debe realizarse es el fortalecimiento de la coordinación interna del PDHDF, esto conlleva tres cosas esencialmente. Por un lado, debe generarse un documento oficial en el que el Director General del SACM o algún otro funcionario de alto nivel le transfiera al coordinador interno del Programa la atribución de solicitar información a las áreas respecto de la ejecución de las líneas de acción, convocar a reuniones o ejecutar acciones relacionadas con la supervisión y monitoreo del PDHDF. Este mandato obligará a las áreas implementadoras a atender los requerimientos de la coordinación. Por otra parte, la figura del enlace se fortalecerá en tanto que se realice una presentación formal del mismo. Finalmente, debe proveerse la capacitación necesaria para que el enlace conozca y ponga en práctica las actividades básicas que le permitan cumplir con sus funciones como enlace del PDHDF en el SACM.
- **Designar enlaces en todas las áreas involucradas en el PDHDF.** Para facilitar el proceso de coordinación, cada una de las áreas involucradas en la implementación del Programa deben designar a un enlace quien será el responsable de dar seguimiento a la ejecución de las líneas de acción a su cargo.
- **Familiarizar a los enlaces por áreas con PDHDF.** Será necesario que el enlace del PDHDF familiarice a los enlaces de las áreas implementadoras sobre el contenido, objetivos y alcance del Programa, así como sobre sus responsabilidades y plazos de ejecución. En esta actividad se puede requerir el apoyo del ETO y de otras organizaciones que permitan transmitir adecuadamente las implicaciones del enfoque de derechos en el funcionamiento de las administraciones públicas.
- **Realizar un análisis y resignar líneas de acción por medios formales.** Una vez cumplido lo anterior, es necesario hacer un nuevo análisis de las líneas de acción, atendiendo los cuestionamientos de las áreas respecto a sus funciones y atribuciones. Con ello se busca hacer una distribución formal y definitiva de las mismas. A la par de estas acciones deben realizarse juntas que permitan llegar a un consenso sobre la asignación de las líneas de acción y familiarizar a los involucrados con el Programa. Se deberá considerar la posibilidad de modificar el listado de líneas, de manera que se incorporen acciones que se requieran para cumplir con los objetivos de PDHDF.

Coordinación

- **Fortalecer mecanismo de comunicación.** Para facilitar la coordinación se sugiere que el enlace del PDHDF diseñe mecanismos formales de comunicación; se definan enlaces por área para tratar lo relacionado con el PDHDF; y que se establezcan responsables por cada línea de acción.
- **Coordinación de mesas de trabajo.** En la medida de lo posible, el enlace del PDHDF debe organizar reuniones periódicas con otros enlaces para conocer sus experiencias y avances, y para establecer mecanismos de coordinación para las líneas que requieren de la participación de dos o más áreas. En este último caso, es indispensable nombrar a un coordinador interno y establecer las responsabilidades de cada una de las partes en cuanto a la implementación de la línea de acción.

Supervisión y monitoreo

- **Definir indicadores y metas.** Finalmente, en cuanto a la supervisión y monitoreo, se sugiere que, en primer lugar, el enlace del PDHDF, con insumos de las áreas, defina metas para verificar el avance en la ejecución; asimismo, con el apoyo de las áreas que correspondan, debe crear indicadores de seguimiento que muestren los avances del área en sus actividades cotidianas, pero de acuerdo a los objetivos de cada línea de acción del Programa, es decir, los indicadores deben señalar explícitamente la relación entre lo que realiza el SACM y los derechos humanos.

3. Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal

3.1 Diseño institucional y legal

La Subsecretaría de Sistema Penitenciario (SSSP⁶³) es el ente del gobierno del Distrito Federal encargado de la rehabilitación social, la salud, la alimentación y la seguridad de la población que ha sido privada de su libertad. Sus atribuciones se encuentran en el artículo 32 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal vigente desde 2004. No obstante, la estructura actual del organismo data de las modificaciones que se hicieron a dicho Reglamento Interior el 11 de enero de 2008 y mediante las cuales desaparece la figura de Dirección General de Prevención y Readaptación Social para quedar sustituida por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, conformada por:

- Dirección Ejecutiva de Prevención y Readaptación Social (DEPRS)
- Dirección Ejecutiva de Trabajo Penitenciario (DETP)
- Dirección Ejecutiva de Seguridad Pública (DESP)
- Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos (DEJDH)
- Dirección Ejecutiva de Tratamiento a Menores (DETM)

En esta Subsecretaría, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal queda bajo la coordinación de la Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos (DEJDH), en la que se encuentra la Subdirección de Derechos Humanos. Esta subdirección es la principal coordinadora de la implementación y el seguimiento del Programa al interior del ente y el equipo cuenta con siete personas: tres enlaces y cuatro operativos. Ellos son el Director Ejecutivo, Jurídico y de Derechos Humanos, el Asesor de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario y la Subdirectora de Derechos Humanos (todos ellos enlaces), así como el equipo de cuatro operativos liderado por el Líder coordinador de proyectos A. La ejecución de las líneas de acción del Programa está a cargo de las cinco direcciones ejecutivas mencionadas arriba y los centros de reclusión del Distrito Federal:

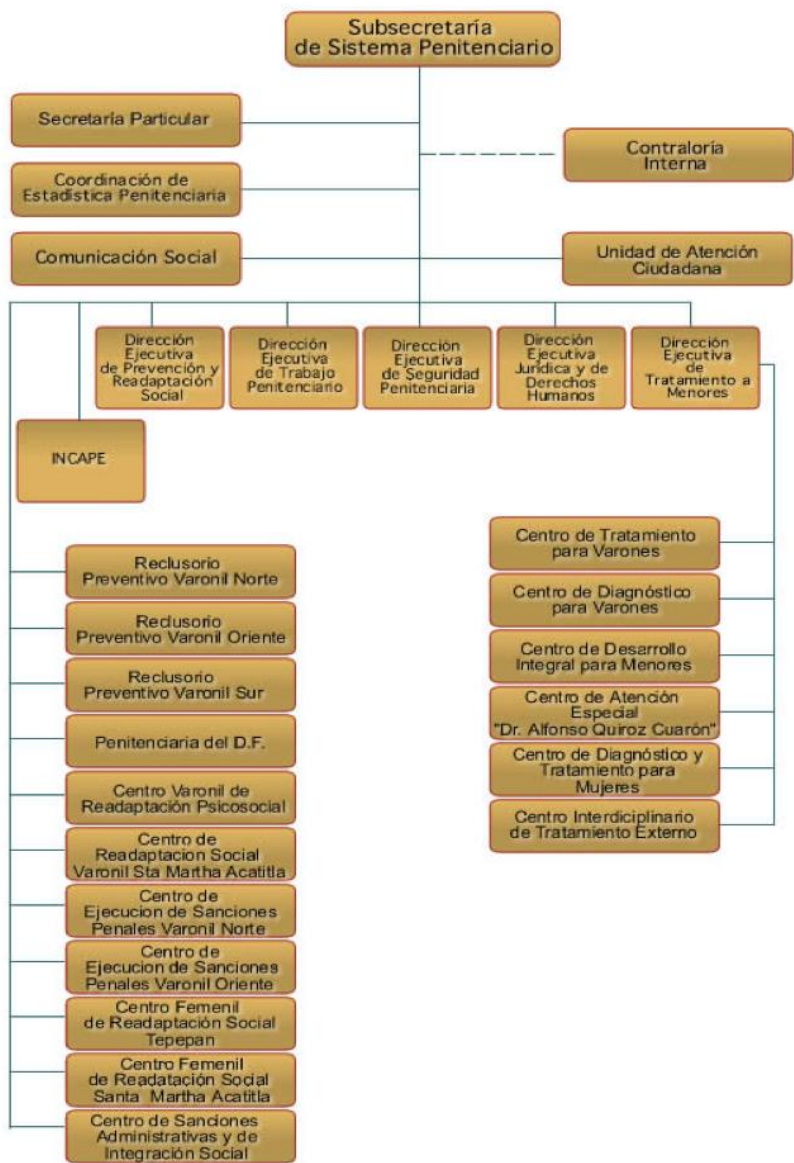
- Reclusorio Preventivo Varonil Norte
- Reclusorio Preventivo Varonil Oriente
- Reclusorio Preventivo Varonil Sur
- Penitenciaría del Distrito Federal
- Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha
- Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial (CEVAREPSI)
- Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte
- Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente
- Centro Femenil de Readaptación Social (Tepepan)
- Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha

Como equipo coordinador de las acciones del PDHDF en la SSSP, estas siete personas son responsables de la coordinación entre el Programa y la Subsecretaría, así como del

⁶³ En la práctica (oficios, documentos, páginas oficiales de Internet etc.), este ente implementador tiene múltiples acrónimos. Aquí se utilizará la nomenclatura de la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal.

seguimiento y monitoreo de las acciones que cada una de las direcciones ejecutivas lleva a cabo para cumplir con el Programa. Sin embargo, y como ocurre también con las áreas coordinadoras del Programa en los otros dos entes evaluados (PGJDF y SACM), el equipo no se dedica exclusivamente al PDHDF. Algunas de las actividades y responsabilidades de este equipo son, además del Programa, el Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, la atención a los módulos de derechos humanos instalados en los centros de reclusión, la vinculación con el personal de aduanas y la atención a las recomendaciones de la CNDH y de la CDHDF. A continuación se muestra el organigrama de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.

Figura 3.1. Organigrama de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario



Fuente: http://www.reclusorios.df.gob.mx/subsecretaria/quienes_somos/organigrama.html, revisado y vigente al 18 de noviembre 2010.

Una parte importante de la evaluación consistió en revisar los documentos normativos que rigen la SSSP y valorar en qué medida éstos hacen referencias particulares o generales a los derechos humanos y si alguno de ellos era producto de la implementación del Programa. Se pudo constatar en esta fase de la investigación que la SSSP cuenta con un marco legal y normativo que toma en cuenta los derechos humanos en sus principales documentos. No obstante, aunque encontramos referencias específicas (por ejemplo sobre el respeto a los derechos humanos en los procedimientos de aduanas) y referencias generales (como aquellas presentes en las cláusulas generales del reglamento de los centros de reclusión), fue evidente que ninguno de los documentos ha sido elaborado en respuesta al PDHDF y que no ha habido modificaciones a los mismos a raíz del Programa.

Se revisaron los siguientes documentos:

- Manual de Organización y Funciones de Seguridad para los Centros de reclusión del Distrito Federal
- Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal
- Informe Anual de Tortura 2007, 2008, 2009
- Código de Conducta del Técnico en Seguridad
- Reglamento de los centros de reclusión de Distrito Federal
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
- Atribuciones de la SSSP en el Art. 32 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal
- Funciones de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario

3.2 Aspectos básicos en la implementación de la política pública

En el presente capítulo se exponen algunos de los aspectos básicos de la implementación del PDHDF en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario. Los hallazgos y la evidencia de la implementación del PDHDF se desglosan en los siguientes temas: Planeación, Ejecución, Coordinación, y Supervisión y Monitoreo.

Uno de los principales hallazgos en materia de implementación es que en 2010 se llevaron a cabo, principalmente, actividades de capacitación en materia de derechos humanos. Además de la capacitación, que en la SSSP está a cargo del Instituto de Capacitación Penitenciaria (INCAPE), se identificaron esfuerzos por identificar congruencias y correspondencia entre las actividades programadas para el año (2010) y las acciones que dicta el PDHDF. Estos esfuerzos son importantes ya que permiten establecer cuáles son las líneas de acción que se encuentran más distantes de la operación normal del ente implementador y así diseñar y priorizar nuevas actividades. No obstante, y dada la predominancia de este ejercicio en la SSSP (como también en los otros entes implementadores que fueron parte de esta evaluación), resulta de primera importancia establecer criterios o lineamientos a los que se pueda referir para juzgar el grado de congruencia entre líneas de acción y actividades. Lo anterior es también relevante para el rubro de supervisión y monitoreo, dado que los cuadros disponibles con evidencia de avance en la ejecución del PDHDF reportan en gran medida actividades anteriores a la existencia y asignación de líneas de acción.

3.2.1 Planeación

La SSSP participó en el proceso de elaboración del PDHDF desde febrero de 2009; la Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos recibió capítulos y temas del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal. Esta etapa inicial del Programa tuvo impacto en la política pública del sistema penitenciario del DF, como se analiza más adelante en la sección de líneas de acción. Un segundo momento de exposición al Programa queda marcado por la asignación de líneas de acción al ente en cuestión por parte de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. En la SSSP esto sucedió en agosto de 2010 y la repartición de líneas de acción a las direcciones ejecutivas de la SSSP se hizo mediante los oficios SSP/1030/2010, consecutivo hasta SSP/1035/2010, con fecha del 2 de septiembre del 2010, lo que muestra que es bastante reciente.

Aunque las líneas de acción fueron emitidas desde la oficina de la Subsecretaria de Sistema Penitenciario a las áreas correspondientes, de acuerdo a la función institucional de cada una, la Subdirección de Derechos Humanos, la cual depende de la DEJDH recibió además la instrucción de coordinar el Programa dentro de la dependencia. Esta coordinación, necesaria para comenzar a implementar el Programa en la dependencia, tuvo como principal vía de comunicación los medios escritos oficiales (oficios) pero se reportó una junta dentro de la Subsecretaría para formalizar qué líneas de acción correspondían a cada Dirección y qué plazo de cumplimiento tenían. Esta junta se realizó el 2 de septiembre de 2010 y estuvieron presentes las cinco direcciones ejecutivas de la Subsecretaría. En esta junta se dieron a conocer las líneas de acción y se giraron instrucciones para su cumplimiento. En dicha reunión estuvieron ausentes los directores de centros de reclusión, lo cual es significativo, ya que se les señala como responsables o co-responsables de la implementación de múltiples líneas de acción.

Como se menciona más arriba, la publicación del Programa, en agosto de 2009, marcó, según funcionarios de la dependencia, el inicio de la participación de la SSSP en el Programa. En un principio, esta dependencia recibió un total de 154 líneas de acción de las cuales la gran mayoría (137) deberían cumplirse en el corto plazo. Sin embargo la Subsecretaría únicamente distribuyó entre las direcciones internas de la misma, un total de 122 líneas de acción mediante oficios (SSP/1030/2010 al consecutivo SSP/1035/2010 con fecha del 2 de septiembre del mismo año). Dos asuntos destacan: primero que sólo se distribuyeron 122 y que los directores de centros de reclusión están ausentes de los documentos a los que se tuvo acceso. La SSSP rechazó 19 líneas de acción que, de acuerdo a la revisión que se llevó a cabo internamente, no correspondían a la dependencia. La falta de correspondencia de estas 19 líneas de acción se comunicó a las “asesoras de implementación” del Programa el 2 de septiembre de 2010 mediante un oficio y un cuadro en el que se argumenta que dichas líneas no son compatibles con las atribuciones y facultades de la Subsecretaría. El proceso de asignación de líneas de acción entre la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal (SSGDF) y los entes implementadores terminó en octubre de 2010. Según los datos proporcionados por SSG, el sistema penitenciario tuvo una asignación final de 140 líneas de acción. No obstante todavía es común encontrar opiniones discrepantes entre diferentes áreas e informantes respecto a la cantidad de líneas de acción que fueron asignadas a la SSSP. Una diferencia importante dentro del ente es la que encontramos en la Subdirección de Presupuesto, y la Subdirección de Derechos Humanos.

Al parecer, la diferencia es causada por los comunicados a la Subdirección de Presupuesto, de la Oficialía Mayor, quien solicita a los administrativos de SSSP información sobre más de doscientas líneas de acción.

Respecto a la repartición de líneas, es importante mencionar que informantes de la SSSP, así como de la DEJDH y la DEPRS, mencionaron que hubo un periodo de ajuste de las asignaciones dadas las imprecisiones que fueron comunes a prácticamente todas las direcciones. En otras palabras, las direcciones ejecutivas rechazaron líneas de acción con fundamento en la falta de correspondencia entre su función orgánica y las líneas de acción. Algunas áreas, notablemente la DEPRS, revisaron el Programa para ver si había líneas que no le estuvieran asignadas que fueran de su competencia e identificaron varias.

En palabras del equipo de la Subdirección de Derechos Humanos, fue gracias a que normalmente desempeña actividades de este tipo que el área recibió “desde un inicio” los capítulos del Diagnóstico de Derechos Humanos desde la Dirección de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario. Aunque los informantes refirieron distintas fechas para este “inicio”, el tipo de actividad que mencionan coincide con los envíos de capítulos del Diagnóstico que la Subsecretaría de Gobierno enviaba al ente implementador con la finalidad de informar y familiarizar a la SSSP con el Programa, pero también para consultar con la dependencia la viabilidad ejecutiva del mismo. Los oficios en los que se detalla esta actividad (SSG/1319/2009, SSG/1471/2009 y SSG/1650/2009) datan de las fechas 22 de mayo de 2009, 1 de junio de 2009; y 17 de junio de 2009. Estos capítulos, declararon funcionarios, llegaban con la instrucción de implementarse en la SSSP, más no tenían instrucciones o acciones específicas. Durante todo este tiempo, la dependencia nunca estuvo expuesta al diagnóstico completo; funcionarios de la SSSP informaron que siempre fueron parcialmente informados del diagnóstico y que además sólo en una ocasión, respecto a alguno de los temas o derechos específicos, fueron consultados sobre la adecuación del Diagnóstico a la realidad del sistema penitenciario; una de las inconformidades del ente respecto al Programa es que éste está alejado de la realidad del sistema penitenciario y las limitaciones de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario en cuanto a la relación entre la población interna, la capacidad (de los espacios existentes), el presupuesto de la Subsecretaría y el personal disponible. No obstante, como se ha mostrado, la evidencia proporcionada por la SSGDF permite corroborar que la dependencia fue consultada en repetidas ocasiones sobre la viabilidad ejecutiva de las acciones que los capítulos del diagnóstico implicaban. Esta evidencia se puede encontrar en los oficios SSG/1319/2009, SSG/1471/2009 y SSG/1650/2009.

Resulta interesante, sin embargo, que aunque la SSSP respondió positivamente a la mayoría de las consultas de viabilidad que hizo la Subsecretaría de Gobierno, en los talleres grupales y las entrevistas individuales se detectó que existe en el Sistema Penitenciario una disconformidad general entre las exigencias del PDHDF y la capacidad operativa de la Subsecretaría. Una hipótesis al respecto es que el Programa no está diseñado, y mucho menos equipado con presupuesto, para combatir uno de los principales problemas del sistema: el hacinamiento. Las más grandes erogaciones adicionales que están programadas de 2011 en adelante no tienen vínculos con el Programa y no resuelven problemas de fondo como el hacinamiento. Éstas son el uso de 147 millones de pesos mexicanos (aprox. \$11,709,593.3 US al 29 de noviembre de 2010) del Fondo de Aportaciones para la Seguridad

Pública (FASP) para la compra de equipo básico de seguridad y la construcción de dos centros de alta seguridad para internos de alta peligrosidad con una capacidad global de 1,600 internos, con fondos privados financiados a largo plazo.

Presupuesto, programación y marcos de política pública

El sistema penitenciario del Distrito Federal ha demostrado, a lo largo de la evaluación, una patente falta de presupuesto que a su vez ocasiona la falta o inconstancia de servicios básicos (teléfono, agua, papel higiénico en los baños e Internet), así como la ausencia de otros insumos básicos de trabajo como computadoras. Muchos funcionarios usan para el trabajo sus computadoras de casa por la falta de ordenadores en las instalaciones. Esto se observó tanto en los reclusorios como en las instalaciones de la Subsecretaría en San Antonio Abad. Este rezago llegó a afectar la presente evaluación cuando la falta de servicios telefónicos hacia y desde la Subsecretaría mermó significativamente la calendarización oportuna de citas de trabajo en repetidas ocasiones, así como la entrega de documentos vía internet.

Si bien la planeación de la implementación del Programa en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario se llevó a cabo progresivamente desde 2008, primero con capítulos y temas del diagnóstico y después con líneas de acción específicas, la planeación presupuestaria data de septiembre/octubre de 2010. Por medio de un oficio se comunicó a la Subdirección de Presupuesto de la Dirección Ejecutiva de Administración (DEADMON) la necesidad de incluir en el POA 2011 64 líneas de acción pertenecientes al ente. Estas líneas de acción fueron el resultado de las propuestas que las direcciones ejecutivas enviaban a la Subdirección de Presupuesto. Además de la comunicación escrita (oficios) se reportaron dos juntas para este fin: una a principios de 2010 para la presupuestación de acciones en ese ejercicio fiscal, y otra a finales de 2010 para el ejercicio 2011. Por desgracia no se obtuvo evidencia documental de estas reuniones y las reconstrucciones de los informantes no incluyeron la lista de personas o dependencias involucradas. De acuerdo con uno de los informantes de la dependencia, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario fue convocada a estas reuniones por la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal, pero las gestiones presupuestales son directamente entre la Dirección Ejecutiva de Administrativa de la dependencia y la Subsecretaría de Gobierno y no incluyen a la Subdirección de Derechos Humanos, es decir al equipo que coordina la implementación del Programa en el ente. Una de las causas de la falta de un presupuesto específico para el PDHDF en el 2010 fue precisamente esta desvinculación entre la Subdirección de Derechos Humanos y las áreas en las que se gestiona y aprueba presupuesto. En los talleres fue evidente la falta de espacios de comunicación entre las áreas operativas y las administrativas.

Los esfuerzos que se han realizado a la fecha para incrementar el presupuesto que la SSSP tiene para implementar el PDHDF son importantes. Sin embargo, la programación de presupuesto para 2011, tal como la refleja el POA 2011, en los Marcos de Política Pública y las entrevistas realizadas con el área correspondiente, el Programa no contará con recursos económicos adicionales para 2011.

Los Marcos de Política Pública de la SSSP tienen líneas de acción del Programa ligadas a actividades institucionales programáticas y además tienen un rubro de sub-actividades

específicas de derechos humanos. Estos mecanismos (se podría argumentar que “etiquetan” presupuesto para derechos humanos y para el PDHDF) son las dos modificaciones más importantes en cuanto a programación y presupuestación que se ha buscado desde la SSG. A continuación se presentan líneas de acción ligadas a actividades institucionales, resultados y subresultados de los marcos de política pública de la SSSP.

El Resultado 11 dicta lo siguiente: “El sistema penitenciario evita el crimen desde el interior y promueve la reinserción social de los presos respetando sus derechos humanos.” Este resultado es probablemente el más importante de la Subsecretaría, ya que corresponde a la actividad institucional que marca las principales funciones del ente: seguridad y readaptación social, ambas en un marco de respeto a los derechos humanos. La importancia del resultado 11 se demuestra al ser el que concentra la mayor parte del presupuesto de la SSSP. El hecho de que éste sea el resultado con más presupuesto es congruente con su identificación con la línea de acción 399 que dicta lo siguiente:

- Evaluar el programa existente de elaboración y distribución de alimentos, a fin de identificar las necesidades existentes con relación al cumplimiento del derecho a la alimentación de las personas reclusas. Con base en la evaluación, en su caso se deberá:
- a) Rediseñar el programa con enfoque de derechos humanos y de género.
 - b) Incrementar los recursos humanos y materiales necesarios para que las personas reclusas vivan dignamente y reciban alimentación con la cantidad, calidad e higiene adecuadas, la cual deberá programarse por un/a dietista semanalmente y distribuirse en tres comidas al día.
 - c) Garantizar igual acceso a la alimentación adecuada a las mujeres en reclusión y a sus hijas e hijos.
 - d) Proporcionar los utensilios apropiados para el consumo de los alimentos.

Por otro lado, el resultado 11 está también ligado con la Actividad Institucional 02 correspondiente al seguimiento de los derechos humanos en el sistema penitenciario del DF. Por ello, no sorprende que se asigne a esta actividad institucional una línea de acción fundamental para el cumplimiento y el seguimiento de los derechos humanos que es la 450:

Dar a conocer entre la población reclusa sus derechos así como los mecanismos para hacerlos exigibles ante las instituciones del Estado constantemente.

Finalmente, el resultado 11 está ligado con la Acción Institucional 6, la cual consiste en el Programa Nacional de Seguridad Pública, y está ligada a la línea de acción 467

Incrementar el presupuesto para mejorar y modernizar las medidas de seguridad en todos los reclusorios del D. F., instalando tecnología de punta que facilite la revisión del personal y visitantes, sin que se violen sus derechos. Realizar la supervisión estrictamente con personal técnico.

Un dato interesante es que los funcionarios encargados del tema dijeron no haber considerado oportuno crear una acción institucional exclusiva para el PDHDF ya que las acciones institucionales existentes pueden incorporar técnica y conceptualmente las acciones que dicta el Programa. Esto es relevante porque indica que, al menos en términos administrativos, el PDHDF se ha incorporado a los mecanismos o ramos existentes, sin que se haya creado un presupuesto independiente.

Es importante resaltar que la Subdirección de Presupuesto no ha sido convocada a las juntas de trabajo que han servido para coordinar u organizar la implementación del Programa en el ente. Esto fue evidente cuando en un taller organizado por los evaluadores, tanto el personal responsable de la implementación de líneas de acción como los funcionarios encargados de la programación y presupuestación en la dependencia señalaron la ausencia de los últimos en las juntas de trabajo.

Otra ausencia importante en la etapa de planeación del Programa es la de los directores de Centros de Reclusión. Esta ausencia llama mucho la atención porque los directores de Centros son responsables o co-responsables de la implementación de muchas líneas de acción. Además de lo anterior, éstos son los funcionarios de mayor rango y con mayor exposición a muchos de los fenómenos que el PDHDF busca erradicar.

Muchos de los directores de Centros son nuevos en el cargo (al 29 de noviembre esto es cierto para tres de los cinco centros que fueron visitados) y muchos de ellos, aunque provienen de otras áreas de la Subsecretaría y probablemente implementen alguna de las acciones que se desprenden de líneas de acción o del Diagnóstico de 2008, no conocen el Programa a detalle. Esto fue patente cuando los directores de Centros, o en su caso los funcionarios que los representaron en entrevistas, no pudieron mencionar una línea de acción relacionada a su reclusorio. Vale la pena repetir que esto no significa que no se estén llevando a cabo acciones relacionadas al Programa en los Centros de Reclusión en los que los o las directoras desconocen el Programa. Por ejemplo, la entrevista en el Centro Femenil de Readaptación Social “Tepepan”, reveló que la remodelación de la Torre Médica, acción comprendida en el PDHDF como la línea de acción 366, se lleva a cabo sin mayor mención al Programa. De manera similar, no se reconoció la relación entre la línea 372 del PDHDF y la existencia de programas permanentes de atención integral (educación, artes, higiene, etc.) a internos/pacientes con discapacidades mentales y psicosociales.

Tabla 3.1. Satatus de la SSSP en la planeación

Etapa: planeación				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	1) El Programa no se ha lanzado o presentado de forma oficial al interior del ente 2) No se ha designado un encargado interno de la implementación del Programa 3) No se ha realizado la asignación de líneas de acción 4) No ha habido un proceso de familiarización o capacitación interna para relacionar al personal con el Programa. 5) No existen enlaces que faciliten la coordinación.	1) El Programa ya se ha lanzado o presentado de forma oficial al interior del ente. 2) Se ha designado un encargado interno de la implementación del Programa. 3) No se ha realizado la asignación de líneas de acción 4) No ha habido un proceso de familiarización o capacitación interna para familiarizar al personal con el Programa. 5) No existen enlaces que faciliten la coordinación.	1) El Programa ya se ha lanzado o presentado de forma oficial al interior del ente. 2) Se ha designado un encargado interno de la implementación del Programa. 3) Se ha realizado la asignación formal de líneas de acción. 4) No ha habido un proceso de familiarización o capacitación interna para familiarizar al personal con el Programa. 5) No existen enlaces que faciliten la coordinación.	1) Oficialización del Programa al interior del ente; 2) Designación de un responsable interno para implementar el Programa. 3) Asignación formal de líneas de acción a áreas encargadas de la implementación. 4) Existencia de un proceso de familiarización o capacitación interna para dar a conocer al personal el Programa. 5) Existencia de enlaces que faciliten la coordinación.
Estatus			X	
Evidencia			La SSSP cuenta con un equipo para llevar a cabo el Programa dentro del ente. Las líneas de acción están distribuidas entre las direcciones ejecutivas y la dependencia cuenta con los mecanismos para reasignar y redistribuir líneas. El personal implementador no fue capacitado en los cursos que ofreció SSG ni se han llevado a cabo cursos internos para capacitar al personal. Los mecanismos de coordinación entre las direcciones existen pero, aunque se han identificado funcionarios especialmente pro-activos, es esencial dotar a estas personas de mayor liderazgo y capacidad de decisión en cuanto a acciones del Programa.	

3.2.2 Ejecución

La mayor parte de las líneas de acción de corto plazo asignadas a la SSSP han sido atendidas por su dirección responsable. La información que se nos hizo disponible respecto al cumplimiento del Programa en la SSSP registra 89% de avance. Una de las razones por las que se puede reportar este avance es que el ente comenzó a implementar acciones en materia de derechos humanos, algunas derivadas del Diagnóstico, desde mucho antes de que existieran líneas de acción específicas.

La DEJDH concentra en una tabla de seguimiento las acciones reportadas para cada línea de acción y todas aquellas de corto plazo tienen acciones reportadas. Sin embargo, en la mayor parte de los casos, la coherencia entre las líneas de acción y su implementación es virtud de la favorable correlación entre las actividades normales y corrientes del ente implementador y las líneas de acción, y no de la puesta en marcha de acciones pensadas y diseñadas para dar cumplimiento al Programa. Uno de los funcionarios entrevistados en

trabajo de campo mencionó que, a su juicio, el noventa por ciento de las líneas de acción que le correspondían de acuerdo a su función orgánica ya se encontraban implementadas o eran parte de las actividades programadas en las metas anuales.

Existe evidencia de que la mayor parte de los esfuerzos de implementación han sido, a la fecha, en materia de capacitación. En este sentido uno de los actores clave de la implementación del PDHDF en la SSSP ha sido el Instituto de Capacitación Penitenciaria (INCAPE). La particularidad de la función del INCAPE reside en su cercanía con las necesidades que se perciben al interior de los Centros de Reclusión, así como con la Subdirección de Derechos Humanos y la Subsecretaría de Gobierno del DF. Estos últimos han priorizado conscientemente la capacitación de personal como uno de los principales agentes de cambio al interior de la Subsecretaría. Por otro lado, no se han identificado actividades en materia de la generación de diagnósticos, la elaboración de manuales y/o nuevos reglamentos. Esto es relevante porque muestra que la priorización de la capacitación en derechos humanos para personal puede estar en detrimento de la implementación de líneas de acción que tienen mayor potencial para insertar el enfoque de derechos humanos en la política pública del DF, relativas al cambio de reglamentos, generación de nuevos estatutos o la generación de cambios en los procedimientos propios del funcionamiento diario de la dependencia.

En suma, la mayor parte del progreso reportado en documentos de seguimiento está constituido por actividades que no fueron iniciadas para cumplir con líneas de acción específicas y que más bien son, o parte del funcionamiento normal del ente implementador, o acciones que se pusieron en marcha desde que la dependencia empezó a moldear sus acciones con base en el Diagnóstico de Derechos Humanos.

3.2.3 Coordinación

En un entorno de escasez presupuestaria la coordinación y la colaboración intra e inter-institucional han sido una de las principales herramientas para la implementación de las acciones reportadas como cumplidas. Sin embargo, es importante señalar que la mayor parte de esta coordinación es producto de un esfuerzo de las direcciones del ente o de los institutos que éstas albergan, previo a la implementación del Programa.

Uno de los puntos débiles en materia de coordinación es la ausencia de un órgano que delegue responsabilidades y corresponsabilidades de manera que la colaboración tenga una dirección clara hacia el cumplimiento del PDHDF y sea más efectiva en la implementación del mismo. Esto ha sido patente en trabajo de campo; con frecuencia se señaló en los talleres que se realizaron en los entes implementadores que hace falta que se asuman liderazgos operativos para líneas de acción que requieren de la colaboración de más de una dirección o área.

A través de entrevistas y asistencias a juntas, la evaluación encontró que los principales esfuerzos al interior de la SSSP en materia de coordinación operativa (relacionados con la implementación del Programa), son la Mesa Interinstitucional de Justicia, La Mesa Socio-Jurídica de la DEPRS y las colaboraciones del INCAPE.

La Mesa Interinstitucional de Justicia cuenta con la participación de la Procuraduría General de Justicia del DF, la Secretaría de Seguridad Pública del DF, la SSSP, la Comisión de Derechos Humanos del DF, el Tribunal Superior de Justicia y la Subsecretaría de Gobierno del DF; así como algunas organizaciones de la sociedad civil que sostienen un interés en el tema de derechos humanos y justicia y que brindan un punto de vista ciudadano al proceso. Como es evidente, la coordinación de la mesa es compleja dada la cantidad de dependencias involucradas y las convocatorias, al menos en dos casos, fue de último minuto. Todavía en la cuarta reunión de esta mesa se utilizó mucho tiempo para hablar de la mesa misma y para discutir incluso el sentido y propósito de la misma. En la misma reunión fue evidente que la SSSP necesita involucrar a funcionarios de mayor rango en las juntas y mesas que son puestas en marcha con la finalidad de coordinar la ejecución del Programa entre distintas dependencias. Concretamente, la participación del titular de la DEJDH, principal enlace del PDHDF de la Subsecretaría, sería fundamental en la Mesa Interinstitucional de Justicia.

Como se menciona arriba, los otros dos ejercicios relevantes de coordinación son la mesa socio-jurídica a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prevención y Readaptación Social, así como los convenios y acuerdos de colaboración que lleva a cabo el INCAPE para dotar de material y contenido, y conseguir docentes especialistas, para los cursos que se imparten a los técnicos en seguridad y los técnicos penitenciarios. Estos dos esfuerzos de colaboración y coordinación entre la SSSP, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la CDHDF tienen el potencial de facilitar la implementación del Programa y de involucrar a las organizaciones expertas de la sociedad civil en la ejecución de líneas de acción que requieren personal capacitado en temas muy específicos y con los cuales la SSSP no cuenta.

La capacitación de funcionarios es uno de los primeros medios que la Subsecretaría utiliza para cumplir con acciones de derechos humanos y prueba de ello es el hecho de que se participó al INCAPE del Programa de Derechos Humanos desde la etapa de la elaboración del Diagnóstico. Por otro lado, los medios mediante los cuales este Instituto ha conseguido ejecutar líneas de acción sin la asignación de presupuesto son un caso extraordinario de colaboración y coordinación inter e intra-institucional. Sin presupuesto, desde hace alrededor de 8 años, el INCAPE ha entablado relaciones productivas con: CDHDF, CONAPRED, INMUJERES, UACM, INAPAM, INEA, Delegación Coyoacán, y con expertos académicos. Estas relaciones han sido fundamentales para la realización de capacitaciones y sensibilizaciones que se reportan como parte del Programa, aunque en la mayoría de los casos se imparten desde antes de la publicación de éste. El Programa no ha contado hasta ahora con un presupuesto adicional para el INCAPE; los funcionarios entrevistados señalaron que se solicitó presupuesto para equipo de las unidades de capacitación, más no se mencionó la contratación de personal o la incremento a la difusión de los cursos o en general un incremento al Instituto. El incremento de presupuesto para el Instituto debe tomarse en cuenta ya que la capacidad del INCAPE de sostener las relaciones y colaboraciones que posibilitan su operación mínima no es infinita y depende de factores que no siempre están a su alcance y que por lo tanto son frágiles. Ejemplo de esto es la prioridad que distintos organismos otorgan a su contribución y colaboración con el sistema penitenciario. En INCAPE y en la DEPRS se reportó que el cambio de un titular de alguna dependencia externa a la SSSP (el CONAPRED en el caso del INCAPE y la CDI en el caso de la DEPRS) ha significado el final de un acuerdo de trabajo importante. En este sentido, es

importante que la colaboración interinstitucional no sea mermada, o no peligre, por la falta de presupuesto de las dependencias que solicitan apoyo.

Además de lo anterior es importante señalar que si bien existen enlaces para cada una de las direcciones ejecutivas que implementan el Programa, no siempre coincide que el enlace sea la persona más informada o capacitada para dar cumplimiento al Programa. Esto parece ocurrir porque el nombramiento ocurre de acuerdo con las funciones y nivel jerárquico formalmente definidas o el perfil profesional de las personas, sin tomar en cuenta otros factores que podrían ser relevantes como disponibilidad del funcionario para asistir a capacitaciones, reuniones del Programa, o grado de acercamiento al Programa y a las acciones que se requieren para ejecutar líneas de acción.

Tabla 3.2. Estatus de la SSSP en cuanto el proceso de coordinación

<i>Etapa: coordinación</i>				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	1) Las áreas desconocen si existen otros actores que coadyuvan a la implementación de una línea de acción, asimismo, no tienen claro cuál será su contribución para la implementación de la misma. 2) No existen medios de comunicación formales para tratar asuntos relacionados con el PDHDF. 3) No existen enlaces por área para la implementación del Programa.	1) Las áreas conocen si existen otros actores que coadyuvan a la implementación de una línea de acción, asimismo, tienen claro cuál será su contribución para la implementación de la misma. 2) No existen medios de comunicación formales para tratar asuntos relacionados con el PDHDF. 3) No existen enlaces por área para la implementación del Programa.	1) Las áreas conocen si existen otros actores que coadyuvan a la implementación de una línea de acción, asimismo, tienen claro cuál será su contribución para la implementación de la misma. 2) Existen medios de comunicación formales para tratar asuntos relacionados con el PDHDF. 3) No existen enlaces por área para la implementación del Programa.	1) Las áreas conocen si existen otros actores que coadyuvan a la implementación de una línea de acción, asimismo, tienen claro cuál será su contribución para la implementación de la misma. 2) Existen medios de comunicación formales para tratar asuntos relacionados con el PDHDF. 3) Existen enlaces por área para la implementación del Programa.
Estatus			X	
Evidencia			Aunque las áreas de la SSSP saben de la existencia de responsables y co-responsables para líneas de acción, no se han establecido métodos para establecer plazos o responsabilidades específicas para cada línea de acción. La coordinación depende en muchos casos de mecanismos previos a l Programa que no se han visto modificados o fortalecidos por el Programa. Además de lo anterior, existen enlaces para cada una de las direcciones ejecutivas que implementan el Programa pero muchas veces el enlace no es la persona más informada o capacitada para dar cumplimiento al Programa.	

3.2.4 Supervisión y monitoreo

La SSSP lleva a cabo labores de seguimiento de la implementación del Programa. Esta actividad queda bajo la responsabilidad de la Subdirectora de Derechos Humanos de la dependencia e implica la recolección mensual de los informes que producen las direcciones

encargadas de cada línea de acción. A través de oficios y una base de datos de la dependencia, la Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos sí tiene los mecanismos para solicitar informes de avance y detalles sobre las acciones realizadas, mas no cuenta con los mecanismos o el personal para juzgar el grado de adecuación entre las actividades reportadas y las líneas de acción. En otras palabras, el equipo de seguimiento no tiene las facultades, como tampoco los indicadores, para juzgar si las acciones que se reportan para cumplir con una línea de acción son congruentes con la línea o si logran efectivamente lo que la línea propone. Un punto muy importante sobre seguimiento y monitoreo es que la presencia de organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones académicas es asimétrica a lo largo del proceso de implementación. Se notó su presencia en la implementación de ciertas líneas de las que aquí se analizan –por ejemplo la 13 y la 1861— pero no se ha previsto, al interior del ente, su participación en el seguimiento y monitoreo de otras acciones emprendidas. Esto debe tomarse en cuenta para futuros ejercicios.

El monitoreo de la implementación tiene una debilidad que está relacionada con la falta de indicadores y líneas de base o criterios de implementación, que son fundamentales para hacer de la ejecución y el seguimiento del Programa actividades menos intuitivas. En otras palabras, no hay una metodología, o una serie de criterios para medir el cumplimiento de las líneas de acción, así como tampoco existen indicadores, que permitan establecer el grado de correspondencia entre las líneas de acción y las actividades realizadas, o sobre el grado en que las actividades registradas como correspondientes al cumplimiento de una línea de acción realmente conducen a la implementación de la misma. Hasta ahora ha sido el criterio de los encargados de implementar o comunicar las actividades realizadas el que determina mayoritariamente si una línea de acción ha sido implementada o no, con base en criterios poco homogéneos o definidos.

No obstante el mecanismo de recolección y sistematización de avances en materia de ejecución del Programa dio un salto cualitativo de octubre a noviembre de 2010 al incorporar, en la hoja de reporte de avances de cada área, una columna adicional en la que se detallan acciones pendientes. Esto es importante ya que permite valorar, si bien subjetivamente, el avance para cada línea de acción con un juicio informado por dos elementos: lo que se ha hecho y lo que se identifica como pendiente. Una de las ventajas de este sistema de monitoreo interno es la periodicidad mensual de recolección de información.

Tabla 3.3. Estatus de la SSSP en cuanto a la supervisión y el monitoreo

Etapa: supervisión y monitoreo				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	1) No existe un área encargada de la supervisión y monitoreo. 2) No existen indicadores para medir exclusivamente el avance en la implementación del PDHDF. 3) No se han definido metas para la implementación del Programa. 4) Las áreas no generan reportes periódicos para verificar el avance en la implementación.	1) Existe un área encargada de la supervisión y monitoreo. 2) No existen indicadores para medir exclusivamente el avance en la implementación del PDHDF. 3) No se han definido metas para la implementación del Programa. 4) Las áreas no generan reportes periódicos para verificar el avance en la implementación.	1) Existe un área encargada de la supervisión y monitoreo. 2) Existen indicadores para medir exclusivamente el avance en la implementación del PDHDF 3) Se han definido metas para la implementación del Programa 4) Las áreas no generan reportes periódicos para verificar el avance en la implementación.	1) Existencia de un área encargada de la supervisión y monitoreo; 2) Existencia de indicadores para medir exclusivamente el avance en la implementación del PDHDF; 3) Metas definidas para la implementación del Programa; 4) Generación de reportes periódicos por parte de las áreas implementadoras para verificar el avance en la implementación.
Estatus			X	
Evidencia			La SSSP cuenta con un avance demostrable en seguimiento y monitoreo. Cuenta con un área encargada de la tarea y cuenta con un mecanismo de sistematización de información sobre el avance de cada línea de acción. Si bien no se han definido indicadores o mínimos para cada línea de acción, la tabla de seguimiento ha dado un salto cualitativo a lo largo de los meses en los cuales se llevó a cabo esta evaluación al incluir una columna con acciones faltantes y complementarias para el cumplimiento de la línea de acción.	

3.2.5 Hallazgos relevantes

SSSP fue una de las dependencias que más temprano comenzaron a implementar elementos del PDHDF. Primero, a través de capítulos del Diagnóstico y, luego, a través de líneas de acción, la Subsecretaría ha dado forma a su operación cotidiana con base en el enfoque de derechos humanos desde 2008. Esto hace del Sistema Penitenciario uno de los entes más avanzados en esta materia y prueba de ello es su avance de 89% reportado a la SSG. Sin embargo, queda mucho por hacer para que el Programa pueda garantizar que las acciones y los esfuerzos tengan un impacto en los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

Por un lado, es importante que la planeación de la operación del Programa refleje la complejidad operativa de la SSSP y que los funcionarios de los Centros de Reclusión estén más expuestos al Programa y tengan oportunidades de enriquecerlo con el conocimiento privilegiado que tienen de sus Centros. Es urgente que la falta de personal (que a menudo se menciona como el principal obstáculo a la implementación del Programa) deje de ser un obstáculo a la capacitación de personal técnico y de seguridad. Se deberían considerar programas de capacitación que no impliquen el traslado de servidores públicos o incluso programas de capacitación que se lleven a cabo durante los turnos de los servidores públicos y que se enriquezcan de las situaciones, carencias y problemáticas cotidianas.

Por otro lado, es fundamental que la coordinación del PDHDF, que está a cargo de un equipo de siete personas, se acompañe de mayor liderazgo y capacidad ejecutiva tanto dentro de la SSSP como fuera de ésta, en juntas como la Mesa Interinstitucional de Justicia. Sin embargo es importante analizar cuidadosamente si es indispensable que la coordinación del Programa se lleve a cabo por personal que se dedica exclusivamente al Programa. Si bien es importante señalar la existencia de grandes cargas de trabajo que afecta a los funcionarios y lleva a que la implementación de líneas de acción no sea la óptima (no se le dedica suficiente tiempo o suficientes recursos humanos), también es importante reconocer que la implementación del PDHDF se ve beneficiada de la constante interacción de funcionarios con una pluralidad de actividades cotidianas. Por ejemplo, aunque podría ser deseable que el equipo coordinador se dedicara exclusivamente al Programa, sus actividades corrientes (aquellas que no son el PDHDF) los convierten en una figura clave para el Programa en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario DF. Su interacción con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, con las recomendaciones de la CDHDF y la CNDH así como con las visitadurías de estas comisiones, y su constante atención a las quejas que tanto internos como familiares interponen por presuntas violaciones a los derechos humanos en los Centros de Reclusión, son algunas de las actividades que los hacen de las figuras más involucradas con la promoción y el monitoreo de los derechos humanos en la SSSP.

3.3 Proceso de implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Como ya se ha mencionado, para esta evaluación del proceso de implementación del PDHDF, se han seleccionado tres estudios de caso, para cada uno de ellos se eligieron 10 líneas de acción a evaluar con base en su relevancia. Las diez líneas de acción que serán estudiadas para la SSSP se muestran a continuación, más adelante se detallan los avances encontrados en cada una de ellas:

1. Línea de acción 13
2. Línea de acción 315
3. Línea de acción 322
4. Línea de acción 372
5. Línea de acción 377
6. Línea de acción 395
7. Línea de acción 468
8. Línea de acción 1860
9. Línea de acción 1861
10. Línea de acción 1966

3.3.1 Línea de acción 13

La línea de acción 13 establece lo siguiente:

Diseñar, presupuestar, implementar, dar seguimiento y evaluar, con la asesoría del COPRED y la participación de las OSC y la academia, programas y acciones de sensibilización, información y capacitación en el derecho a la igualdad y a la no

discriminación para las y los custodios y directivos de los centros de reclusión, específicamente por lo que hace al trato y el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Esta línea de acción deberá tomar en cuenta las líneas 18 a la 21.

La línea de acción fue incorporada al proyecto de presupuestación POA 2011 en julio de 2010 y fue asignada al área responsable, la Dirección Ejecutiva de Seguridad Penitenciaria (DESP) en septiembre de 2010. Los reportes de avance de esta línea de acción señalan actividades de capacitación, coordinadas por el INCAPE, pero este Instituto no está asignado como responsable o co-responsable y no se mencionan actividades de la dirección responsable (DESP). Llama la atención la participación de muchas organizaciones, incluidas OSC, en la impartición de cursos y acciones de sensibilización más no en la evaluación del impacto de las mismas. No se encontró ningún vínculo o retro-alimentación con recomendaciones de la CDHDF y tampoco se reportan actividades posteriores a la asignación de la línea de acción en septiembre de 2010; los cursos incluidos en los informes son anteriores. Las actividades con que se reporta el cumplimiento de esta línea son:

En 2009: “Uso Adecuado y Proporcional de la Fuerza”, con ponentes de la Dirección General de Promoción y Educación de los Derechos Humanos de la CDHDF; “Derechos de la Mujer, Sexualidad, Diversidad Sexual y VIH/SIDA, reflexiones para su intervención” con la colaboración de INMUJERES; “Gestión Emocional Habilidades y Afrontamiento” en colaboración con la DESP. De acuerdo con la información del cuadro de seguimiento, estos cursos beneficiaron a un total de 236 elementos de seguridad.

En 2010 se realizaron siete “Cine Debates” en los que participaron Jefes de Seguridad, Jefes de los Servicios de Apoyo de los Centros de Reclusión y Personal Técnico. En estos cine-debates participaron un total de 158 elementos. Además de lo anterior el INCAPE impartió el Curso de Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario, con especial énfasis en discriminación hacia grupos vulnerables y derechos de la infancia.

Tabla 3.4. Avance en la implementación de la línea de acción 13

Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus				X
Evidencia				La SSSP tiene una oferta de cursos de capacitación establecida y en colaboración con una variedad de instituciones. Esto lo confirmaron las entrevistas y los documentos del INCAPE que se nos fueron participados durante la investigación. No obstante es importante involucrar a la DESP en esta línea de acción ya que está designada como la autoridad implementadora de la línea.

3.3.2 Línea de acción 315

La línea de acción 315 establece lo siguiente:

Diseñar e implementar, en coordinación con la sociedad civil organizada, metodologías de trabajo en las diversas instancias de procuración y administración de justicia, a fin de generar información desagregada, incluyendo información por grupo de población en situación de discriminación y/o exclusión, edad, sexo y demás datos útiles para la medición, e indicadores que incluyan:

a) Cifras sobre quejas presentadas ante las visitadurías u los órganos internos; recepción de quejas de cada instancia y de la CDHDF por violaciones de derechos humanos, en general, y específicamente sobre tortura y tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, las recomendaciones o resoluciones emitidas derivadas de éstas y casos en que se ha sancionado administrativamente a las y los servidores públicos imputados de tortura y todo tipo de actos contra la integridad personal y sanciones impuestas, así como el seguimiento de los mismos.

b) Investigaciones abiertas sobre denuncias de tortura y todo tipo de actos contra la integridad personal, casos en que se ha ejercido la acción penal y procesos en que se ha dictado sentencia firme, ya sea absolutoria o condenatoria y, respecto de las últimas, la extensión de las penas impuestas; y otro tipo de información desagregada y detallada, que facilite la verificación de la adecuada identificación de los actos tortura.

c) Incluir la perspectiva de género y un enfoque diferenciado por grupo de población en situación de discriminación o exclusión.

La Subdirección de Derechos Humanos lleva estadísticas mensuales, trimestrales y anuales con datos en los que “se desglosan los temas relacionados a violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad”; sin embargo, no está claro el tipo de desglose que se hace de las violaciones, si por cantidad, por reclusorio, por tipo de violación/derecho violado, o por gravedad.

Hay debilidades en las cifras que miden la población de los reclusorios. Esta cifra contabiliza a la población que está estable en el reclusorio y no a las personas que entran un día y son liberados esa noche tras pagar una fianza.

También es importante mencionar que en la columna de acciones concretas del cumplimiento con esta línea de acción se mencionan tres actividades que no tienen relación con los incisos de la presente línea de acción. Por ejemplo 1) se menciona la inclusión de tres líneas de acción en la presupuestación de 2011, 2) se pidió a la Directora de Prevención y Readaptación Social que nombrara a un enlace responsable de las líneas de acción de la dirección, y 3) finalmente se hizo lo mismo con el Director de la DEJDH. Éstas son todas acciones que se identificaron pero no están relacionadas con ninguno de los tres incisos de esta línea de acción. En contraste con lo anterior, la columna (modificación reciente –y positiva- a la tabla de seguimiento) de acciones pendientes detalla con claridad que están pendientes de cumplimiento los tres incisos de esta línea de acción.

Tabla 3.5. Avance en la implementación de la línea de acción 315				
Etapa: ejecución				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus	X			
Evidencia	No se han llevado a cabo las acciones necesarias para generar cifras confiables del número de quejas sobre violaciones a los DH y tampoco se ha podido sancionar efectivamente a custodios que incumplen con el reglamento. El mecanismo de información inter-direccional está en pie pero el estándar actual es de nula o escasísima sanción efectiva a servidores públicos.			

3.3.3 Línea de acción 322

La línea de acción 322 establece lo siguiente:

Elaborar un Manual de Procedimientos de la SSPDF, la PGJ y la - Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la SG en relación con los procedimientos disciplinarios de sus agentes, las y los custodios y demás servidores públicos en caso de denuncias de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes, que contenga los siguientes elementos:

- a) Las garantías de debido proceso en general y el principio de legalidad y certeza jurídica en particular.
- b) Las medidas para que las contralorías internas de la SSPDF, la PGJ y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario-SG garanticen que comparezcan las personas contra quienes se inició un procedimiento y hayan sido citadas por esa instancia.
- c) Un apartado específico donde se establezcan los lineamientos que regirán al interior de la SSPDF, la PGJDF y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario- SG para que se denuncien, investiguen (inclusive de oficio) y sancionen los casos de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes atribuibles a su personal (cualquiera que sea el cargo) y donde se contemple la obligación para que se dé vista de inmediato a las instancias competentes y se coadyuve con éstas en la investigación de casos de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes.
- d) La obligación de informar de manera obligatoria al personal de los reclusorios sobre la existencia de los procedimientos disciplinarios y cómo iniciarlos.
- e) Especificar que cualquier persona puede denunciar la tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes cuando existan elementos que permitan presumirla.

Esta línea de acción está co-asignada con PGJDF y no está en la línea de presupuesto del POA 2011 de SSSP. La línea de acción es muy específica y no deja mucho lugar a la interpretación sobre el tipo de productos o resultados que cumplen con lo requerido en la línea.

La DESP informa sobre avances en un Manual Operativo de los Centros de Reclusión. Además de lo anterior se reportan los incisos, apartados y capítulos de los documentos normativos existentes que cumplen con las funciones que esta línea de acción pretende satisfacer y se reporta contenido sobre normatividad del sistema penitenciario en los cursos que imparte el INCAPE. Estos cursos son los mismos que se mencionan en el análisis de la línea de acción 13.

Esta línea de acción requiere de la colaboración de la SSSP y la PGJDF; sin embargo no se han expresado los términos de la colaboración. Una fuente de preocupación respecto a esta línea es que al parecer no existen todavía los mecanismos de coordinación que le den cumplimiento.

Los reportes de avance de esta línea de acción son otro ejemplo más de que se necesita establecer una serie de criterios o indicadores que ayuden a determinar qué acciones constituyen un avance en el cumplimiento de qué tipo de líneas. En este caso, la línea de acción pide la elaboración de un manual de procedimientos común a la PGJDF, la SSPDF y la SSSP. No obstante, parte de las actividades reportadas como avance en la línea desde la SSSP son capacitaciones en materia de normatividad y el establecimiento de QUEJATEL, como un servicio de denuncias telefónicas sin costo desde los reclusorios. Estas acciones sin duda promueven el enfoque de derechos humanos y muy probablemente tengan una relación directa con alguna de las líneas de acción del PDHDF, más difícilmente pueden considerarse conducentes al cumplimiento de esta línea.

Queda claro que su cumplimiento sería el mayor esfuerzo normativo o en materia de DH para la PGJDF y la SSPDF. Por ello el cumplimiento de esta línea puede tener un gran impacto en la institucionalización y la transversalización del enfoque de derechos humanos en la política pública de este ente implementador.

Tabla 3.6. Avance en la implementación de la línea de acción 322				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus		X		
Evidencia		Para esta línea de acción se reportan avances en un manual operativo de centros de reclusión más no queda claro si involucra a todas las dependencias requeridas por la línea. Tampoco queda claro el grado de avance en el manual. Las demás acciones que se reportan para esta línea de acción no están relacionadas con la elaboración de dicho manual de procedimientos.		

3.3.4 Línea de acción 372

La línea de acción 372 establece lo siguiente:

Diseñar e implementar un programa de atención a personas internas con discapacidad intelectual, mental o psicosocial.

Esta línea de acción pide implementar un programa de atención a internos/as con discapacidad intelectual, mental o psicosocial y de acuerdo a uno de los documentos que se nos fueron facilitados, está asignada a los directores de los Centros de Reclusión del Sistema Penitenciario. La línea no forma parte de la lista de líneas que fueron identificadas como líneas que requieren presupuesto en 2011.

La Subdirección de Derechos Humanos, a través de su reporte de avance, nota que a partir de julio de 2009 se implementa el “Programa de Tratamiento Psicosocial Jerárquico para la Rehabilitación de Internos Psiquiátricos” en la Penitenciaría del DF, en los Reclusorios Preventivos Norte, Sur y Oriente, así como en el Centro Femenil de Readaptación Social del Distrito Federal.

El Centro Varonil de Readaptación Psicosocial (CEVAREPSI) lleva a cabo una gran variedad de acciones que contribuyen a la rehabilitación social de los internos con discapacidades intelectuales y psicosociales. Las principales actividades son deportivas, educativas y de alfabetización, culturales y artísticas. En trabajo de campo fue señalado que éste es el Centro de Reclusión al que son canalizados todos los internos masculinos con estas discapacidades, pero no existe un centro equivalente para la población femenina ya que si bien el Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan cuenta con instalaciones y personal de salud, éste no es un centro especializado en psiquiatría o psicología.

Al respecto de las asignaciones oficiales, llama la atención que no se nos brindó ninguna evidencia de que se hubiera girado un oficio a los directores de los Centros de Reclusión que asigne o gire instrucciones de llevar a cabo esta línea de acción en específico. Otra anomalía relacionada con la asignación de responsabilidades en esta línea es la ausencia, en la redacción de la línea, de la Secretaría de Salud y del CEVAREPSI.

Gracias al trabajo de campo se pudo observar que ni el CEVAREPSI ni el Femenil Sur de Tepepan, que son los centros especializados en el tratamiento de internos e internas con discapacidades mentales y psico sociales, tienen la capacidad de atender a toda la población penitenciaria que sufre de enfermedades psiquiátricas y psicológicas. Aunque en muchos casos estos centros fungen como centros de diagnóstico y prescripción, muchos de los internos son devueltos a otros centros penitenciarios para llevar a cabo su tratamiento con apoyos y gestiones relativamente informales. En trabajo de campo se nos informó que los logros de el Programa de Tratamiento Psicosocial Jerárquico para la Rehabilitación de Internos Psiquiátricos depende en gran medida de un re-acomodo de los recursos humanos materiales y financieros existentes en los Centros, así como de la capacidad personal de los directores de Centros y el los técnicos penitenciarios de atraer donativos en especie que

logran apenas cubrir lo esencial para el tratamiento y la vida digna de los internos psiquiátricos.

Tabla 3.7. Avance en la implementación de la línea de acción 372				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus			X	
Evidencia			A pesar de que muchos de los directivos de centros no conocían esta línea de acción, la gran mayoría estaba al tanto del Programa que se implementó en todos los centros para dar atención a internos psiquiátricos.	

3.3.5 Línea de acción 377

La línea de acción 377 establece lo siguiente:

Llevar a cabo cambios administrativos y procedimentales para dar atención médica a todas las personas recluidas que se encuentren en zonas de aislamiento y en traslados, así como crear mecanismos eficaces de supervisión y sanción contra el personal que no cumpla con sus obligaciones.

Resulta importante señalar que en la primera base de datos de líneas de acción a la que se tuvo acceso se señala como responsable de la implementación a los directores de Centros de Reclusión y en la hoja de seguimiento de la DEJDH se señala a la DEPRS. Esto de acuerdo a los informantes al interior de la dependencia, es producto del diálogo y las negociaciones que se llevaron a cabo para “afinar” la asignación de líneas de acción a las direcciones. Lo anterior es congruente con lo relatado en la DEPRS ya que en entrevista, un funcionario mencionó haber solicitado la responsabilidad de líneas de acción que no le habían sido asignadas.

El convenio entre DEPRS y la Secretaría de Salud está pendiente de firma y esto es evidentemente un paso importante para la implementación completa de la línea de acción. Además del convenio que se menciona anteriormente, existen arreglos entre los Centros de Reclusión pequeños como el Centro de Ejecución de Sanciones Penales Oriente (también conocido como el Anexo Oriente) y los grandes que gozan de instalaciones médicas que no existen en centros pequeños. En este caso en particular, el Anexo Oriente (con una población que no rebasa los 400 internos) satisface la demanda de servicios de salud mediante el traslado de internos al Reclusorio Preventivo Oriente, ya que no cuenta con instalaciones médicas generales. El Anexo Oriente, por ejemplo, cuenta con un servicio permanente de salud dental y con un médico de la SSSP que acude los fines de semana. Este mecanismo de colaboración es previo al PDHDF.

Durante los recorridos en los centros penitenciarios fue evidente que existen trabajos importantes de remodelación, construcción y operación, así como de contratación de personal, que buscan mejorar la oferta de atención médica para la población penitenciaria. Por ejemplo, para el caso de la línea de acción 366 referente a la remodelación de la torre médica en Tepepan, fueron ya aprobados \$78,000,000.00 de pesos MX (aprox. \$6,190,596.33 de dólares al 30 de noviembre de 2010). Por otro lado, la clínica en el Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla está recién inaugurada y puede atender la mayoría de las especialidades médicas que requiere la población femenina. No obstante, el problema de escasez de atención médica en el sistema penitenciario no es sólo cuestión de infraestructura. Uno de los principales obstáculos para la atención médica en el Reclusorio Preventivo Varonil Sur es la “mala actitud” (en palabras del funcionario entrevistado) del personal sindicalizado de la Secretaría de Salud y la imposibilidad de efectuar cambios en los procedimientos y estatutos que rigen laboralmente a este personal. Por ejemplo, un problema en todos los centros es que el personal médico no está obligado a dar atención médica a más internos de los que estipula su contrato laboral por turno. Se ha solicitado que aumenten el número de internos que atiende cada médico por turno a al menos 20, pero estos cambios son rechazados. Otro obstáculo que se mencionó en las entrevistas es la imposibilidad de llevar atención médica a los módulos de seguridad. En otras palabras, el personal de la Secretaría de Salud no se desplaza de su área de trabajo y esto claramente perjudica a aquellos internos que sufran de alguna limitación motriz. Una de las “soluciones” mencionadas para contrarrestar la imposibilidad de atender a los internos peligrosos en sus celdas es el traslado nocturno a la clínica o las instalaciones médicas. Esto se hace para evitar el contacto de los internos peligrosos con más internos o con más personal del indispensable. Los funcionarios de los centros de reclusión que fueron visitados señalaron las siguientes debilidades: 1) que no existe un programa de sensibilización para personal médico sobre trato adecuado, y derechos de los internos y 2) que la asignación de médicos al sistema penitenciario sigue siendo una especie de castigo para el personal de la Secretaría de Salud. Por estas razones, exponen los funcionarios, el personal médico que llega a los centros de reclusión llega con mala actitud y muchas veces con “vicios” o conductas no deseables.

Se considera que el cumplimiento de esta línea de acción es bajo, aun con los incrementos de infraestructura que se han llevado a cabo para incrementar la atención médica para la población penitenciaria. Es fundamental, para mejorar la atención, que la línea cuente con avances en materia de diálogos, convenios y acuerdos con la Secretaría de Salud (por ejemplo elevar el número de fichas que pueden atender por turno y designar a médicos penitenciarios capaces de atender situaciones de emergencia en población o en módulos de seguridad), así como campañas de dignificación de la labor de los profesionistas médicos al interior de los centros penitenciarios y campañas de información y sensibilización de los derechos de los internos.

En el Reclusorio Preventivo Varonil Sur se mencionó una estrategia dirigida por la dirección del Centro que pretende contrarrestar la falta de atención médica: la creación de una “Brigada de Internos para la Protección Civil” que está capacitada en primeros auxilios y que cumple con la función de tratar a otros internos.

Por otro lado, la SSSP ha recurrido a contratar médicos para cubrir los vacíos que deja la Secretaría de Salud. Por ejemplo, el médico que asiste al Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente los fines de semana es un médico contratado por la Subsecretaría. Sin embargo, esta contratación es bajo el nombramiento de técnico penitenciario, ya que el ente no cuenta con la función orgánica y la capacidad estatutaria para contratar médicos. Esto ocasiona que los médicos contratados por la Subsecretaría trabajen en condiciones salariales inadecuadas. No se mencionó, ni en los documentos revisados ni en las entrevistas realizadas a los servidores públicos de la dependencia, que se estén planeando cambios en la modalidad de contratación de médicos en la Subsecretaría.

Tabla 3.8 Avance en la implementación de la línea de acción 377				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus		X		
Evidencia		No se ha avanzado en materia de convenios y cambios normativos, laborales o procedimentales que permitan mejorar la calidad de la atención que el personal de la Secretaría de Salud brinda al interior de los reclusorios y sancionar cuando sea necesario. Existen esfuerzos importantes de incremento de la cantidad y la calidad de instalaciones médicas para la población penitenciaria. Sin embargo la línea de acción se refiere a reformas y/o cambios procedimentales laborales que permitan mejorar el desempeño del personal médico.		

3.3.6 Línea de acción 395

La línea de acción 395 establece lo siguiente:

Diseñar e implementar un programa de capacitación al personal encargado de prestar servicios en los Centros de Reclusión sobre derechos humanos y con perspectiva de género, con especial énfasis en la salud sexual y salud reproductiva.

El INCAPE es el órgano responsable de la capacitación al interior de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario. Como tal, no sólo tiene a su cargo la capacitación en derechos humanos sino que principalmente lleva a cabo cursos de formación para los custodios que formarán parte del cuerpo de seguridad de la dependencia.

En entrevista se identificó que el INCAPE ha estado trabajando desde 2002 con la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos de la CDHDF, por medio de un programa de capacitación que se imparte quincenalmente a 25 custodios de seguridad del sistema penitenciario. Al programa pueden acceder custodios de todos los Centros. Además de esto, se inició en 2010 un diplomado para mandos de seguridad y personal de aduanas en colaboración con la Universidad de la Ciudad de México, la CDHDF y la Subsecretaría.

Para cumplir con esta línea de acción, la hoja de avances el INCAPE reporta ocho cursos de capacitación a custodios y personal de estructura de los Centros de Reclusión con los siguientes títulos: Justicia con perspectiva de género, Género y Derechos Humanos de las Mujeres, Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Los contenidos de los cursos fueron revisados y su grado de apego al enfoque de derechos humanos es satisfactorio. La participación con INMUJERES, estipulada y requerida en la línea de acción es satisfecha por la colaboración de esta institución, así como la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. Una de las fortalezas de los mecanismos de capacitación de la Subsecretaría es que el INCAPE está en constante comunicación con los directivos de los Centros, quienes reportan deficiencias y necesidades de capacitación y solicitan así modificaciones a los cursos o un incremento de la oferta hacia nuevos temas.

Resulta evidente que sí existe una amplia gama de cursos que promueven el enfoque de derechos humanos en la SSSP. No obstante es importante subrayar que si bien una de las fortalezas del INCAPE es que éste puede modificar su oferta de cursos de acuerdo a las necesidades de los Centros, este mismo fenómeno es evidencia de que no existe un programa que esté formalmente establecido y redactado, capaz de traducir en módulos y clases los contenidos generales y específicos del PDHDF.

Ésta es una de las sesenta y cuatro líneas de acción para las que se solicitó presupuesto en el POA 2011. No obstante la revisión de los Marcos de Política Pública hizo evidente que la línea no está ligada a ninguna de las actividades institucionales.

Tabla 3.9. Avance en la implementación de la línea de acción 395				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus			X	
Evidencia			El avance de esta línea de acción es satisfactorio tanto por la adecuación de los contenidos de los cursos, como por la colaboración inter-institucional. No obstante no se identificó un programa formal de capacitación establecido a raíz del PDHDF.	

3.3.7 Línea de Acción 468

La línea de acción 468 dicta lo siguiente:

Crear coordinadamente una base de datos a efecto de detectar a las y los servidores públicos más recurrentes en la violación de derechos humanos dando vista a la contraloría interna de hechos constitutivos de faltas administrativas. Publicar estas estadísticas anualmente.

De acuerdo con la última hoja de avances entregada el 26 de noviembre 2010, la presente línea de acción no se ha implementado. La columna de acciones pendientes dice lo siguiente: “elaborar una solicitud a [la] subdirección de control de información o a informática

con la finalidad de crear una base de datos a efecto de detectar las y los servidores públicos más recurrentes en la violación de derechos humanos y estar en posibilidades de publicar estas estadísticas anualmente.”

Es importante resaltar que la sola cantidad de denuncias no bastará para cumplir con la presente línea de acción y es sumamente importante que se pongan en marcha los mecanismos para llevar un control de los funcionarios que incumplen con los derechos humanos. Resulta importante para cumplir con esta línea que haya un trabajo muy cercano entre la Subdirección de Derechos Humanos y los Centros de Reclusión.

Tabla 3.10. Avance en la implementación de la línea de acción 468				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus	X			
Evidencia	No se ha solicitado al área correspondiente la información requerida para elaborar la lista o el cuadro estadístico requerido por la línea de acción.			

3.3.8 Línea de acción 1860

La línea de acción 1860 dicta lo siguiente:

Establecer mecanismos de trabajo en los centros de reclusión y capacitar al personal para que adquieran o mejoren la capacidad de identificar a personas indígenas reclusas que no se asuman como tal, y así mejorar el nivel de protección de sus derechos como parte de un grupo étnico y como individuos.

De acuerdo con los informes de avance que se reportan de esta dependencia, hay programas específicos de apoyo para cada uno de los grupos vulnerables del sistema penitenciario del DF. Existen programas de apoyo para indígenas guiados por los diagnósticos y la colaboración que surge de la Mesa Socio-Jurídica.

Mediante un esquema de “iguales”, la DEPRS pretende ubicar a los indígenas que no se identifican como tales. El mecanismo consiste en solicitar a la población indígena de los reclusorios que identifique internos indígenas que no se están asumiendo como tales por miedo a ser discriminados. Este esquema está en pie probablemente para evitar la violencia de la estigmatización y la discriminación a la que pueden estar sujetas las identificaciones “oficiales” o “institucionales”. Sin embargo, no existen medios para garantizar lo anterior, y tampoco existe una garantía de que la identificación sea exitosa, es decir no existe una garantía de que no haya falsos positivos y falsos negativos en el diagnóstico que los propios indígenas en reclusión llevan a cabo.

La última hoja de avance reporta el diseño de y la solicitud de presupuesto para una capacitación a los técnicos penitenciarios con la finalidad de detectar población vulnerable cuyo bienestar pueda verse incrementado mediante los programas de atención especializada

que brinda la SSSP. Sin embargo, no se tiene evidencia de que este curso ya esté diseñado así como de que existan los recursos para impartirlo.

Tabla 3.11. Avance en la implementación de la línea de acción 1860				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus		X		
Evidencia		Los sistemas de identificación que están en marcha no garantizan la identificación oportuna de la población objetivo. Tampoco garantizan la ausencia de actos discriminatorios mecanismos informales de detección de población vulnerable no garantizan que se realicen libres de violencia, estigmatización y humillación de indígenas vulnerables. También es importante que la detección sea sensible a la población indígena vulnerable y no sólo a la población indígena en general ya que los que se pueden ver beneficiados por los programas de atención especializada son los primeros.		

3.3.9 Línea de acción 1861

La línea de acción 1861 dicta lo siguiente:

Realizar un diagnóstico enfocado a valorar el cumplimiento de los derechos de las y los indígenas recluidos, como sobre el derecho a la educación, al trabajo, a la no discriminación, al contacto con el exterior, y otros, en cooperación con expertos-as y representantes de los pueblos y comunidades indígenas.

La realización de un diagnóstico sobre el grado o la medida en que los indígenas gozan de sus garantías individuales y los derechos al trabajo a la educación y a la no discriminación es fundamental para revalorar y transformar procedimientos, normas y actitudes institucionales y por ello tiene un gran potencial de impacto en la institucionalización del enfoque de derechos humanos. Sin embargo, este potencial no se ha desarrollado porque a pesar de que existe una colaboración con organismos e instituciones externas a la Subsecretaría, no se ha realizado este diagnóstico. Para implementar esta actividad la Dirección Ejecutiva de Trabajo Penitenciario ha establecido vínculos con la Asociación Civil "Hermanos Indígenas", la cual apoya a la SSSP con cursos de capacitación para las internas e internos de comunidades indígenas en los reclusorios Oriente, Sur, Tepepan, Femenil Santa Martha y Ceresova, así como en el Femenil Santa Martha. Por otro lado, la Asociación Civil Aztlán apoya a la Subsecretaría con los cursos que se imparten de carpintería, cultivo de hortalizas, elaboración de abonos y compostas naturales, así como en la elaboración de productos alimenticios naturales, en los centros de reclusión del Distrito Federal.

Como es evidente por lo mencionado en el párrafo anterior, existen los medios para organizar a los actores que son llamados a dar cumplimiento a esta línea de acción. Por un lado, están la DETP y la DEPRS que están obligadas a dar respuesta a la línea y, por el otro,

hay una colaboración cercana con organizaciones capacitadas y especializadas en materia de los derechos de los indígenas en reclusión. Como dice la hoja de seguimiento, sólo falta que “se den los tiempos” y ocurra la colaboración necesaria para la elaboración del diagnóstico. Para la ejecución óptima de esta línea de acción falta mayor participación de la CDHDF, ya que esta dependencia cuenta con la capacidad técnica para elaborar documentos de diagnóstico en materia de derechos humanos. Se observó, además, que ninguna de las figuras involucradas ha asumido el liderazgo necesario para comenzar a distribuir o delegar responsabilidades.

Tabla 3.12. Avance en la implementación de la línea de acción 1861				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus		X		
Evidencia		Existen los medios de colaboración suficientes para que esta línea de acción se cumpla y se cuente con el diagnóstico mencionado. Sin embargo falta que surjan los espacios de trabajo y delegación de responsabilidades para que el diagnóstico sea elaborado.		

3.3.10 Línea de acción 1966

La Línea de Acción 1966 dicta lo siguiente:

Proveer a las personas privadas de la libertad, entre las que se encuentra población LGBTTTI, las condiciones de higiene y medios de prevención de ITS, incluido VIH/ SIDA, para evitar contagios posteriores.

Si bien se pudo observar que los centros de reclusión cuenta con estrategias para “proteger” y brindar atención especial a la población LGBTTTI (lésbico, gay, bisexual, trans-sexual, travestí y transgénero e intersex) con o sin VIH/SIDA, la mayoría de los internos con VIH son trasladados a la Penitenciaría del DF donde, de acuerdo con los funcionarios de reclusorios que fueron entrevistados, la Clínica Condesa brinda servicios de apoyo.

Una de las debilidades que se han observado en la repartición de condones en los centros de reclusión (observación validada en el Anexo Oriente y Preventivo Varonil Sur) es la centralización de los condones disponibles. La gran mayoría de los condones se tienen que solicitar a alguno de los técnicos penitenciarios encargados de salud y/o higiene y trabajo social. No obstante, es cada vez más fácil encontrar un flujo abundante de condones en los Centros de Reclusión provenientes de organismos públicos del GDF como también de ONG’s y OSC. Ninguno de los Centros de Reclusión manifestó una carencia de preservativos.

La Dirección de la Penitenciaría informó a través de sus reportes de avance que se desarrollarán acuerdos interinstitucionales, con organismos gubernamentales y no

gubernamentales, a fin de que la población interna cuente con información especializada y promueva la prevención de conductas riesgo. A la fecha de la redacción de este documento no se contó con evidencia de la implementación de estos programas de sensibilización.

Por otra parte la Directora del Centro Femenil de Readaptación Social, indica que el personal técnico penitenciario realiza talleres para la población interna sobre temas de higiene y salud, VIH/SIDA, sexualidad en la mujer y salud sexual y reproductiva, en los que se les proporciona información acerca de las enfermedades de transmisión sexual. Asimismo, el personal de trabajo social proporciona preservativos a la población que lo solicite.

La Titular del Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla también señala que se promoverá a través de pláticas, campañas y cursos para la población LGBTTTI. Estos cursos versarán sobre condiciones de higiene, prevención de enfermedades de transmisión sexual, tanto para la población LGBTTTI como para la heterosexual.

El titular del Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente, refiere que se provee a las personas privadas de la libertad, entre las que se encuentran población LGBTTTI, las condiciones de higiene y medios de prevención de infecciones de transmisión sexual (ITS). La cantidad de población en ese Centro es baja, lo que permite que tenga condiciones de higiene muy distintas a las de los otros centros penitenciarios visitados. Trabajo Social provee de condones a los internos que tienen visita íntima; por lo que respecta al personal técnico penitenciario, se les imparte cursos de sexualidad que incluyen los temas de infecciones de transmisión sexual y VIH/SIDA.

Otra iniciativa positiva y que contribuye al cumplimiento de esta línea de acción es la puesta en marcha, en el Reclusorio Preventivo Sur, de estrategias de detección de internos con infecciones de transmisión sexual (ITS) que cuenta con el apoyo de la Clínica Condesa y el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). El INSP realiza constantemente análisis voluntarios a los internos y el personal de custodia y posteriormente los internos que resultan positivos son trasladados a la Penitenciaría del DF donde la Clínica Condesa sostiene un programa especial de apoyo a internos con VIH. Se mencionó que 85% de la población interna utilizó el servicio de pruebas de detección de enfermedades de transmisión sexual.

Tabla 3.13. Avance en la implementación de la línea de acción 1966				
Evaluación	Rojo	Naranja	Amarillo	Verde
Acciones básicas para la implementación	La ejecución del Programa no ha comenzado, no se posee evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee poca evidencia de la implementación de la línea de acción.	Se posee un avance considerable en la ejecución de la línea de acción.	La ejecución de la línea de acción está casi concluida y se posee evidencia contundente del avance en ella.
Estatus			X	
Evidencia			La mayoría de los centros penitenciarios tiene algún programa de atención especializada a población LGBTTTI. Incluso entre los directivos de centros que manifestaron mayor desconocimiento del Programa, recordaron haber recibido instrucciones para mejorar las condiciones de vida e higiene de este grupo poblacional.	

3.4 Análisis de la contribución de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a las estrategias transversales y a la institucionalización del enfoque de derechos humanos

En este apartado se presenta un análisis de la incidencia de las líneas de acción evaluadas en la institucionalización y la transversalización del enfoque de derechos humanos en la política pública de la Ciudad de México.

3.4.1 Estrategias transversales

En la tabla 3.14 se muestra, para cada línea de acción, cuántas y cuáles estrategias transversales podrían ser promovidas, asimismo, se señalan cuáles de las estrategias transversales sí se promueven realmente.

Tabla 3.14. Contribución de las líneas de acción a las estrategias transversales

Línea de acción	Perspectiva de género e igualdad y no discriminación		Participación ciudadana		Coordinación		Transparencia y acceso a la información		Presupuesto		Accesibilidad		Total
	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	
13	Sí	Sí	Sí	X	Sí	X	Sí	No	No		Sí	X	4/5
315	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No		Sí	No	0/5
322	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No		Sí	No	0/5
372	Sí	Sí	Sí	X	Sí	No	No		No		Sí	X	3/3
377	Sí	Sí	No		Sí	X	Sí	No	No		Sí	No	2/4
395	Sí	Sí	Sí	X	Sí	X	No		No		Sí	X	4/4
468	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	No		Sí	No	0/5
1860	Sí	Sí	Sí	X	Sí	X	Sí	No	No		Sí	X	3/5
1861	Sí	Sí	Sí	X	Sí	X	Sí	Sí	No		No		4/4
1966	Sí	Sí	Sí	X	Sí	X	Sí	No	No		Sí	X	4/5
	10/10	7/10	9/10	6/9	10/10	6/10	8/10	1/8	0/10	0/0	9/10	5/10	

- **Perspectiva de género e igualdad y no discriminación**

De acuerdo con el PDHDF, la estrategia consiste en “Garantizar la inclusión del enfoque de género y el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el diseño instrumentación y evaluación de las políticas y programas del Distrito Federal.” De las diez líneas de acción evaluadas, se considera que las diez tienen un potencial claro de incidencia en esta estrategia. No obstante, se considera que sólo las líneas 13, 372, 377, 395, 1860, 1861 y 1966 desarrollan su potencial gracias a los programas de capacitación y sensibilización, readaptación y atención que el INCAPE, la DEPRS y la DESP han impulsado.

- **Participación ciudadana**

La estrategia de participación ciudadana esté entendida en el PDHDF como “Garantizar los espacios de participación efectiva de la sociedad civil en el diseño, instrumentación,

seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos en la materia y con enfoque de derechos humanos”. De las diez líneas de acción evaluadas, todas excepto la 377 se consideran como con potencial de incidencia en la participación ciudadana. La razón por la cual la línea 377 no tiene este potencial es que no se contempla en la redacción de la línea la participación de organismos civiles. En términos de implementación, destaca el avance en materia de participación ciudadana que ha tenido la DEPRS a través de las líneas 1860 y 1861 con asociaciones civiles de asistencia jurídica y asistencia integral a comunidades indígenas. Otras líneas que han desarrollado su potencial y han incidido en esta estrategia son la 13 y la 395 con capacitación y sensibilización y la 372 con los programas de mejoramiento de las condiciones de vida de los internos con discapacidades mentales, psicológicas y psiquiátricas. Las líneas de acción que no desarrollan su potencial de incidencia en la estrategia de participación ciudadana tienen un grado de implementación muy bajo o nulo y por ello no inciden.

- **Coordinación**

La concertación y coordinación de mecanismos de interlocución permanentes no ha sido el fuerte de la implementación de PDHDF en la SSSP. Se considera que si bien todas las líneas de acción evaluadas tienen potencial para incidir en esta estrategia, sólo las líneas siguientes han desarrollado este potencial: Las líneas de acción 13 y 395 tienen un contenido de capacitación fuerte (o exclusivo) y por ello han estado a cargo del INCAPE quien coordina permanentemente mecanismos de colaboración para llevar a cabo su función. La línea 377 ha implicado, si bien no al mismo nivel y con los mismos resultados en todos los Centros de Reclusión, la coordinación entre Secretaría de Salud y SSSP. Las líneas 1860, 1861 y 1966 han estado a cargo de la DEPRS quien coordina la participación de diversas instituciones y organismos de la sociedad civil para brindar atención especializada a indígenas y población LGBTTTI.

- **Transferencia y acceso a la información**

El fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la información es una de las principales vías de “empoderamiento” de los ciudadanos y uno de los objetivos del PDHDF. Se considera que no todas las líneas de acción evaluadas en el presente estudio de caso tienen potencial de incidencia en la estrategia de transparencia. Por ejemplo, la línea de acción 372 no toma en cuenta medidas específicas para el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia relacionados con los centros de reclusión o los tratamientos para internos psiquiátricos. Igualmente, la línea 395 no contempla la participación de OSC lo cual sería clave para que tuviera alguna incidencia en esta estrategia. Por otro lado, resalta que la única línea de acción con cierto grado de incidencia real en transparencia y acceso a la información es la 1861, ya que si bien la autoridad implementadora no cuenta todavía con el diagnóstico completo que pide la línea, sí cuenta con información detallada sobre la cantidad de indígenas que son parte de la población penitenciaria.

- **Presupuesto**

Ninguna de las líneas de acción evaluadas tiene potencial de impacto en la estrategia transversal de presupuesto.

- **Accesibilidad**

La accesibilidad se entiende como el “ejercicio y disfrute” efectivos de los derechos humanos y es particularmente importante o relevante para los grupos de población vulnerables que son comúnmente discriminados. Se encontró que si bien la mayoría de las líneas de acción están en capacidad de incidir, sólo las líneas 13, 372, 395, 1860 y 1966 logran desarrollar en algún sentido su potencial e incidir realmente en la estrategia. Por ejemplo, las líneas de acción 13 y 395 fueron ejecutadas con cursos de capacitación que incluyen la sensibilización de custodios a los derechos de las minorías étnicas y sexuales. La línea 372 fortalece los mecanismos de atención especializada a población con discapacidades mentales, psiquiátricas y psicosociales. Las líneas 1860 y 1966 se han implementado, aunque de manera incompleta, llevando a cabo acciones que mejoran el acceso, ejercicio y disfrute de los derechos humanos a la población indígena (1860) y LGBTTTI (1966).

3.4.2 Institucionalización del enfoque de derechos humanos

En la tabla 3.15 se muestra, para cada línea de acción los criterios de institucionalización del enfoque de derechos humanos en los que tienen potencial de incidir y cuáles se han logrado realmente.

Tabla 3.15. Presencia de los Criterios de institucionalización en las líneas de acción evaluadas en la SSSP

Líneas de acción	Reorganización prácticas institucionales		Cambios normativos o reglamentarios		Transversalización		Transformación de procedimientos o procesos		Capacitación		Total
	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	
13	No		No		Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	2/3
315	Sí	No	Sí	No	No		No		No		0/2
322	Sí	No	Sí	No	No		Sí	No	No		0/3
372	No		Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	0/4
377	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	2/5
395	Sí	No	No		Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	3/4
468	Sí	No	Sí	No	No		Sí	No	Sí	No	0/4
1860	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	1/5
1861	Sí	Sí	No		Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	3/4
1966	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No		4/4
	8/10	2/8	7/10	1/7	7/10	3/7	9/10	6/9	7/10	4/7	

- **Reorganización de prácticas institucionales**

Para institucionalizar el enfoque de derechos humanos es esencial que las prácticas institucionales reflejen cambios orientados a este fin. Se considera que de las diez líneas evaluadas, ocho tienen un potencial de incidencia claro en esta estrategia y sólo dos logran

efectivamente incidir en el en la estructura institucional. Por ejemplo, la línea de acción 13 no logran una transformación, revalorar, o re-organizar las normas y los procedimientos institucionales. Las líneas de acción con mayor potencial de institucionalización (315, 322, 468) no tienen el avance suficiente de ejecución como para tener un impacto tangible en la estrategia.

- **Cambios normativos o reglamentarios**

Los cambios normativos o reglamentarios sufren de las mismas debilidades y ausencias que la estrategia anterior ya que el énfasis de la implementación del PDHDF ha estado en el incremento o mejoría de los servicios a la población en reclusión y no a los cambios en las normas, reglamentos o manuales de la institución. Se reportan avances en la producción de un manual de procedimientos (línea 322) pero no se encontró evidencia de que este manual se publique y sea vigente pronto.

- **Transversalización**

Como se desprende del análisis de incidencia de líneas de acción en estrategias de transversalización, las líneas que más contribuyen a la transversalización del enfoque de derechos humanos tanto por su potencial como por su grado de avance en la ejecución son las siguientes: 13 y 395 (capacitación y sensibilización de custodios y personal de estructura), 1966 (prevención de ITS y atención a población LGBTTTI), 1861 (diagnóstico del acceso de la población indígena a los derechos humanos) y 372 (atención a población psiquiátrica). Como lo muestran este análisis y las figuras correspondientes, la implementación del PDHDF en la SSSP ha tenido una mayor incidencia en la transversalización que en la institucionalización del enfoque de derechos humanos.

- **Transformación de procedimientos o procesos**

La evaluación de las diez líneas de acción pudo detectar muy pocas transformaciones de procedimientos orientadas a la institucionalización del enfoque de derechos humanos. Si bien la implementación de algunas líneas de acción como la 372 o la 1860 han requerido de soluciones no previstas en el marco institucional de la SSSP a fenómenos propios de la dependencia y la población interna, estos cambios han demostrado ser esfuerzos e iniciativas personales motivadas por la falta de recursos para operar correctamente en los centros de reclusión. Un ejemplo de esto fue el establecimiento de una flotilla de primeros auxilios en el Preventivo Varonil Norte, o las iniciativas de dignificación de instalaciones y uniformes reportadas en el CEVAREPSI.

- **Capacitación**

La capacitación de custodios, funcionarios y directivos de centros ha funcionado como la “carta fuerte” para la implementación del Programa en la SSSP. Esto lo confirma el grado de avance de las líneas de acción 13 y 395. La SSSP sostiene una relación estrecha con el INCAPE, que a su vez gestiona la colaboración de otras instancias de gobierno y OSC para satisfacer la demanda de cursos generada desde los centros. El resto de las líneas

evaluadas en este estudio de caso no inciden ni potencial, ni efectivamente en la estrategia de capacitación.

3.5 Análisis de congruencia entre el modelo conceptual del PDHDF y el modelo conceptual implementado en la SSSP.

El estudio se centró en identificar, con base en la documentación existente y con entrevistas individuales y grupales con funcionarios de las entidades ejecutoras, los elementos del modelo que han resultado en mayor medida facilitadores u obstaculizadores para la implementación del PDHDF en cada caso. Por tanto, se analiza aquí las variables en términos del grado en que se trata de elementos que constituyen “restricciones” al desempeño del Programa o si son factores “facilitadores” del mismo en la SSSP.

- **Teoría de cambio:** el problema identificado por el PDHDF es que si bien había avances en materia de derechos humanos en la política pública del sistema penitenciario (avances que se pueden observar en su inclusión en normas y reglamentos que datan de 2004 o antes), la incapacidad por cumplir comprehensivamente con los derechos de los internos hacía patente la necesidad de atender con detalle situaciones específicas. No obstante, uno de los principales obstáculos para el éxito del Programa es la brecha que existe entre las demandas del Programa y la situación presupuestaria de la Subsecretaría, así como la distancia entre las acciones que pide el Programa y las acciones necesarias para comenzar a solucionar el gravísimo problema de hacinamiento en los Centros de Reclusión del Distrito Federal. La Subdirección de Derechos Humanos atiende constantemente recomendaciones, y da seguimiento a quejas que tienen su origen en el hacinamiento y la sobrepoblación calculada en 70% en el Distrito Federal.
- **Recursos:** Con base en la evidencia encontrada en la investigación de campo y documental, la falta de recursos es una de los principales obstáculos para la implementación del PDHDF. El único aumento presupuestal que la Subsecretaría ha tenido en los últimos años fue efectivo de 2009 a 2010; sin embargo, el monto incrementado correspondió a la suma de una actividad institucional que previamente era responsabilidad de otra dependencia. De acuerdo con algunos funcionarios, los recursos de la Subsecretaría se agotan prácticamente en nómina y alimentación, de ahí que resulte difícil brindar presupuesto a líneas de acción. Ante la insistencia de los evaluadores, los funcionarios aventuraron una aproximación de los porcentajes de gasto: al respecto se nos informó que nómina capta 70% del presupuesto, seguida de alimentación y combustibles, así como gastos centralizados, con 10% del presupuesto cada una. Éstas, valga la repetición son aproximaciones encontradas en trabajo de campo. No obstante hay algunas líneas de acción que podrían tener un gran impacto en la implementación del Programa y que serían sumamente importantes para la institucionalización y transversalización del enfoque de derechos humanos que no requieren de presupuesto, o al menos no en la medida en que otras líneas lo requieren. Un ejemplo de esto son las líneas de acción que requieren elaborar manuales (322) diagnósticos (1861) y nuevas estadísticas (468, 315). No obstante, las visitas a reclusorios y a las áreas centrales hicieron evidente que la falta de recursos no es sólo un

obstáculo para la implementación del Programa sino que lo es para la función normal de la Subsecretaría, más allá de si implementa o no el PDHDF.

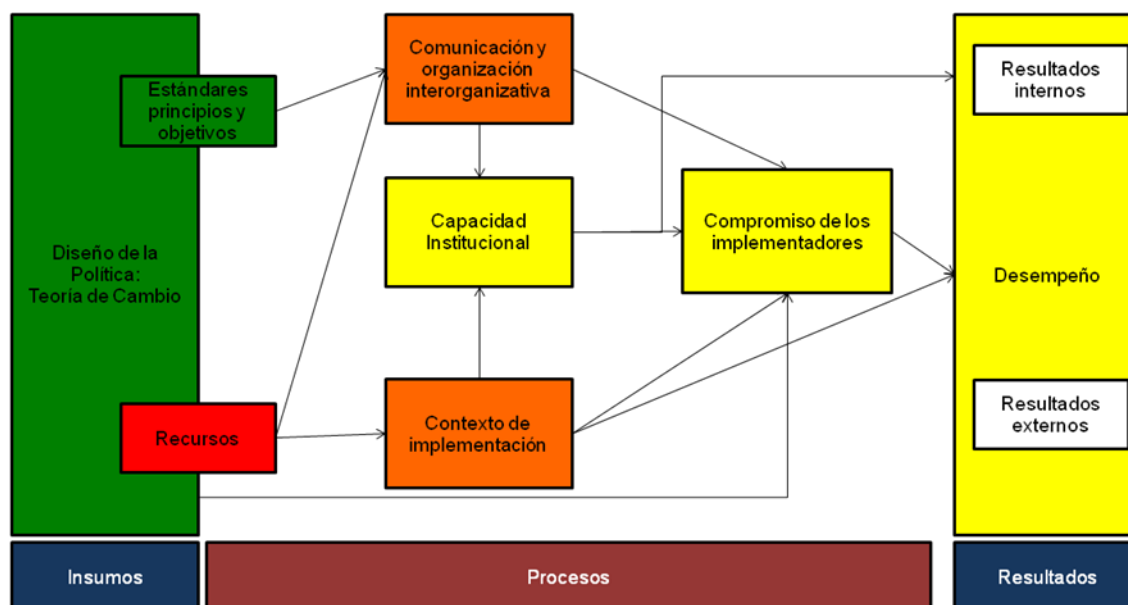
- **Entorno de implementación:** la investigación documental y de campo permitió identificar algunos factores externos que dificultan la implementación del Programa: uno de ellos es el rezago presupuestal en que se encuentra la dependencia. Otro más es que la Subsecretaría depende por completo de la Secretaría de Salud para poder cumplir con las líneas de acción en materia de salud y que la productividad de esta relación varía mucho. Un obstáculo interno a la implementación del Programa es la distancia o la asimetría que hay entre las áreas centrales de la dependencia y los Centros de Reclusión. Si bien se nos dio acceso a algunos de ellos, no en todos fue posible entrevistar a los directores o directoras. El conocimiento del Programa en los Centros de Reclusión es mínimo. Notamos que no se ha hecho un esfuerzo por establecer enlaces entre el Programa en las áreas centrales y los reclusorios. Encontramos, además que otro obstáculo a la implementación es la fuerte carga de trabajo de los funcionarios que coordinan el Programa. Sin embargo, la solución no necesariamente tiene que estar en que haya personal exclusivo para el Programa, ya en el caso de la SSSP resulta evidente que las actividades corrientes de algunos funcionarios (aquellas que no son el PDHDF) sensibilizan y exponen a estos funcionarios a prácticas y experiencias que el Programa podría capitalizar y que convierten al equipo de la Subdirección de Derechos Humanos en una figura clave para el Programa en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario DF. Su interacción con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, con las recomendaciones de la CDHDF y la CNDH, así como con las visitadurías de estas comisiones, y su constante atención a las quejas que tanto internos como familiares interponen por presuntas violaciones a los derechos humanos, son algunas de las actividades que lo hacen una de las figuras más involucradas con la promoción y el monitoreo de los derechos humanos en la SSSP.
- **Capacidades institucionales:** si limitamos el análisis a las líneas de acción que implican acciones concretas de provisión de servicios a la población interna, resulta evidente que la organización y la capacitación del personal del ente son uno de los factores facilitadores de la implementación del Programa. Esto es evidente en el grado de avance de ciertas líneas de acción que están relacionadas con los capítulos del diagnóstico que determinaron tempranamente las acciones de la SSSP. En otras palabras, para las líneas de acción que implican un cambio en la relación con, y en los servicios que se ofrecen a la población, las rutinas organizacionales de las que se disponen las áreas facilitan la ejecución del Programa. Si el análisis incluye las líneas de acción que requieren la elaboración de diagnósticos, manuales, y estadísticas, queda claro que la institución no cuenta con los medios organizacionales necesarios para llevarlas a cabo. Si bien existe la Coordinación de Estadística Penitenciaria, esta área del ente no figuró en la investigación documental y de campo porque no tiene ninguna línea de acción a su cargo y porque ninguno de los informantes nos mencionó acciones llevadas a cabo por esta coordinación.
- **Comunicación y coordinación interna y externa:** uno de los hallazgos de este estudio de caso fue que si bien la SSSP tiene la capacidad para coordinar interna y

externamente la implementación del PDHDF, el equipo coordinador no trabaja lo suficientemente cerca de aquellos funcionarios (además de la DEJDH) que pueden tomar decisiones relativas al Programa. Esta observación nace del hecho de que la coordinación y operación del Programa queda a cargo de una Subdirección que debe consultar y proponer acciones a las distintas áreas marcadas como “autoridades implementadoras” o “co-responsables”, mas no cuenta con la jerarquía como para girar instrucciones. Además hay un retraso en las mesas interinstitucionales ocasionado porque la Subdirección no puede llegar a acuerdos con otras instituciones en los que esté involucrada un área o dirección ejecutiva que no sea la suya. El Programa es una tarea suficientemente importante (y por decreto, obligatoria) como para que los funcionarios de más alto nivel dediquen tiempo especial al Programa. Concretamente, la delegación de responsabilidades en líneas de acción que tienen a más de un responsable, co-responsable y/o autoridad implementadora, fue subrayada como una de las funciones que el equipo coordinador de la implementación no puede realizar.

- **Compromiso de los implementadores:** mediante la investigación de campo se pudo corroborar que los ejecutores ven al PDHDF como una de las acciones relevantes promovidas por el GDF, argumentan que este tipo de programas ayudará a los habitantes de la Ciudad a ejercer mejor sus derechos humanos. No obstante, se encontró cierta disconformidad respecto a la diferencia existente entre el compromiso político y el presupuestal. También se consideró que el diagnóstico del que se parte no recoge suficientemente las realidades que prevalecen en el sistema penitenciario.
- **Desempeño:** determinar el desempeño del Programa no es uno de los objetivos de la presente evaluación; sin embargo, se puede afirmar que al existir factores que dificultan la implementación, evidentemente se afecta el desempeño general del Programa. Ciertos tipos de actividades relacionadas con el PDHDF están muy ligadas a la operación cotidiana de la dependencia y estas acciones se han llevado a cabo satisfactoriamente. La instalación de programas de atención especializada a población vulnerable y la capacitación a custodios y personal de estructura son ejemplos de acciones que están “muy a la mano” de la SSSP. Sin embargo, los compromisos que el ente adquirió relativos a la generación de diagnósticos, manuales y estadísticas, se encuentran debilitados por la incapacidad de la dependencia de atender asuntos que se distancian del proceder cotidiano.

En la figura que se muestra a continuación se ilustra cómo se relacionan dichos factores para lograr una implementación exitosa.

Figura 3.2. Modelo conceptual de implementación del PDHDF en la SSSP



3.6 Conclusiones

El PDHDF pretende llevar a cabo modificaciones específicas para solucionar problemas concretos que impiden el pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas que viven y transitan la Ciudad de México. En este sentido, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario tiene la responsabilidad ejecutar las acciones, también específicas, que mejoren el acceso efectivo y el disfrute de los derechos humanos en las personas privadas de su libertad. La función de este estudio de caso, pues, fue realizar la investigación documental y de campo necesaria para identificar los elementos ‘facilitadores’ y ‘obstaculizadores’ que promueven o detienen la implementación del Programa y sus líneas de acción.

En materia de planeación, son tres las fortalezas más importantes; el PDHDF 1) permitió identificar rezagos y medios para subsanarlos; 2) no sólo asignó responsabilidades más o menos específicas a las áreas –aunque siguen existiendo deficiencias en la asignación de las líneas de acción— sino que además, se han nombrado ya enlaces por área que permiten dar continuidad a la implementación de las líneas de acción; y, finalmente, 3) puso el tema de los derechos humanos en la agenda de la institución y ha permitido generar, al menos entre los mandos medios y superiores, una conciencia de la importancia del tema.

No obstante, a pesar de que en los documentos recibidos de la SSG se puede constatar que la SSSP participó desde la elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos, en este estudio, se encontró que hay una sensación de asimetría entre las exigencias del PDHDF y la “realidad” del sistema penitenciario como uno de los brazos de acción pública más olvidados y rezagados. Los actores encargados de la implementación perciben que las tareas asignadas, o no corresponden a las atribuciones y alcances de la SSSP, o no

corresponden a las necesidades reales del Sistema; estos aspectos dificultan, necesariamente, la implementación.

Según se nos dio entender en entrevistas con la Subsecretaría de Gobierno del DF, se pretende que el Programa agote los recursos humanos e institucionales que están a la mano para ejecutar sus líneas de acción. La presupuestación con enfoque de derechos humanos es evidentemente un interés de esta administración y para ello se llevaron a cabo capacitaciones especiales para todas las áreas de gobierno. A pesar de esfuerzos tanto de la SSG y la SSSP, no se pudieron identificar cambios importantes en la presupuestación de la dependencia. Si bien se incluyeron tres líneas de acción en los Marcos de Política Pública, el presupuesto de la actividad institucional que corresponde a la Subdirección de Derechos Humanos tiene contemplada sólo la papelería de 2011. Esto contrasta con la demanda recurrente de las áreas por mayores recursos financieros, materiales y humanos que, desde su punto de vista, son necesarios para implementar el Programa a cabalidad.

En materia de ejecución, cabe resaltar que la asignación de líneas de acción se concretó, desde la óptica de la Subsecretaría de Gobierno del DF, en octubre del 2010 y que gran parte del avance que la SSSP ha tenido con las líneas de acción es el resultado del trabajo que la dependencia ha llevado a cabo con base en el Diagnóstico que es previo a la redacción de líneas de acción específicas.

Las líneas de acción que le corresponden a la SSSP giran en torno a elementos fundamentales de la acción pública en el sistema penitenciario. Éstos son salud, población vulnerable, información y estadística de quejas y recomendaciones de derechos humanos, capacitación de funcionarios (incluidos los custodios y el personal de estructura), seguridad penitenciaria y uso de la fuerza y la sanción efectiva de personal que incumple normas del sistema. Este estudio de caso le dio seguimiento a diez de las 140 líneas de acción que finalmente le fueron asignadas a la dependencia en 2010 y encuentra un avance satisfactorio en todas las líneas de acción que están relacionadas con grupos vulnerables, salud, y capacitación. Concretamente, las líneas de acción 395, 1860, 1966 y 13, son líneas que se encuentran muy cercanas a la operación de labores cotidianas y que comenzaron a incorporar las recomendaciones del Diagnóstico de Derechos Humanos desde finales de 2008.

No es el mismo caso para las líneas de acción que solicitan productos extraordinarios y que implican claramente la sustracción de las labores cotidianas, además de una capacidad técnica específica, como para elaborar diagnósticos, manuales de procedimientos y estadísticas, que son elementos que precisamente contribuyen a reformar puntualmente la acción pública.

Así, se pudo observar, gracias a la colaboración de la institución, que los esfuerzos por cumplir con las líneas de acción específicas van avanzados o muy avanzados en la mayoría de los casos en los que el Programa pide una respuesta de corto plazo. Sin embargo hay líneas que no se han visto satisfechas porque 1) o bien requieren de colaboraciones para las que no ha habido espacios y en las cuales la delegación de responsabilidades es complicada y no se ha establecido un coordinador por línea capaz de tomar iniciativa, repartir responsabilidades y exigir avances, 2) porque se necesitan expertos (internos a la SSSP o

externos) en materia de penitenciarismo que se dediquen exclusivamente a una tarea o 3) porque hay líneas de acción que requieren acciones directas al interior de los centros de reclusión. Por ejemplo, la línea de acción 468 requiere que la Dirección Ejecutiva, Jurídica y de Derechos Humanos, junto con la CDHDF, realice una base de datos de los funcionarios que más incurren en violaciones a los derechos humanos de los internos. Su cumplimiento, evidentemente pone en riesgo a los funcionarios que violan derechos humanos, pero también a los funcionarios que protegen a aquellos que incurren en violaciones y esto es un obstáculo fuerte para que la línea de acción se cumpla a cabalidad.

En materia de coordinación, se detectaron esfuerzos de colaboración que merecen ser mencionados y que bien podrían ser replicados en otras áreas: Por un lado están las colaboraciones que el INCAPE gestiona con casi una docena de institutos, ONG's, e instituciones académicas, para suplir las deficiencias presupuestales que sufre y poder satisfacer la demanda en capacitación que tiene el ente. No sólo el INCAPE es responsable o co-responsable de algunas líneas de acción sino que además es uno de los organismos de la SSSP que entran a llenar vacíos que dejan otras direcciones. Por ejemplo, tanto la DESP como la DEJDH dependieron del INCAPE para dar cumplimiento a líneas de acción que les correspondían. Por el otro lado, se debe resaltar el esfuerzo de la DEPRS por generar espacios de trabajo con otras direcciones de la SSSP y con OSC con la finalidad de diseñar, organizar y coordinar acciones del PDHDF en torno a población indígena, LGBTTTI y psiquiátrica. Probablemente el mayor y más fructífero de estos esfuerzos ha sido el de atención a población indígena ya que las OSC's involucradas han manifestado buena disposición y las reuniones han ocurrido con regularidad.

Estos esfuerzos, sin embargo, parecen ser la excepción a la regla ya que, hasta ahora, no se han establecido mecanismos para coordinar la implementación de líneas de acción que son responsabilidad de más de un área dentro del ente, o bien, de distintos entes de la administración. Al interior, las áreas no cuentan con mecanismos para conocer las tareas pendientes y avances de sus contrapartes; adicionalmente, las cargas de las labores cotidianas y falta de personal suficiente/adicional impiden dedicar tiempo sustancial a estas tareas extras. Al exterior, si bien las mesas interinstitucionales pretenden cumplir con este objetivo, en la realidad, de acuerdo con lo reportado por áreas implementadoras, los logros son limitados. La razón es, en parte, que el personal de la SSSP que asiste no puede llegar a acuerdos en la mesa misma porque debe regresar a la SSSP a comunicar temas, prioridades y a recabar opiniones respecto a la viabilidad de las diferentes propuestas y porque no tiene el conocimiento técnico de todos y cada uno de los temas que se discuten, como podrían tener las áreas sustantivas encargadas directamente de la implementación.

Finalmente, en materia de monitoreo y supervisión, el área enlace institucional del PDHDF ha puesto en marcha los primeros mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de las líneas, mediante la solicitud de reportes periódicos que se concentran en una base de datos (documento de Excel). Se carece aún, sin embargo, de 1) instrumentos de evaluación claros y unificados, es decir, indicadores específicos para medir avances y para distinguir actividades sustantivas de aquellas que no lo son; 2) fechas y metas para cumplir con tareas específicas que lleven, en un plazo definido, a dar por cumplidas las líneas de acción y 3) sistemas informáticos mediante los cuales las áreas sepan quiénes son sus contrapartes, cuáles son las tareas inmediatas y puedan compartir/reportar sus avances de forma regular.

3.7 Recomendaciones

Planeación

- **Revisión de las líneas a partir de las aportaciones de las áreas.** La planeación del PDHDF involucró a una gran cantidad de actores de la política pública de la ciudad. No obstante, esta evaluación encontró que hay una sensación de asimetría entre las exigencias del PDHDF y la “realidad” del sistema penitenciario como uno de los brazos de acción pública más olvidados y rezagados. Resulta importante por esto que se involucre más a los funcionarios cercanos a la defensa y promoción de los derechos humanos y encargados de la implementación de las líneas de acción al interior de la SSSP.
- **Incrementar presupuesto para llevar a cabo el Programa.** Por otro lado, aunque es preciso que se lleven a cabo tareas de organización y colaboración que no requieren de presupuesto urgentemente, sí resulta fundamental que la Subsecretaría de Sistema Penitenciario gestione a través de la Subsecretaría de Gobierno más presupuesto. Los temas de atención a enfermos psicosociales y prevención de ITS son identificadas como urgentes. Además de grupos poblacionales específicos con rezagos claros en su participación del presupuesto de la dependencia, resulta fundamental que el INCAPE reciba apoyos materiales y financieros para llevar a cabo sus labores con mayor penetración y participación de funcionarios. La capacitación fue identificada como una de las actividades clave para el PDHDF y es fundamental que esto se vea reflejado en apoyo institucional en materia de recursos materiales, humanos y financieros. Finalmente, la implementación de aquellas líneas que requieren la adecuación, expansión, mejora y construcción de obras o espacios está limitada sin la disponibilidad de recursos.

Coordinación

- **Crear mesas de trabajo internas.** La coordinación entre las direcciones que implementan el Programa al interior de la SSSP es en general positiva, sin embargo existen áreas potenciales de mejora. Para coordinar la implementación de líneas de acción que requieren la participación de más de un área al interior de la SSSP, se sugiere que se formalicen mesas de trabajo periódicas y permanentes que permitan el intercambio de información sobre los avances, así como la asignación de tareas de forma continua.
- **Reducir la brecha entre áreas centrales y centros de reclusión.** La mayor deficiencia del Programa dentro de la SSSP es la distancia entre los centros de reclusión y las áreas centrales de la Subsecretaría. En los centros de reclusión la SSSP es en donde se puede implementar muchos de los elementos centrales del Programa y, sin embargo, el seguimiento de las acciones que desde las áreas centrales se piden a los Centros es insuficiente. Resulta fundamental crear figuras de enlace entre el Programa y/o las áreas centrales o autoridades implementadoras, y los Centros de Reclusión. Los directores cambian mucho de posición y son removidos de sus cargos fácilmente. Si bien pueden (como sucede con frecuencia) pasar de una dirección a otra, donde la obligatoriedad del

Programa es la misma, el sistema de rotación de los directivos de los centros pone en riesgo la continuidad del Programa.

- **Participación de áreas sustantivas en mesas de trabajo externas.** Como se ha dicho anteriormente, el punto débil de la coordinación está en la coordinación con actores externos y en la posibilidad de tomar iniciativas o decisiones en mesas de trabajo externas. Sería útil que las áreas sustantivas, encargadas de la implementación de líneas de acción del PDHDF participaran en las mesas interinstitucionales, o que facilitaría la toma de decisiones.
- **Mejorar la coordinación entre la subsecretaría y la CDHDF.** Al interior de la dependencia sigue habiendo cierta molestia hacia el tipo de labores y requerimientos que la CDHDF. Sin duda esto es un gran impedimento para que la colaboración entre estas dos dependencias sea fructífera. Por un lado, la CDHDF cuenta con los recursos humanos y técnicos para implementar acciones que la Subsecretaría no puede implementar por sí sola y, por el otro lado, el interés de la CDHDF es participar en la implementación de acciones correctivas y preventivas en materia de derechos humanos. Este Programa es una gran oportunidad para que la SSSP, o al menos la Subdirección de Derechos Humanos, y la CDHDF logren acuerdos de trabajo y lleven a cabo colaboraciones fructíferas.

Supervisión

- **Indicadores, metas y sistema de seguimiento.** Deben generarse indicadores, líneas de base, estandarizaciones de criterios y “mínimos”, fechas o plazos específicos para el cumplimiento de metas y un sistema informático que permita, por un lado, a las áreas compartir la información y, por otro, a los enlaces del Programa dar seguimiento al cumplimiento de dichos indicadores y metas de forma expedita. Esto hará que el monitoreo de la implementación del Programa esté estandarizada, que se pueda corregir la implementación a medida que se avanza y se asegure mayor éxito del Programa y que, en un futuro, las evaluaciones de impacto o resultados puedan ofrecer al Programa y a la SSSP retroalimentaciones que le sean valiosas y que el PDHDF, junto con la SSSP formen parte de la creciente cultura de rendición de cuentas de la política pública mexicana.
- **Participación de las OSC en el monitoreo y supervisión.** Se debe empezar a generar los mecanismos que involucren a las organizaciones de la sociedad civil que sean expertas en la materia para que sean parte del monitoreo de la implementación que la propia dependencia lleva a cabo.

4. Conclusiones generales

En agosto de 2009, el gobierno del Distrito Federal publicó el Programa de Derechos Humanos cuyo objeto central es “(...) proponer soluciones estableciendo estrategias, líneas de acción, plazos y unidades responsables, a partir del enfoque de derechos humanos en la legislación, las políticas públicas y el presupuesto” (PDHDF, 2009). Desde entonces, 42 dependencias de la entidad han iniciado, con diferentes niveles de logro, los primeros esfuerzos por poner en marcha las líneas de acción del Programa. La implementación es una etapa del proceso de política pública en donde pueden presentarse desviaciones respecto al diseño original, lo que inevitablemente dificultará el logro de los objetivos últimos planeados. Así, la evaluación de la implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) a través de tres estudios de caso que aquí se presentó, pretendió valorar el grado en que éste ha sido ejecutado de acuerdo con las intenciones de su diseño, e identificar los factores que facilitan o impiden una implementación exitosa. Se trata de un ejercicio de valoración de la congruencia entre diseño y ejecución de la política para identificar las brechas, por causas internas o externas, que pueden existir entre las intenciones de la política y las actividades realmente ejecutadas y sus logros.

Esta sección se divide en tres partes. La primera analiza la implementación, entendida como las cuatro etapas principales de la política pública, para intentar identificar fortalezas y debilidades comunes a los entes. Más adelante, se muestra en qué medida los avances identificados en los casos analizados ha contribuido a la institucionalización del enfoque de derechos humanos y ha permitido consolidar estrategias transversales en la política pública. Al final, se ofrecen recomendaciones para mejorar el proceso de implementación y, con ello, incrementar la posibilidad de lograr los resultados esperados.

4.1. Proceso de implementación del Programa y de las líneas de acción

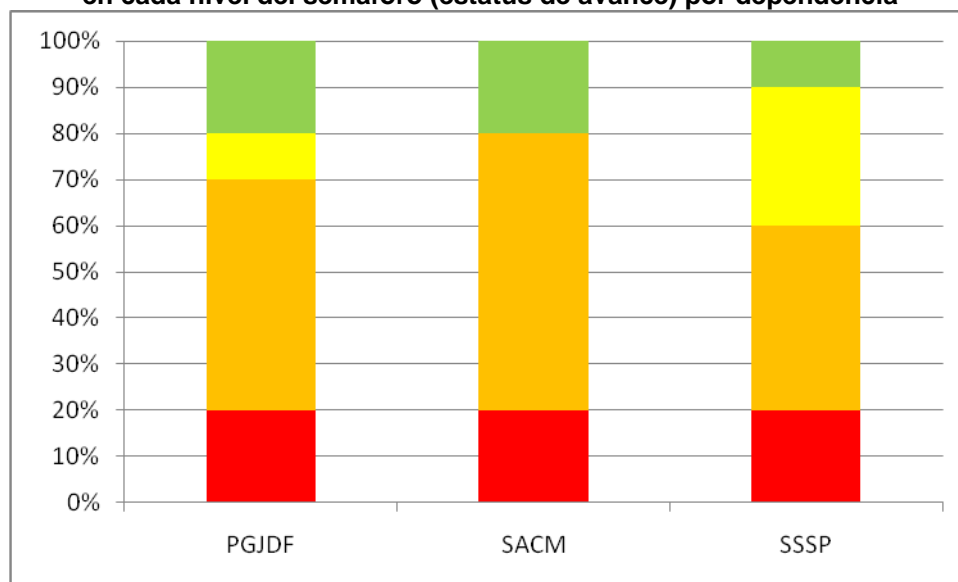
La tabla y la figura que se presentan enseguida ofrecen un resumen de los hallazgos en materia del avance en las diferentes etapas de implementación del Programa, en general, y de las 10 líneas de acción por ente, en particular.

Tabla 4.1 Estatus de las diferentes etapas del proceso de implementación del PDHDF, por dependencia

	PGJDF	SACM	SSSP
Planeación	Verde	Naranja	Amarillo
Coordinación	Amarillo	Naranja	Amarillo
Monitoreo y supervisión	Naranja	Rojo	Amarillo

Fuente: elaboración propia. La etapa de ejecución se analiza a detalle posteriormente.

Figura 4.1 Porcentaje de líneas de acción en cada nivel del semáforo (estatus de avance) por dependencia



Fuente: elaboración propia

La diferencia en avances en la implementación del PDHDF entre las tres dependencias se aprecia desde la primera etapa del proceso, la planeación. En la PGJDF y la SSSP se asignó ya un enlace oficial para el Programa; se distribuyeron líneas de acción por áreas; y se designó un enlace por área que permitirá dar continuidad a los trabajos relativos al Programa. Además, la PGJDF ha ido un paso más adelante al realizar cuatro juntas para familiarizar a su personal con el contenido del PDHDF. La SSSP no ha realizado un esfuerzo similar de capacitación o familiarización y, aunque los enlaces de las áreas centrales conocen el Programa y han participado ya en algunas tareas, se detectó falta de comunicación entre las áreas centrales y los reclusorios en materia del PDHDF, así como de asignación de enlaces responsables en dichos centros. La falla en esta etapa de planeación ha tenido efectos en las siguientes etapas del proceso.

La situación en el SACM en esta primera etapa es por demás contrastante. A la fecha se han designado dos diferentes enlaces para el PDHDF, el primero formalmente, el segundo informalmente, pero no se ha informado a las áreas de esta designación. Los cambios de enlace han impactado negativamente en el cumplimiento de las tareas básicas para arrancar los trabajos del PDHDF. En enero de 2010, el primer enlace realizó una primera asignación de líneas de acción y, en agosto del mismo año (aunque en algunos casos hasta octubre), el segundo enlace notificó formalmente a las áreas las líneas de acción que les corresponde implementar, aunque en más de un caso eran diferentes a las asignadas informalmente con anterioridad y no congruente con las atribuciones de las áreas. No ha habido además el liderazgo para llevar a cabo un proceso de familiarización para el personal; de hecho, a la fecha, no se ha solicitado la asignación de enlaces por área para dar continuidad a la implementación del Programa.

La meta del PDHDF es incidir no sólo en las políticas y programas y en el marco normativo de la entidad, sino también en la asignación de recursos. A pesar de este interés, en materia de planeación presupuestaria, no se pudieron identificar en ninguno de los entes cambios significativos en la forma de presupuestar desde la puesta en marcha del Programa ni en el monto de los recursos asignados para atender rezagos de derechos humanos. Para el presupuesto de 2010, esto se debió en parte a que cuando el Programa se publicó, el proceso de presupuestación estaba ya avanzado, por lo que no fue posible introducir modificaciones en las asignaciones de recursos. Para 2011 se integraron algunas líneas de acción al Marco de Política y al Anteproyecto de presupuesto. Sin embargo, las áreas encargadas de la planeación y presupuestación señalaron que, en este proceso, no hay recursos adicionales para las líneas de acción del Programa. Así, el esfuerzo por incluir líneas en dichos instrumentos no refleja en realidad una canalización de recursos sino, simplemente, un ejercicio para empatar las líneas de acción con actividades institucionales pre-existentes y, por ende, con asignaciones inerciales. Ciertamente, un porcentaje de las líneas de acción ya se llevaba a cabo y otro tanto ha sido posible realizarlo con modificaciones menores a las prácticas institucionales; existen, sin embargo, múltiples líneas que será imposible lograr sin la canalización de recursos adicionales. Como señala el propio PDHDF,

(e) El objetivo último de su implementación es el cumplimiento y la garantía de los derechos humanos en la Ciudad de México, y para ello es indispensable que todas las instancias públicas involucradas en este proceso asuman el compromiso de conjuntar esfuerzos para la realización de los derechos humanos. Entre estos esfuerzos cabe mencionar el de contar con suficiencia presupuestal para la implementación de las acciones. Habrá algunas que se puedan llevar a cabo sin presupuesto, simplemente cambiando el enfoque de las políticas, pero otras que necesariamente tendrán que contar con recursos adecuados y suficientes para su óptimo cumplimiento.

En suma, en la etapa de planeación, las actividades que se han llevado a cabo, al menos en dos de las dependencias estudiadas, han permitido poner el tema de los derechos humanos en la agenda de las dependencias, concientizar a los servidores de niveles medio y altos, y asignar responsables –aunque aún con algunos pendientes por resolver-- de actividades concretas para subsanar rezagos previamente identificados. Los pendientes son, principalmente, en la asignación de recursos, que no depende únicamente de los entes, y en afinar detalles respecto a la correcta asignación de algunas líneas y la distinción entre responsables y corresponsables, para obligar a que una instancia tome el liderazgo y genere compromisos y responsabilidades a las otras.

En el caso del SACM, la principal fortaleza es que las actividades cotidianas coinciden en alto grado con lo que propone el Programa; pero esto no se deriva de los esfuerzos del ente por implementar el Programa; las debilidades de planeación han impedido lograr avances que pueden apreciarse en los otros casos respecto a la concientización y la asignación de responsables, y han entorpecido las siguientes etapas, por lo que las tareas por resolver son mayores.

En materia de ejecución, las dependencias han reportado a la SSG sus avances en la implementación del PDHDF. De acuerdo con dichos informes, la PGJDF ha implementado

59% de las líneas, SACM 78.9% y la SSSP 89%. Sin embargo, mediante el trabajo de campo resulta evidente que aún queda mucho por hacer para que el Programa pueda garantizar que las acciones y los esfuerzos tengan un impacto en los derechos humanos y que las líneas puedan, efectivamente, darse por cumplidas. Situaciones como líneas de acción sin un responsable directo, falta de recursos materiales, financieros y humanos, dispersión de responsabilidad (por existir muchos corresponsables y ningún responsable), falta de información sobre las actividades de otras áreas y de iniciativa para generar mecanismos de coordinación y, sobretodo, falta de fechas definidas para cumplir con tareas específicas y de indicadores para medir los resultados, han dificultado la ejecución tanto en PGJDF como en SSSP.

De las líneas analizadas para la PGJDF y la SSSP, es evidente que no todas las áreas designadas han participado en su implementación; las acciones que dichas áreas realizaron fueron aisladas y no hubo intercambio de información entre las mismas. Las líneas cumplidas se deben, en buena medida, a que lo dispuesto en el Programa empató con las acciones rutinarias de algunas áreas o requerían acciones muy puntuales, sin necesidad de mayores esfuerzos de coordinación. Aquellas que requieren productos o actividades adicionales a las labores cotidianas o capacidades técnicas muy concretas han quedado rezagadas.

En suma, existen algunas constantes en aquellas líneas que no se han implementado: requieren de colaboraciones o amplia coordinación con otras áreas; de expertos externos; o de recursos adicionales. En ambas dependencias, la excepción parecen ser las áreas de capacitación (IFP e INCAPE) que, a pesar de no contar con recursos específicos para realizar acciones relacionadas con el Programa, han intentado responder a los requerimientos del PDHDF con capacitaciones realizadas gracias a estrategias de colaboración con diversas dependencias y OSCs, más allá incluso de las líneas de acción que les han sido asignadas directamente.

Paradójicamente, y a pesar de las deficiencias en materia de planeación, coordinación y supervisión en el SACM, durante el trabajo de campo se identificó que, en materia de ejecución, esta entidad no presenta el rezago que podría pensarse. Las coincidencias entre las líneas de acción y las actividades cotidianas del SACM, parece ser una de las principales fortalezas en cuanto a la implementación, pues el ente ha podido aprovechar las rutinas organizacionales existentes para cumplir con los requerimientos del Programa. En el SACM, sin embargo, la ejecución apenas comienza; la investigación documental y de campo permitió corroborar que la asignación de las líneas de acción, que marca el inicio formal de la ejecución, es reciente y aún hay algunas sin un área responsable y no se ha difundido el PDHDF entre los actores internos más importantes. Además existe poca evidencia de avance en la implementación de las diez líneas de acción objeto de este estudio, derivado propiamente de la implementación del Programa. Si bien las actividades son compatibles, esto no significa, que no deba realizarse un esfuerzo adicional para garantizar la adopción del enfoque de derechos humanos en las prácticas organizacionales, para realizar actividades nuevas, o bien, para mejorar la forma en que se realizan las que ya se llevan a cabo como propone el PDHDF.

La coordinación para lograr la implementación de las líneas de acción en todos los entes estudiados se requiere a dos niveles: intra institucional, por las actividades convergentes de

áreas al interior de un mismo ente, e inter institucional por la responsabilidad compartida entre dos o más entes en diversa líneas de acción.

Al igual que en la etapa de planeación, las dos dependencias que han avanzado más en materia de coordinación intra-institucional son la PGJDF y la SSSP. Aunque en ambos entes, las áreas encargadas de la implementación saben de la existencia de otros co-responsables por línea de acción –en la primera instancia, incluso se creó un directorio de contactos— ningún área ha asumido el liderazgo, ni se han establecido métodos para determinar plazos o responsabilidades específicas para cada una de ellas. Las áreas coordinadoras del Programa (enlace) aunque han mostrado plena disposición para asesorar a las áreas implementadoras, resolver dudas e incluso ponerlas en contacto con sus contrapartes para alguna línea de acción, no han creado mecanismos formales de coordinación, como mesas de trabajo o similares; no se han implementado líneas de acción de forma conjunta y las acciones aisladas que han hecho las áreas son del desconocimiento del resto.

Esto no significa que no haya ningún esfuerzo de colaboración; pero los realizados dependen de mecanismos previos al Programa que no se han modificados o fortalecidos por éste, o bien, son esfuerzos aislados de algunas áreas, como los casos descritos en las secciones correspondientes del caso del IFP, en la PGJDF, y del INCAPE y la DEPRS en la SSSP.

El caso del SACM es contrastante ya que las áreas conocen a los otros actores que colaboran en la implementación cada línea de acción. Sin embargo, esto no se debe a la claridad de atribuciones del PDHDF, sino a la coordinación rutinaria entre dichas áreas para realizar sus funciones cotidianas; algunas áreas no conocen las líneas de acción que les corresponde implementar y si existen corresponsables para su ejecución; no siempre se utilizan oficios para comunicar información relacionada con el PDHDF y no se han realizado mesas internas de trabajo. De esta manera, es evidente que hay problemas que se arrastran desde la etapa de planeación, como la indefinición de responsables, la falta de alguna instancia que adopte un rol de liderazgo, y mecanismos de apoyo para los implementadores. La coordinación se ha limitado, hasta ahora, a solicitudes de datos para elaborar reportes, sin mayor participación o información a las áreas.

Ahora bien, en materia de coordinación inter institucional, ninguna dependencia ha intentado crear mecanismos *ad hoc*. para el propósito. Existen las mesas inter-institucionales, coordinadas por la CDHDF, en las que se han llevado a cabo algunos esfuerzos por atribuir responsabilidades y coordinar acciones, pero de acuerdo con lo reportado por las áreas enlace y las sesiones presenciadas por el equipo evaluador, los logros son limitados. Este hecho se pudo constatar en la Mesa de Justicia donde, en una cuarta reunión se seguía discutiendo la metodología para identificar las líneas que requieren colaboración. Esta limitante se debe en parte a que el personal que asiste debe regresar a su dependencia a recabar opiniones respecto a la viabilidad de las diferentes propuestas y porque no tiene el conocimiento técnico de todos y cada uno de los temas que se discuten, como podrían tener las áreas sustantivas encargadas directamente de la implementación. En todo caso, las mesas del SACM ni siquiera se utilizan como medios de coordinación, con delegaciones, por ejemplo, u otras dependencias, sino que simplemente SACM presenta sus actividades en ciertos temas más o menos vinculados a líneas de acción, con limitados comentarios o intervenciones de otros actores.

Los mecanismos de monitoreo y seguimiento son aún incipientes en todos los entes, y es probablemente la etapa menos consolidada de la política pública, aunque con distintos grados de avance. En el SACM, la supervisión y el monitoreo son inexistentes; si bien en principio el área enlace debería ser la encargada de esta función, ésta no se asume como tal, ni ha iniciado ningún proceso al respecto en buena medida por carecer de atribuciones para realizar dicha tarea. Tampoco se ha definido la responsabilidad de los implementadores (algunos que ni siquiera conocen su responsabilidad como tales o la conocieron muy recientemente) de entregar reportes periódicos. En la PGJDF se ha reconocido la importancia de esta función de monitoreo y se está diseñando un sistema de indicadores; sin embargo, actualmente no existe un mecanismo específico para dar seguimiento a los avances en la implementación de las líneas. Finalmente, el área enlace institucional del PDHDF en la SSSP ha puesto en marcha recientemente los primeros mecanismos para dar seguimiento a la ejecución de las líneas, mediante la solicitud de reportes periódicos que se concentran en una base de datos (documento de Excel). Hasta ahora, un problema en esta actividad es que las áreas reportaban actividades no sustantivas o sin relación directa con las líneas de acción; por ello el área enlace del Programa ha agregado solicitudes de información sobre tareas pendientes próximas a realizarse.

En todos los casos, se carece aún de instrumentos de medición, como indicadores específicos para medir avances y para distinguir actividades sustantivas de aquellas que no lo son; fechas y metas para cumplir con tareas específicas que lleven, en un plazo definido, a dar por cumplidas las líneas de acción; y sistemas informáticos mediante los cuales las áreas sepan quiénes son sus contrapartes y cuáles son las tareas inmediatas, y puedan compartir/reportar sus avances de forma regular.

4.2 Análisis de la contribución de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a las estrategias transversales y a la institucionalización del enfoque de derechos humanos

De acuerdo con lo que se plantea en el PDHDF, el éxito en la implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos se debería ver reflejado en la adopción de estrategias transversales. La incorporación de las mismas mostraría un cambio en las rutinas organizacionales y en los comportamientos de los servidores públicos a favor del respeto de los derechos humanos. Por su parte, la institucionalización del enfoque de derechos humanos se entiende como el proceso de asimilación y apropiación de los derechos humanos en la política pública del Distrito Federal de tal forma que su promoción y defensa encuentre sustento, imparcialidad y constancia en el actuar cotidiano de las instituciones de gobierno. En este sentido, una acción promueve la institucionalización de los derechos humanos si logra cambios profundos en los procesos y fundamentos de la acción pública de tal forma que contribuye a que los derechos humanos sean protegidos permanente y constantemente no como ejercicios aislados, débiles y efímeros, de la política pública.

En esta evaluación se analizó en qué medida las 10 líneas de acción estudiadas en cada caso pueden, por una parte, contribuir a la adopción de seis estrategias transversales y a la institucionalización del enfoque de derechos humanos, de acuerdo con cinco criterios; por

otra, se evaluó en qué medida el avance que existe hasta la fecha en su implementación ha resultado efectivamente en la realización de ese potencial. Cabe advertir que debido a que estas líneas de acción no son necesariamente representativas del conjunto de las líneas que se incluyen en el Programa para estos entes, ni fueron elegidas aleatoriamente, los resultados de este análisis no pretenden extrapolarse a otras líneas de acción.

Son tres las estrategias transversales en las que un mayor número de las 30 líneas de acción analizadas contribuyen: perspectiva de género e igualdad y no discriminación, participación ciudadana, y coordinación; menos de la mitad de las líneas inciden, por una parte, en fortalecer los mecanismos de acceso a la información como vía para empoderar ciudadanos y mejorar los procesos de rendición de cuentas y, en consecuencia, los derechos humanos y, por la otra, en la generación de políticas públicas que impulsen la accesibilidad física y cultural de los derechos humanos y los mecanismos para su exigibilidad. Finalmente, de las 30 líneas estudiadas, sólo una tiene potencial de incidir en elaborar directrices para la inclusión del enfoque de derechos humanos en los presupuestos.

La brecha entre el potencial de incidencia y la realización de dicho potencial es aún muy grande. Esto se debe a que las líneas de acción no se han implementado; a que, en algunos casos, se han ejecutado de forma parcial; o a que aunque estén cumplidas porque se asemejan a actividades cotidianas de una dependencia, no se han hecho con la intención, ni con los elementos necesarios para contribuir a que los derechos humanos se institucionalicen. De acuerdo con el análisis de las 30 líneas de acción, menos de una tercera parte de aquellas con potencial, han logrado realizar su potencial de contribuir a las estrategias transversales.

Tabla 4.2. Número de líneas de acción que contribuyen a las estrategias transversales

	<i>Perspectiva de género e igualdad y no discriminación</i>		<i>Participación ciudadana</i>		<i>Coordinación</i>		<i>Transparencia y acceso a la información</i>		<i>Presupuesto</i>		<i>Accesibilidad</i>	
	<i>Potencial</i>	<i>Real</i>	<i>Potencial</i>	<i>Real</i>	<i>Potencial</i>	<i>Real</i>	<i>Potencial</i>	<i>Real</i>	<i>Potencial</i>	<i>Real</i>	<i>Potencial</i>	<i>Real</i>
PGJDF	10 de 10	3 de 10	5 de 10	0 de 5	9 de 10	0 de 9	1 de 10	0 de 1	1 de 10	0 de 1	4 de 10	0 de 4
SACM	1 de 10	1 de 1	5 de 10	3 de 5	6 de 10	3 de 6	3 de 10	0 de 3	0 de 10	0 de 0	0 de 10	0 de 0
SSSP	10 de 10	7 de 10	9 de 10	6 de 9	10 de 10	6 de 10	8 de 10	1 de 8	0 de 10	0 de 0	9 de 10	5 de 9
TOTAL	21 de 30	11 de 21	19 de 30	6 de 19	25 de 30	9 de 25	12 de 30	1 de 12	1 de 30	0 de 1	13 de 30	5 de 13
Total en %	70.00%	52.38%	63.33%	31.58%	83.33%	36.00%	40.00%	8.33%	3.33%	0.00%	43.33%	38.46%

En esta evaluación se analizó la incidencia de las líneas de acción en la institucionalización del enfoque de derechos humanos, de acuerdo con cinco criterios específicos: 1) reorganización de la prácticas institucionales en función de los criterios del enfoque de derechos humanos; (2) cambios normativos y reglamentarios con perspectiva de derechos humanos en las normas generales y específicas, reglamentos y manuales de programación y presupuestación que utilizan los entes ejecutores para la implementación de la política pública; (3) transversalización del enfoque de derechos humanos; (4) transformación de los procedimientos y procesos para incorporar el enfoque de derechos humanos en el diseño, planeación, programación, presupuestación, ejecución, monitoreo y/o evaluación, de las

políticas de los entes ejecutores que forman parte del vínculo del universo de estudio; y (5) capacitación de funcionarios/as públicos/as en materia de derechos humanos.

Lo primero que resalta del análisis es que el potencial de contribución de las líneas estudiadas en institucionalizar el enfoque es que, como se muestra en la tabla 4.3, en general no hay ningún criterio en que ninguna o casi ninguna línea pueda contribuir, como es el caso de la presupuestación en las estrategias transversales. Segundo, al igual que en la sección anterior, destaca que a poco más de un año de la puesta en marcha del PDHDF, el potencial de dicha contribución se ha realizado en menos de una tercera parte de los casos. Aunque es claro que esto se debe en parte a que la implementación de la política pública no ha logrado consolidar aún la etapa de planeación, no debe perderse de vista que durante la ejecución los entes deberán estar conscientes de la importancia de reforzar estas estrategias y criterios, más allá de la mera implementación de la línea.

Tabla 4.3. Presencia de los Criterios de Institucionalización en las líneas de acción evaluadas en la PGJDF										
	Reorganización prácticas institucionales		Cambios normativos o reglamentarios		Transversalización		Transformación de procedimientos o procesos		Capacitación	
	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real	Potencial	Real
PGJDF	8 de 10	1 de 8	5 de 10	1 de 5	9 de 10	2 de 9	8 de 10	0 de 8	2 de 10	1 de 2
SACM	1 de 10	0 de 1	1 de 10	0 de 1	0 de 10	0 de 0	4 de 10	0 de 4	0 de 10	0 de 0
SSSP	8 de 10	2 de 8	7 de 10	1 de 7	7 de 10	3 de 7	9 de 10	6 de 9	7 de 10	4 de 7
Total	17 de 30	3 de 17	13 de 30	2 de 13	16 de 30	5 de 16	21 de 30	6 de 21	9 de 30	5 de 9
Total en %	56.67%	17.65%	43.33%	15.38%	53.33%	31.25%	70.00%	28.57%	30.00%	55.56%

4.3 Recomendaciones finales

Aunque existen particularidades en los procesos de implementación del PDHDF, y los grados de avance en las distintas etapas del proceso de implementación de esta política pública son distintos, se desprenden algunas recomendaciones que podrán mejorar el proceso en todos los entes. No obstante, la asimetría en el estatus de avance de los entes obliga a ofrecer, primero, algunas recomendaciones puntuales y urgentes para el SACM, que ya no son pertinentes para el resto de los actores, para concentrarnos después en las recomendaciones de índole más general y aplicables a todos los entes.

Recomendaciones al SACM

- Fortalecer la coordinación interna del PDHDF.** Una de las actividades centrales que debe realizarse es el fortalecimiento de la coordinación interna del PDHDF, esto conlleva tres aspectos. 1) debe generarse un documento oficial en el que el Director General del SACM o algún otro funcionario de alto nivel le transfiera al coordinador interno del Programa la atribución de solicitar información a las áreas respecto de la ejecución de las líneas de acción, convocar a reuniones o ejecutar acciones relacionadas con la supervisión y monitoreo del PDHDF. Este mandato obligará a las áreas implementadoras a atender los requerimientos de la coordinación. 2) la figura del enlace se fortalecerá en

tanto que se realice una presentación formal del mismo. 3) debe proveerse una amplia capacitación al enlace para que conozca el PDHDF y tenga claras las funciones que se esperan de él, y pueda así poner en práctica las actividades básicas como enlace del PDHDF.

- **Designar enlaces en todas las áreas involucradas en el PDHDF.** Para facilitar el proceso de coordinación, cada una de las áreas involucradas en la implementación del Programa deben designar a un enlace quien será el responsable de la ejecución de las líneas de acción a su cargo.
- **Familiarizar a los enlaces por áreas con PDHDF.** Será necesario que el enlace del PDHDF familiarice a los enlaces de las áreas implementadoras sobre el contenido, objetivos y alcance del Programa, así como sobre sus responsabilidades y plazos de ejecución. En esta actividad se puede requerir el apoyo del ETO y de otras organizaciones que permitan transmitir adecuadamente las implicaciones del enfoque de derechos en el funcionamiento de las administraciones públicas.
- **Fortalecer mecanismo de comunicación.** Para facilitar la coordinación se sugiere que el enlace del PDHDF utilice mecanismos formales de comunicación; se definan enlaces por área para tratar lo relacionado con el PDHDF; y que se establezcan responsables por cada línea de acción.

Recomendaciones generales

- **Designar responsables específicos para cada línea de acción.** En aquellas líneas de acción para las que existe más de un área corresponsable, se recomienda asignar un área líder o coordinadora de línea, a la que se le otorgue capacidad de coordinación y concentración de información, que trate de orquestar las acciones necesarias para implementar alguna línea de acción.
- **Revisar la pertinencia de los diagnósticos:** Dado que algunos de las acciones comprometidas ya han sido atendidas y a que algunos entes han señalado que el diagnóstico que sustenta al PDHDF no corresponde del todo a la realidad en la que operan, se sugiere identificar aquellos temas que requieran revisarse de manera conjunta con los miembros del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, a fin de modificarlos o eliminarlos, además de considerar la incorporación de líneas o actividades faltantes.
- **Revisar la asignación actual de líneas de acción entre las áreas.** En las tres dependencias ha habido áreas que han afirmado que dadas sus competencias legales, las líneas de acción asignadas no son su responsabilidad, sin recibir retroalimentación. Sería importante que se llevara a cabo una revisión detallada de dichos casos, y de ser necesario, llevar a cabo reuniones con las áreas para aclarar la situación y lograr la asignación definitiva de líneas. En los casos en que la asignación de líneas no se hizo por medios formales, como en algunas de SACM, será importante hacerlo lo antes posible.

- **Establecer una agenda compartida de implementación de las líneas que consideran sub actividades y varios responsables.** La implementación de algunas líneas requiere de una secuencia de acciones que deben estructurarse y concatenarse. Esto requiere de la determinación de plazos específicos para que exista una posibilidad real de cumplirlas. Se requiere una agenda específica con metas determinadas como hitos intermedios, que permitan avanzar por fases en el logro de los objetivos últimos de cada línea de acción.
- **Destinar recursos por línea de acción:** No todas las líneas de acción ameritan para su implementación recursos; sin embargo, aquellas líneas cuya función principal dependa de la asignación de recursos, éstos deberán de asignárseles para que la línea de acción sea viable. Además, las áreas que estén designadas para la implementación de estas líneas de acción, deberán de estar informadas que determinada línea de acción ha sido presupuestada.
- **Familiarizar a las áreas implementadoras con el PDHDF y el enfoque de DH:** Se sugiere la coordinación con las áreas de capacitación de los entes por parte del ETO para realizar ejercicios de familiarización y sensibilización de las áreas implementadoras de las líneas de acción respecto de los contenidos y enfoque del PDHDF, de manera que se asegure un entendimiento común de los mismos y sea posible incorporarlos de manera productiva en el proceso de ejecución.
- **Capacitar en el diseño de acciones con enfoque de DH:** Se propone que el Mecanismo de Seguimiento elabore guías que ayuden a los responsables de la implementación de las líneas (y no sólo a los responsables de la presupuestación) a diseñar acciones desde el enfoque de DH, de manera que puedan establecer conexiones clara y prioridades entre sus actividades cotidianas y los objetivos plasmados en el PDHDF.
- **Destinar recursos específicos a la capacitación:** Muchas líneas de acción tienen contemplada la capacitación entre las actividades que incluyen. Además de la impartición de cursos asociados a líneas de acción, es necesario impartir más cursos que busquen internalizar el enfoque de derechos humanos en los servidores públicos sustantivos y que los servidores estén conscientes de que existe el PDHDF y que su implementación es prioritaria para brindar servicios en el GDF.
- **Crear mesas de trabajo intra institucionales.** En este documento se ha establecido que la coordinación y cooperación ha sido insuficiente. En este sentido y con el propósito de implementar coordinadamente las líneas de acción, sería conveniente instalar mesas de trabajo periódicas y permanentes para discutir cada línea de acción que permitan el intercambio de información sobre los avances en tareas específicas, así como la asignación de tareas de forma continua.
- **Participación de áreas sustantivas en mesas de trabajo externas.** Como se ha dicho anteriormente, el punto débil de la coordinación está en la coordinación con actores externos y en la posibilidad de tomar iniciativas o decisiones en mesas de trabajo

externas. Sería útil que las áreas sustantivas, encargadas de la implementación de líneas de acción del PDHDF participaran en las mesas interinstitucionales, lo que facilitaría la toma de decisiones.

- **Consolidar la operación de las mesas de seguimiento:** Las mesas temáticas de seguimiento deben consolidar su operación de manera que no se vuelvan foros de tipo formalista, sino que se vuelvan espacios no sólo de reflexión sino de coordinación eficaz de acciones. Se recomienda que el siguiente año se realice un mapeo de actores y recursos, de manera que los integrantes de las mesas puedan identificar aquellas acciones que requieren coordinación y las capacidades que cada uno puede aportar para mejorar la implementación del PDHDF. Se trata de que las mesas dejen de ser un foro acusatorio o punitivo para volverse espacios de interacción productiva entre sus miembros, sean entes implementadores o actores de la sociedad civil y las instituciones educativas.
- **Indicadores, metas y sistema de seguimiento.** Deben generarse a la brevedad indicadores, líneas de base, estandarizaciones de criterios y “mínimos”, fechas o plazos específicos para el cumplimiento de metas y un sistema de informático que permita, por un lado, a las áreas compartir la información y, por otro, a los enlaces del Programa dar seguimiento al cumplimiento de dichos indicadores y metas de forma expedita. Esto hará que el monitoreo de la implementación del Programa esté estandarizada, que se pueda corregir la implementación a medida que se avanza y se asegure mayor éxito del Programa.
- **Participación de las OSC en el monitoreo y supervisión.** Se debe empezar a generar los mecanismos que involucren a las organizaciones de la sociedad civil que sean expertas en la materia para que sean parte del monitoreo de la implementación que la propia dependencia lleva a cabo. Esto de manera continua y no esporádica como sucede hasta ahora en el caso de algunas de las líneas de acción.

5. ANEXOS

5.1 Siglas y Acrónimos

CADF	Comisión de Aguas del Distrito Federal
CARIVA	Centro de Atención a Riesgos Victimales y Adicciones de la Procuraduría General del Distrito Federal
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CEDEREC	Secretaría para el Desarrollo Rural y Equidad de las Comunidades
CEVAREPSI	Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial
CI	Contraloría Interna de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COPRED	Consejo para Prevenir o Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal
CPDNNDF	Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CSP	Coordinación General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
CHJPI	Consejo de Honor y Justicia de la Policía de Investigación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
DDHDF	Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal
DEADMON	Dirección Ejecutiva de Administración de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del DF
DEJDH	Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del DF
DEPRS	Dirección Ejecutiva de Prevención y Readaptación Social de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del DF
DESP	Dirección Ejecutiva de Seguridad Penitenciaria de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del DF
DETM	Dirección Ejecutiva de Tratamiento a Menores de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del DF
DETP	Dirección Ejecutiva de Trabajo Penitenciario de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del DF
DGAI	Dirección General de Asuntos Internos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
DGAVD	Dirección General de Atención a Víctimas del Delitos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
DGCOH	Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica del Sistema de Aguas de la Ciudad de México
DGCS	Dirección General de Comunicación Social de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
DGDH	Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
DGI	Dirección General de Inteligencia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
DGJC	Dirección General Jurídico Consultiva de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
DGOPP	Dirección General de Programación, y Presupuesto de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

DGPEC	Dirección de Política y Estadística Criminal Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
DGPP	Dirección General de Programación, y Presupuesto de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
DGTSI	Dirección General de Tecnología y Sistemas Informáticos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
DH	Derechos Humanos
DPEC	Dirección de Política y Estadística Criminal Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
DSGM	Dirección de Servicios Generales y de Mantenimiento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
EAPDF	Escuela de Administración Pública del Distrito Federal
ETO	Equipo Técnico Operativo del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal
FAS	Fuerza Antisecuestro
FASP	Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública
FCANNA	Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por los Servidores Públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
FIDCSP	Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por los Servidores Públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
GESOC A.C.	Gestión Social y Cooperación A.C.
GODF	Gaceta Oficial de Distrito Federal
IASIS	Instituto de Asistencia e Integración Social
IFP	Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
INAPAM	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
INCAPE	Instituto de Capacitación Penitenciaria de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
ITS	Infecciones de Transmisión Sexual
JGPI	Jefatura General de Policía de Investigación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
LGBTTTI	Población Lésbica, Gay, Bisexual, Transgénero, Travesti, Transexual e Intersexual
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
LOPGJDF	Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
MP	Ministerio Público
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OM	Oficialía Mayor de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
ONG	Organizaciones No-Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PDHDF	Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal
PGJDF	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
POA	Programa Operativo Anual
RLOPGJDF	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
SACM	Sistema de Aguas de la Ciudad de México
SAP	Sistema de Averiguaciones Previa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
SAPC	Subprocuraduría de Averiguaciones Centrales de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

SAPD	Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Desconcentradas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
SAVDSC	Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
SEDESO	Sistema de Información del Desarrollo Social
SFDF	Secretaría de Finanzas del Distrito Federal
SJDH	Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
SP	Subprocuraduría de Procesos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
SSDF	Secretaría de Salud del Distrito Federal
SSSP	Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal
SUI	Sistema Único de Información Delincuencial
TSJDF	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal
UACM	Universidad de la Ciudad de México
VG	Visitaduría General de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

5.2. Metodología para la selección de líneas de acción por ente

En el PDHDF, la PGJDF tiene asignadas 299 líneas, el SACM 114 líneas y la SSSP 154 líneas. En este estudio, de acuerdo con lo que se estipula en los Términos de Referencia, se analizaron diez líneas de acción por cada uno de los entes evaluados, para un total de 30 líneas de acción.

Para llevar a cabo el proceso de selección de las líneas de acción que serían analizadas, primero, el equipo consultor diseñó una metodología y criterios específicos de valoración, que se describen más adelante, lo que permitió un preselección inicial de 20 líneas. Dichas líneas fueron presentadas al Equipo Técnico Operativo (ETO) del Programa de Derechos Humanos del D.F. y contrastadas con una preselección de líneas que dicho Equipo había realizado. Del análisis resultó que coincidían 6 líneas de la PGJDF, 12 del SACM y 4 de la SSSP. Estas líneas que coincidían se consideraron finalistas y, por último, se procedió a seleccionar las faltantes (para el caso de la PGJDF y el SSSP) de entre las líneas del ETO y las seleccionadas por este equipo consultor, de acuerdo con los criterios ya señalados, pero procurando también que la selección reflejara la variedad de actividades desempeñadas al interior de cada institución. En el caso del SACM se utilizaron dichos criterios no para seleccionar líneas adicionales, sino para eliminar dos líneas sobrantes.

La selección preliminar de líneas de acción se realizó con base en los siguientes criterios:

1. **Ejecución:** indica que las líneas de acción seleccionadas fueron ya implementadas.
2. **Coordinación:** favorece la selección de acciones cuya implementación implique la coordinación interinstitucional.
3. **Mensurabilidad:** señala que una línea de acción posee metas definidas o indicadores que faciliten su medición.
4. **Alcance:** se dará preferencia a aquellas líneas de acción que requieran implementar un mayor número de estrategias para la institucionalización del enfoque de Derechos Humanos, por ejemplo, una línea de acción que demande, para su ejecución, la asignación de presupuesto, capacitación y la adecuación de la normatividad interna tendrá mayores posibilidades de ser seleccionada, en comparación con una línea de acción que sólo necesite capacitación para llevarla a cabo.
5. **Presupuesto:** se seleccionarán las acciones a las que se les hayan asignado mayor presupuesto.
6. **Plazo:** el PDHDF establece como medidas de corto plazo aquellas que son urgentes y dirigidas a combatir violaciones graves a los derechos humanos, aquellas que son condición necesaria para la realización de medidas de mediano y largo plazo y todas aquellas que se consideran viables de inmediato.
7. **Relevancia:** refiere a acciones que tienen un impacto directo en el cambio de rutinas organizacionales y conductas de los servidores públicos de los entes evaluados, es decir, facilitan la internalización del enfoque de derechos humanos en las dependencias implementadoras.
8. **Transversalidad:** implica la promoción de un mayor número de estrategias transversales definidas en el Programa.

9. **Comparabilidad:** señala que las líneas de acción implementadas por un ente evaluado deben ser similares a las implementadas por el resto, esto con la finalidad de facilitar la comparación entre dependencias.

La información existente en las bases de datos proporcionadas por los entes evaluados sirvió para valorar y seleccionar cada una de las líneas de acción. El primer paso en la selección fue elegir aquellas líneas de acción que, de acuerdo con la información con la que se contaba entonces, ya han sido implementadas, utilizando así el primer criterio definido: ejecución. Posteriormente, se utilizó la información restante para medir los siguientes 5 criterios: coordinación, mensurabilidad, alcance, presupuesto y plazo. Los últimos tres criterios: relevancia, transversalidad y comparabilidad, difícilmente pueden medirse numéricamente y por ello requieren de un ejercicio de valoración cualitativa por parte del evaluador. Finalmente, una vez obtenida una valoración para cada criterio, para cada una de las líneas de acción, se creó un índice que permitió observar cuáles son las líneas más relevantes para los propósitos del estudio.

Los nueve criterios de selección fueron ponderados de igual manera para el caso del SACM, sin embargo, en la selección de las líneas de acción de la PGJDF y de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, y debido a algunos vacíos de información en la base de datos, los criterios que tuvieron mayor peso fueron: relevancia, transversalidad y comparabilidad, es decir, la valoración cualitativa realizada por el consultor fue de vital importancia. Otro elemento que, de acuerdo al consultor, conduce a la relevancia de algunas líneas de acción, es el *grado en que facilitan el cumplimiento de otras líneas de acción*. Por ejemplo, si una línea de acción contempla la concentración y publicación de quejas en materia de derechos humanos en los reclusorios del Distrito Federal, debe haber otra línea de acción que capacite a la población de los reclusorios para que pueda identificar exitosamente violaciones a sus derechos y conozca el proceso necesario para poner una queja. En el Anexo 3 se presentan las 20 líneas de acción seleccionadas para cada ente evaluado.

5.3. Listado de líneas de acción por ente

Tabla 5.1. Líneas de acción seleccionadas para el estudio de caso de la PGJDF

Número	Definición de la Línea de Acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF)
12	Diseñar presupuesto, implementar, dar seguimiento y evaluar, con la asesoría del Copred y la participación de las OSC y la academia, programas y acciones de sensibilización, información y capacitación en el derecho a la igualdad y a la no discriminación, así como de capacitación técnica para documentar e integrar averiguaciones previas y posteriormente causas penales derivadas del delito de discriminación (con base en lo establecido en el artículo 206 del Código Penal) y a los principios de legalidad de las detenciones, para las y los servidores públicos de la PGJDF de todos los niveles jerárquicos, a fin de que en la procuración de justicia no se reproduzcan estereotipos y violen derechos. Esta línea de acción deberá tomar en cuenta las líneas 18 a la 21.
314	Establecer y aplicar protocolos adecuados e impartir capacitación a la policía judicial y al personal del MP en relación con la custodia de pruebas, huellas y objetos de los delitos.
315	Diseñar e implementar, en coordinación con la sociedad civil organizada, metodologías de trabajo en las diversas instancias de procuración y administración de justicia, a fin de generar información desagregada, incluyendo información por grupo de población en situación de discriminación y/o exclusión, edad, sexo y demás datos útiles para la medición, e indicadores que incluyan: a) Cifras sobre quejas presentadas ante las visitadurías u los órganos internos; recepción de quejas de cada instancia y de la CDHDF por violaciones de derechos humanos, en general, y específicamente sobre tortura y tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, las recomendaciones o resoluciones emitidas derivadas de éstas y casos en que se ha sancionado administrativamente a las y los servidores públicos imputados de tortura y todo tipo de actos contra la integridad personal y sanciones impuestas, así como el seguimiento de los mismos. b) Investigaciones abiertas sobre denuncias de tortura y todo tipo de actos contra la integridad personal, casos en que se ha ejercido la acción penal y procesos en que se ha dictado sentencia firme, ya sea absolutoria o condenatoria y, respecto de las últimas, la extensión de las penas impuestas; y otro tipo de información desagregada y detallada, que facilite la verificación de la adecuada identificación de los actos tortura. c) Incluir la perspectiva de género y un enfoque diferenciado por grupo de población en situación de discriminación o exclusión
321	Realizar un diagnóstico sobre las caracterizaciones de las prácticas de tortura y tratos crueles, inhumanos y/o degradantes en el D. F., en coordinación con la sociedad civil organizada e instituciones académicas, tomando en cuenta, al menos, lo siguiente: a) Los espacios sociológicos de los perpetradores. b) Los patrones de comportamiento. c) Las prácticas más frecuentes de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. d) La información producida por la CDHDF (quejas e informes). e) La tipología en las investigaciones y en los procesos penales por tortura. f) Las quejas recibidas ante las direcciones de derechos humanos de la SSSP, de la PGJ o del TSJDF, y otras aplicables. g) Incluir la perspectiva de género y un enfoque diferenciado por grupo de población en situación de discriminación o exclusión.
322	Elaborar un Manual de Procedimientos de la SSSP, la PGJ y la -Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la SG en relación con los procedimientos disciplinarios de sus agentes, las y los custodios y demás servidores públicos en caso de denuncias de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes, que contenga los siguientes elementos: a) Las garantías de debido proceso en general y el principio de legalidad y certeza jurídica en particular. b) Las medidas para que las contralorías internas de la SSSP, la PGJ y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario-SG garanticen que comparezcan las personas contra quienes se inició un procedimiento y hayan sido citadas por esa instancia. c) Un apartado específico donde se establezcan los lineamientos que regirán al interior de la SSSP, la PGJDF y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario- SG para que se denuncien, investiguen (inclusive de oficio) y sancionen los casos de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes atribuibles a su personal (cualquiera que sea el cargo) y donde se contemple la obligación para que se dé vista de inmediato a las instancias competentes y se coadyuve con éstas en la investigación de casos de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes. d) La obligación de informar de manera obligatoria al personal de los reclusorios sobre la existencia de los procedimientos disciplinarios y cómo iniciarlos. e) Especificar que cualquier persona puede denunciar la tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes cuando existan elementos que permitan presumirla.
324	Disuadir y erradicar la práctica de la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos y/o degradantes durante la detención a través de: a) Mejorar los niveles de confiabilidad del registro de las personas detenidas en calidad de sospechosas, incluyendo aquellas detenidas en calidad de testigos. Esto implica que el servicio de LOCATEL, involucre a todas las instancias relacionadas en el proceso legal, incluyendo a todas las Delegaciones del D. F., y que el registro de personas detenidas se implemente desde el momento del arresto. Los datos contenidos en el registro deberán de definirse de acuerdo a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que supone la inclusión, "entre otros datos, de: identificación de las y los detenidos, motivos de la detención, notificación a la autoridad competente, y, en su caso a sus representantes, custodios/ as o defensores/as en su caso y las visitas que éstas hubieran hecho a la persona detenida, el día y hora de ingreso y de liberación, información a la persona detenida y a otras personas acerca de los derechos y garantías que asisten al detenido, indicación sobre rastros de golpes o enfermedad mental, traslados del detenido y horario de alimentación". b) Diseñar, elaborar y aplicar los protocolos necesarios para una clara cadena de custodia de las personas detenidas durante cada momento de su detención hasta su puesta en libertad o consignación. c) Emitir acuerdos, protocolos o lineamientos obligatorios, a fin de permitir que las personas detenidas puedan recibir visitas familiares y para prohibir expresamente que sean incomunicadas o aisladas. d) Implementar mecanismos efectivos de supervisión de las detenciones, garantizando que toda persona que haya sido detenida de forma ilegal o retenida por más tiempo del que la ley permite sea liberada inmediatamente. f) Transparentar los protocolos de detención, así como los mecanismos de supervisión y control policial y los mecanismos de sanción. g) Implementar acciones para facilitar la comunicación telefónica de las personas detenidas con el objetivo de que puedan contactar a quien o quienes libremente decidan. h) Asentar en el acta de puesta a disposición ante el MP las circunstancias de su detención.
1338	Instaurar un programa para vigilar y sancionar administrativa y/o penalmente, según corresponda, a las y los servidores públicos que hayan tenido conductas discriminatorias y/o tratos crueles o degradantes hacia las personas que viven con VIH/sida.
1798	Destinar recursos materiales y humanos para ampliar la capacidad de atención del Ministerio Público Especializado tanto en cuestiones relativas a la infraestructura como a la plantilla profesional y técnica que participa en las investigaciones; lo anterior, para que el servicio que se brinda a la víctima u ofendido y a la y el joven sea eficaz, eficiente y profesional.
2052	Realizar un diagnóstico y actualizarlo anualmente, que permita conocer el número, tipos, causas y frecuencia de todos los tipos de maltrato en todas las Delegaciones del D. F., al que está expuesta la población callejera. Dicho diagnóstico deberá contar con la consulta de las poblaciones callejeras y de las organizaciones sociedad civil expertas en la materia
2063	Diseñar e implementar un mecanismo de monitoreo permanente, que permita identificar y sancionar acciones de abuso de poder por parte de las y los servidores de órganos de administración de justicia que atenten contra la libertad personal y propiedad privada de las poblaciones callejeras.

Tabla 5.2. Líneas de acción seleccionadas para el estudio de caso del SACM

Número	Definición de la Línea de Acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF)
620	Realizar estudios sobre el consumo y el abastecimiento de agua en la ciudad a partir de sistemas de macro y micro medición, con participación de instituciones académicas, aprovechando avances del Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México y del PUEC. Hacer públicos y accesibles estos estudios y utilizarlos para el diseño de políticas públicas en materia de agua.
621	Realizar estudios detallados con participación de especialistas de gobierno, academia y sociedad civil sobre la magnitud, ubicación y causas de las fugas de agua y el desgaste de la tubería. Hacer públicos y accesibles estos estudios y utilizarlos para el diseño de políticas públicas.
622	Fortalecer el mecanismo de seguimiento sobre los avances de los programas de sectorización de la red y de reparación de fugas. Para ello, definir indicadores homogéneos, plazos concretos y como meta de mediano plazo reducir las fugas al 30% y como meta de largo plazo reducirlas al 20%
626	Reforzar los programas de detección, supresión, y reparación de fugas visibles en la red de abastecimiento y difundir de manera accesible la información estadística respectiva.
628	Atender las necesidades de reparación, expansión y modernización de la red en las Delegaciones del D.F. con mayores rezagos.
631	Revisar y mejorar los instrumentos metodológicos para medir la disponibilidad de agua mediante el balance hidráulico de los acuíferos, incluida la Norma Oficial Mexicana (NOM) correspondiente a disponibilidad de agua en cuenca superficial y subterránea, en coordinación con la Conagua y el Instituto Nacional de Ecología.
632	Realizar, en coordinación con expertos, instituciones académicas, y organizaciones sociales, un registro de los pozos existentes en las distintas Delegaciones del D. F., actualizando el Registro Público de Derechos de Agua (Repda), así como nuevos estudios geo-hidrologicos profundos que permitan medir los impactos de la perforación de nuevos pozos sobre el suelo, incluyendo las grietas y los hundimientos, así como los impactos sobre la salud considerando la calidad del agua a extraer. A partir de esta información, tomar decisiones sobre la perforación de nuevos pozos, la clausura de otros, la construcción de pozos de absorción que contribuyan a la recarga del acuífero en zonas adecuadas, así como la inyección de agua en pozos para recarga y la cantidad de agua por recargar, considerando los diferentes estudios laterales que permitan conocer el comportamiento del acuífero antes y después de dicha recarga.
633	Atender y limpiar aquellos pozos de absorción existentes que no reciben mantenimiento y mejorar la eficiencia de las bombas para reducir el impacto ambiental.
655	Formular, en coordinación con instituciones académicas (tanto universidades como tecnológicos) y organizaciones de la sociedad civil (OSC), un plan multietapas con instrumentos de apoyo a diferentes escalas para fomentar, en la población y el gobierno, la cultura de captación y aprovechamiento de agua de lluvia, a partir de un diagnóstico integral que identifique zonas de mayor potencial por precipitación y tome en cuenta experiencias locales, nacionales e internacionales. El plan debe incluir: a) Alternativas para la construcción de cisternas independientes conectadas a las canaletas de los techos para captación de agua b) Alternativas para la construcción de zanjas filtrantes para captación de agua de lluvia c) Desarrollo, producción y aplicación de tecnologías apropiadas
715	Impulsar un programa de acciones específicas para garantizar la accesibilidad del agua en cantidad y calidad suficiente para los diferentes grupos en situación de discriminación y/o exclusión en el Distrito Federal, víctimas de desastres naturales, y personas sin suministro de agua por causa de mantenimiento del sistema que implica cierre del suministro, fortaleciendo también las acciones existentes.

Tabla 5.3. Líneas de acción seleccionadas para el estudio de caso de la SSSP

Número	Definición de la Línea de Acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF)
13	Diseñar, presupuestar, implementar, dar seguimiento y evaluar, con la asesoría del COPRED y la participación de las OSC y la academia, programas y acciones de sensibilización, información y capacitación en el derecho a la igualdad y a la no discriminación para las y los custodios y directivos de los centros de reclusión, específicamente por lo que hace al trato y el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Esta línea de acción deberá tomar en cuenta las líneas 18 a la 21.
372	Diseñar e implementar un programa de atención a personas internas con discapacidad intelectual, mental o psicosocial.
395	Diseñar e implementar un programa de capacitación al personal encargado de prestar servicios en los Centros de Reclusión sobre derechos humanos y con perspectiva de género, con especial énfasis en la salud sexual y salud reproductiva.
1860	Establecer mecanismos de trabajo en los centros de reclusión y capacitar al personal para que adquieran o mejoren la capacidad de identificar a personas indígenas reclusas que no se asuman como tal, y así mejorar el nivel de protección de sus derechos como parte de un grupo étnico y como individuos.
322	Elaborar un Manual de Procedimientos de la SSPDF, la PGJ y la -Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la SG en relación con los procedimientos disciplinarios de sus agentes, las y los custodios y demás servidores públicos en caso de denuncias de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes, que contenga los siguientes elementos: a) Las garantías de debido proceso en general y el principio de legalidad y certeza jurídica en particular. b) Las medidas para que las contralorías internas de la SSPDF, la PGJ y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario-SG garanticen que comparezcan las personas contra quienes se inició un procedimiento y hayan sido citadas por esa instancia. c) Un apartado específico donde se establezcan los lineamientos que regirán al interior de la SSPDF, la PGJDF y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario-SG para que se denuncien, investiguen (inclusive de oficio) y sancionen los casos de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes atribuibles a su personal (cualquiera que sea el cargo) y donde se contemple la obligación para que se dé vista de inmediato a las instancias competentes y se coadyuve con éstas en la investigación de casos de tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes. d) La obligación de informar de manera obligatoria al personal de los reclusorios sobre la existencia de los procedimientos disciplinarios y cómo iniciarlos. e) Especificar que cualquier persona puede denunciar la tortura o tratos inhumanos, crueles o degradantes cuando existan elementos que permitan presumirla.
315	Diseñar e implementar, en coordinación con la sociedad civil organizada, metodologías de trabajo en las diversas instancias de procuración y administración de justicia, a fin de generar información desagregada, incluyendo información por grupo de población en situación de discriminación y/o exclusión, edad, sexo y demás datos útiles para la medición, e indicadores que incluyan: a) Cifras sobre quejas presentadas ante las visitadurías u los órganos internos; recepción de quejas de cada instancia y de la CDHDF por violaciones de derechos humanos, en general, y específicamente sobre tortura y tratos crueles, inhumanos y/o degradantes, las recomendaciones o resoluciones emitidas derivadas de éstas y casos en que se ha sancionado administrativamente a las y los servidores públicos imputados de tortura y todo tipo de actos contra la integridad personal y sanciones impuestas, así como el seguimiento de los mismos. b) Investigaciones abiertas sobre denuncias de tortura y todo tipo de actos contra la integridad personal, casos en que se ha ejercido la acción penal y procesos en que se ha dictado sentencia firme, ya sea absolutoria o condenatoria y, respecto de las últimas, la extensión de las penas impuestas; y otro tipo de información desagregada y detallada, que facilite la verificación de la adecuada identificación de los actos tortura. c) Incluir la perspectiva de género y un enfoque diferenciado por grupo de población en situación de discriminación o exclusión.
1966	Proveer a las personas privadas de la libertad, entre las que se encuentra población LGBTTTI, las condiciones de higiene y medios de prevención de ITS, incluido VIH/ SIDA, para evitar contagios posteriores.
1861	Realizar un diagnóstico enfocado a valorar el cumplimiento de los derechos de las y los indígenas reclusos, como sobre el derecho a la educación, al trabajo, a la no discriminación, al contacto con el exterior, y otros, en cooperación con expertos-as y representantes de los pueblos y comunidades indígenas.
377	Llevar a cabo cambios administrativos y procedimentales para dar atención médica a todas las personas reclusas que se encuentren en zonas de aislamiento y en traslados, así como crear mecanismos eficaces de supervisión y sanción contra el personal que no cumpla con sus obligaciones.
468	Crear coordinadamente una base de datos a efecto de detectar a las y los servidores públicos más recurrentes en la violación de derechos humanos dando vista a la contraloría interna de hechos constitutivos de faltas administrativas. Publicar estas estadísticas anualmente.

5.4. Instrumentos de trabajo de campo

Con el fin de evaluar el proceso de implementación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) se diseñaron dos tipos de instrumentos de análisis.

Primero, para la etapa de análisis documental, se diseñó una ficha para el registro de información documental para dar seguimiento a cada uno de los documentos revisados; se diseñaron además dos matrices de indicadores que permitirían identificar la incidencia de cada una de las 30 líneas de acción analizadas (10 por ente) en los cinco criterios de institucionalización del enfoque de derechos humanos y en las seis estrategias transversales de derechos humanos. El primero de estos tres instrumentos se presenta a continuación, sin embargo, las matrices, presentadas al Equipo Técnico Operativo como parte del Primer Entregable de esta investigación, fueron descartadas debido a que el trabajo de campo mostró que lo incipiente de la implementación del PDHDF impedía llevar a cabo un análisis con indicadores tan detallados como los que se habían elaborado; para ello se presentó una nueva propuesta metodológica que fue aprobada por el ETO, con una matriz más general.

Segundo, para la etapa de trabajo de campo se diseñaron instrumentos de entrevistas generales para las áreas enlace del Programa en cada ente, y para las áreas encargadas del presupuesto y de indicadores. Adicionalmente, se diseñaron cuestionarios específicos para los encargados de implementar las líneas de acción del Programa, con preguntas comunes a todos y algunas preguntas específicas por línea de acción.

A continuación se presentan la ficha de registro documental, utilizada en la etapa de revisión documental, la entrevista general para áreas enlace del Programa y, a manera de ejemplo, un cuestionario específico para implementadores de una línea de acción.

5.4.1 Ficha para el registro de información documental

*Registro de Información Documental
(Por documento)*

Documento (referencia bibliográfica completa):			
Ente ejecutor		Fecha Recolectado:	
Iniciales del Evaluador:		Fecha Resumido:	

- 1) Resumen breve del contenido general del documento:
- 2) En este documento ¿existe evidencia de alguna acción emprendida referente al PDHDF?
¿Qué evidencia?
- 3) Líneas de acción para las cuáles hay implicaciones en el documento (implicaciones directas o indirectas)
- 4) ¿Evidencia de institucionalización de un enfoque de DH (conforme a los 5 criterios)?
- 5) ¿Evidencia de contribución a estrategias transversales (6 estrategias)?
- 6) Preguntas que surgen del documento (posible inclusión en entrevistas/talleres)

5.4.2 Entrevista general

Entrevista para los servidores públicos designados como enlaces para la implementación del PDHDF

1. Proceso de implementación del PDHDF

1.1 Planeación

- A partir de qué etapa del proceso de diseño o planeación, implementación del PDHDF comenzó a participar el SACM? ¿En qué fecha se dio esto?
- De haber participado en el diseño del PDHDF, ¿Quién o qué área específicamente de esta dependencia participó en dichas etapas de diseño?
- ¿Qué tanto involucramiento tuvo el SACM en la etapa del diseño del PDHDF?
 - ¿El SACM pudo elegir/contribuir con las líneas de acción en las que estaría participando?
 - ¿quién tomó dichas decisiones?
- Una vez que se publicó el PDHDF ¿hubo un proceso de familiarización u organización de actividades previas a la implementación del PDHDF?
 - ¿Qué unidad o área de esta dependencia/ENTE estuvo a cargo de dichas actividades?
 - ¿Qué personas fueron familiarizadas con el Programa?
- ¿Cómo fueron atribuidas las líneas de acción a distintas áreas internas del ente ejecutor?
 - En caso de que el SACM haya asignado responsabilidades a las áreas ¿Qué área o unidad dentro del SACM fue la encargada de dicha asignación?
 - ¿Cuáles fueron las razones para asignarlo de esa manera?
 - ¿En qué fecha y por qué medio (oficio, reuniones, otros) se informó a las áreas en cuestión las líneas de acción que les correspondían?
 - Si por el contrario, el ETO o alguna otra dependencia externa asignó responsabilidades ¿estas asignaciones están dentro de las competencias de cada área?
- El PDHDF contempla metas de corto, mediano o largo plazo pero ¿Se han establecido metas específicas (fechas) adicionales para la implementación de las líneas de acción el PDHDF? En caso de que no se hayan establecido ¿por qué no se ha hecho?
- En el 2010 ¿se asignó un presupuesto para la implementación de las líneas de acción?
 - ¿Cómo se realizó la asignación del presupuesto para la implementación de las líneas de acción?
- Respecto al presupuesto de 2011, ¿se tiene contemplado asignar presupuesto para cada una de las líneas de acción que corresponden a esta dependencia? De no ser el caso, ¿a cuáles sí y a cuales no se les asignarán recursos y porqué?

1.2 Ejecución

- ¿A partir de cuándo se puede considerar que se comenzaron a implementar las líneas de acción del PDHDF?
- De todas las líneas de acción comprometidas ¿qué porcentaje se han puesto ya en marcha?
- ¿Se han puesto en marcha acciones específicas para la ejecución del PDHDF o simplemente se han adecuado acciones que ya estaban en marcha? ¿Cuáles?
- ¿Cómo ha sido el proceso de implementación de las mismas? ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para su implementación?

1.3 Coordinación

- ¿Cuáles son los factores que han facilitado o dificultado la implementación de líneas de acción que requieren de la coordinación de dos o más entes?
- ¿Cuáles son los factores que han facilitado o dificultado la implementación de líneas de acción que requieren de la coordinación de dos o más áreas administrativas?
- ¿La coordinación inter o intrainstitucional se caracteriza por la claridad en las atribuciones de sus participantes?
- ¿Cuál es el grado de compromiso mostrado por otros entes o áreas administrativas respecto de la implementación PDHDF? ¿cómo incide esto en la coordinación?
- ¿Cuáles son los medios que se disponen para la comunicación externa o interna? ¿Cuáles de ellos son los más eficaces?
- ¿Los mecanismos de coordinación y/o de comunicación existentes están basados en instancias y reglas formales?
- ¿Se han asignado representantes de distintas áreas administrativas para la implementación del PDHDF? ¿Cuándo se designaron? ¿Esto dificulta o facilita la coordinación?

1.4 Supervisión y monitoreo

- ¿Existe dentro del ente implementador un área a la que se le reporten avances de la implementación?

2. Factores facilitadores y obstáculos del proceso

- ¿Existe un sistema de incentivos que facilite el cumplimiento de las líneas de acción? ¿Cuáles son estos incentivos?
- ¿Qué ha impedido o facilitado que se comience la implementación de algunas líneas de acción y no de otras?
- De las capacidades/factores organizacionales/institucionales/de presupuesto con las que se cuenta, ¿cuáles favorecen la implementación de las líneas de acción?
- De las capacidades organizacionales/institucionales/de presupuesto **con las que no se cuenta**, ¿cuáles facilitarían la implementación? ¿cómo se podrían modificar dichos factores?
- ¿Qué factores externos dificultan o facilitan la implementación del PDHDF?

4. Estatus de cada línea de acción

- ¿Cuáles son las principales acciones realizadas para implementar las líneas de acción?
- ¿Hay seguimiento del avance en las líneas de acción, por ejemplo, existen indicadores o algún otro mecanismo de seguimiento?
- ¿A qué documentos se puede remitir para corroborar las acciones realizadas o profundizar en ellas? ¿Cuáles? ¿Sería posible acceder a ellos/obtenerlos?

5. Criterios de institucionalización

- Para la implementación de las líneas de acción del PDHDF, ¿se requirió de la reorganización de prácticas institucionales?
 - ¿Cuáles?
 - ¿En qué sentido se han reorganizado?
- Para la implementación de la línea de acción se requirió un ajuste del marco normativo o reglamentario?

- ¿cuáles?
- ¿Implementar las líneas de acción requiere de la capacitación de los funcionarios públicos o de la sociedad civil?
 - ¿Se han llevado a cabo ya capacitaciones?
 - ¿Cuándo?
 - ¿de qué tipo?
 - ¿A quiénes han sido dirigidos?
 - ¿Quién es el encargado de diseñar e impartir dichos cursos de capacitación?
- La implementación de la línea de acción ¿implicó una modificación de los procedimientos y procesos?
 - ¿cuáles?
 - ¿desde cuándo se han modificado?
 -

6. Estrategias transversales

- ¿Las líneas de acción promueve directamente la perspectiva de género, igualdad y no discriminación?
 - ¿De qué manera?
- ¿La implementación de las líneas de acción requiere de la participación de la sociedad civil?
 - ¿De qué manera?
- ¿Para la implementación de esta línea de acción se requiere la coordinación intra o interinstitucional?
 - ¿De qué actores?
- Para la implementación de esta línea de acción se requiere la coordinación intra o interinstitucional? ¿De qué actores?
- ¿La línea de acción posee un presupuesto definido para su implementación o simplemente se utiliza el presupuesto designado previamente para dicha área?
- ¿La información sobre avances o resultados de la implementación de la línea de acción es pública? ¿Dónde se puede consultar?
- ¿La implementación de la línea de acción garantiza la accesibilidad de las personas al derecho a la no discriminación?

7. Identificación de otros actores clave

- ¿Cuáles son las áreas que tiene en su mando algún recurso vital para la implementación del Programa?
- ¿Cuál es el papel de estas áreas en la implementación, es decir, facilitan o dificultan el logro de resultados?

8. Percepción de la internalización del Programa

- ¿Con la implementación del PDHDF se han observado cambios en las rutinas organizacionales o en los comportamientos de los servidores públicos o sólo se han cumplido las disposiciones legales?
- ¿Hasta qué punto otras áreas administrativas del ente implementador han interiorizado los valores del PDHDF a parte del área principal responsable de la implementación?

- ¿Cuál ha sido el alcance del Programa en la estructura jerárquica del ente implementador? ¿hasta qué punto los valores que promueve el PDHDF han penetrado en los distintos niveles de la estructura jerárquica del ente implementador?

9. Impresión general del PDHDF

- Desde su perspectiva ¿Qué tan prioritaria es la implementación del PDHDF para el Gobierno del DF y para los diversos entes implementadores?
- ¿El diseño del PDHDF facilita la implementación del mismo?
- La entidad tiene la capacidad institucional, administrativa y presupuestal para la implementación del PDHDF?
- ¿En qué medida considera usted que el Programa ayuda a la disminución del problema identificado, es decir, a la reducción de las prácticas violatorias de los derechos humanos (nada, poco, algo o mucho)?
- En términos generales ¿considera que hasta ahora el proceso de arrancar la implementación ha sido complejo? ¿Por qué?
- ¿En qué medida las siguientes actividades representan un problema durante la implementación (1 refiere a que no hubo problemas con dicha actividad y 5 a que esa actividad genero muchos problemas)?

Asesoría para la implementación del Programa	1	2	3	4	5
Coordinación	1	2	3	4	5
Capacitación de los funcionarios públicos sobre el Programa	1	2	3	4	5
Otorgamiento del presupuesto en tiempo y forma	1	2	3	4	5
Diseño del PDHDF	1	2	3	4	5
Acompañamiento	1	2	3	4	5
Evaluación y control	1	2	3	4	5
Capacidad institucional	1	2	3	4	5
Interés de otras áreas en la implementación	1	2	3	4	5

7.

Sugerencias

5.4.3 Entrevista por línea de acción (ejemplo)

Cuestionario para el área implementadora de la línea de acción No 715 del SACM

Línea de acción: impulsar un programa de acciones específicas para garantizar la accesibilidad del agua en cantidad y calidad suficiente para los diferentes grupos en situación de discriminación y/o exclusión en el Distrito Federal, víctimas de desastres naturales, y personas sin suministro de agua por causa de mantenimiento del sistema que implica cierre del suministro, fortaleciendo también las acciones existentes.

Datos generales

Área:

Nombre de quien responde:

Cargo:

Instrucciones

1. El siguiente cuestionario tiene la finalidad de conocer cómo se ha conducido la implementación de la línea de acción 715 por parte de la Dirección de Verificación Delegacional y Conexiones. Para lo anterior, se pretende que las respuestas de este cuestionario den luz acerca de los avances que se tienen con respecto a la línea de acción. Es importante mencionar que el cuestionario no es exhaustivo. Lo anterior quiere decir que sólo se deberán de contestar aquellas preguntas en las que exista una respuesta verificable y real.
2. Agradeceremos que, de contar con información adicional a la que se pregunta en este cuestionario, puedan integrarla en el apartado final de comentarios y observaciones.
3. Finalmente, agradeceremos se incluya cualquier información documental que crean pertinente para acompañar este cuestionario.

I. Planeación

1. ¿Quién fue la persona/instancia/área encargada de informarle que esta área sería la encargada de la implementación de la línea de acción 715?
2. ¿Por qué medio le fue informado (oficio, reunión, otro)? ¿En qué fecha?
3. ¿Considera que la línea de acción que le fue asignada corresponde realmente a sus atribuciones o debió ser asignadas a otra área? De ser éste el caso, ¿lo hizo saber al área responsable?
4. El área que le informó de sus nuevas atribuciones ¿Llevó a cabo alguna reunión u otro ejercicio para familiarizarlo con el PDHDF y/o para planear su implementación?

II. Implementación

1. ¿Comenzó ya la implementación de la línea de acción 715?
 - ¿Cuándo?
 - ¿Existían actividades previas en esta área que contribuyen a la línea de acción? ¿Cuáles?
2. De no haber comenzado la implementación, ¿a qué se debe?
3. Se ha fijado una meta específica para el cumplimiento de la línea de acción?
 - De ser el caso ¿Qué ha impedido o facilitado el cumplimiento del plazo en la ejecución de la línea de acción?
4. De las capacidades/factores organizacionales con las que se cuenta, ¿cuáles favorecen la implementación de la línea de acción?
5. ¿Qué factores organizacionales dificultan la implementación del PDHDF?

III. Estatus actual de la línea de acción 715

1. A grandes rasgos ¿Cuáles son las principales acciones realizadas para implementar la línea de acción?

2. ¿Qué porcentaje de las acciones necesarias para dar cumplimiento a la línea de acción ya se ha implementado?
3. ¿Cuáles de estas acciones se realizan desde la creación del PDHDF y cuales son actividades rutinarias del área?
4. ¿Hay seguimiento del avance en las líneas de acción, por ejemplo, existen indicadores o algún otro mecanismo de seguimiento?
5. ¿A qué documentos se puede remitir para corroborar las acciones realizadas o profundizar en ellas?
6. ¿Cuáles son los principales factores que han dificultado o retrasado la implementación de la línea de acción?

IV: Criterios de institucionalización

De las siguientes preguntas, sólo es necesario contestar aquellas en donde las actividades realizadas para la línea de acción 715 incidan en el criterio de institucionalización al que alude la pregunta.

1. ¿Para la implementación de la línea de acción ¿se requirió de la reorganización de las prácticas institucionales?
 - ¿Cuáles prácticas fueron modificadas o deberán ser modificadas próximamente?
 - ¿a grandes rasgos como ocurrió este proceso o cómo y cuándo se prevé que ocurra?
2. ¿Para la implementación de la línea de acción se requirió un ajuste del marco normativo o reglamentario?
 - ¿Cuáles fueron las normas, reglamentos o leyes que se han modificado o se deberán modificar para facilitar la implementación de la línea de acción?
 - ¿Cuándo se modificaron o se prevé que se modifiquen?
3. ¿La implementación de la línea de acción promueve la transversalización (refiere a que sí la línea de acción incorpora o considera la perspectiva de género, el empoderamiento de las personas, el reconocimiento de normas nacionales e internacionales, responsabilidad de los servidores públicos, el respeto a la diversidad y la igualdad y no discriminación en el acceso a bienes y servicios)?
 - ¿de qué manera?
4. ¿Implementar la línea de acción requiere de la capacitación de los funcionarios públicos o de la sociedad civil?
 - ¿Cuáles han sido los principales cursos de capacitación realizados para implementar la línea de acción?
 - O ¿se tienen planeado cursos próximamente para ello?
5. ¿La implementación de la línea de acción implicó una modificación de los procedimientos y procesos?
 - ¿Cuáles fueron los principales procedimientos que fueron modificados o cuáles se tiene contemplado modificar próximamente?

V. Estrategias transversales

De las siguientes preguntas, sólo es necesario contestar aquellas en donde las actividades realizadas para la línea de acción 715 contribuyan a la instrumentación de las estrategias transversales a las que alude cada pregunta.

1. ¿La línea de acción promueve directamente la perspectiva de género, igualdad y no discriminación?
 - ¿De qué manera?
2. ¿La implementación de la línea de acción requiere de la participación de la sociedad civil?

- ¿De qué manera se incluyó (o se planea incluir) la participación de la sociedad civil en la implementación de la línea de acción?
- 3. ¿Para la implementación de esta línea de acción se requiere la coordinación intra o interinstitucional?
 - ¿De qué manera ocurre u ocurrirá esta coordinación?
 - ¿Cuáles son los factores que han facilitado o dificultado la implementación de líneas de acción que requieren de la coordinación de dos o más entes?
 - ¿Cuáles son los factores que han facilitado o dificultado la implementación de líneas de acción que requieren de la coordinación de dos o más áreas administrativas?
- 4. ¿La línea de acción posee un presupuesto definido para su implementación o se utiliza el presupuesto designado para el funcionamiento del área?
 - ¿Se prevé o se ha solicitado que cuente con un presupuesto específico en 2011?
- 5. ¿La información sobre avances o resultados de la implementación de la línea de acción es pública?
 - ¿Qué medios se utilizan o utilizarán para hacerla pública?
- 6. ¿La implementación de la línea de acción garantiza la accesibilidad de las personas al derecho a la no discriminación?
 - ¿De qué manera?

VI. Preguntas específicas

1. ¿Existe un programa específico para garantizar el agua en cantidad y calidad o este objetivo se logra con la implementación de varios programas? ¿Cuáles? ¿Cuáles de estos programas o acciones se implementan regularmente en el SACM?
2. ¿Cuáles son los mecanismos que implementa el GDF como parte del PDHDF para garantizar el acceso al agua en cantidades suficientes?
3. Si garantizar la calidad y la cantidad de agua disponibles es una atribución del SACM? Entonces, ¿cuáles han sido las modificaciones que se han realizado a estas actividades como parte del PDHDF?
4. El SACM y otras instituciones crearon un catálogo de dispositivos ahorradores de agua, en este sentido, es conveniente preguntar: ¿Qué otro tipo de difusión, además de la electrónica, se le ha dado al catálogo de mecanismos reductores de agua? ¿Se implementa alguna acción para asegurarse que la población incorpore los mecanismos reductores de consumo de agua a sus hogares? ¿Cuáles han sido los logros y alcances de esta acción? ¿en qué fecha aproximadamente comenzó a planearse la realización del catálogo?
5. En el Decreto de Presupuesto de Egresos del DF para el Ejercicio Fiscal 2010 se menciona que se destinarán recursos para enviar 40 pipas de agua a la delegación Tlapan, en este sentido es importante saber ¿Qué zonas se beneficiaron con las 40 pipas de agua que fueron repartidas en la delegación Tlapan? ¿son las más necesitadas en la delegación o en el D.F.? ¿Por qué?
6. Según la información disponible en la página web del SACM se han realizado lecturas de cloro y muestras bacteriológicas en diversas colonias de distintas delegaciones como Milpa Alta, Tlahuac y Xochimilco. Para ahondar en estos estudios es necesario saber:
 - ¿La aplicación de los estudios con la colaboración de cinco actores implicó retos? ¿Cuáles fueron los principales de ellos?
 - ¿Cuál fue el criterio para decidir en qué delegaciones y colonias se realizarían los estudios?
 - ¿Las lecturas de cloro y las muestras bacteriológicas se realizan comúnmente en el SACM o se comenzaron a implementar desde la creación del PDHDF?

VII. Impresión general del PDHDF

1. ¿Con la implementación del PDHDF se han observado cambios en las rutinas organizacionales o en los comportamientos de los servidores públicos o sólo se han cumplido las disposiciones del Programa sin que esto resulte en cambios sustanciales?
2. ¿Cuál es su impresión general del PDHDF?
3. ¿Cree que este Programa puede efectivamente contribuir a garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en su organización?
 - o ¿De qué manera?
4. ¿En qué medida las siguientes actividades representaron un problema durante la implementación (1 refiere a que no hubo problemas con dicha actividad y 5 a que esa actividad genero muchos problemas)?

VIII.

Asesoría para la implementación del Programa	1	2	3	4	5
Coordinación	1	2	3	4	5
Capacitación de los funcionarios públicos sobre el Programa	1	2	3	4	5
Otorgamiento del presupuesto en tiempo y forma	1	2	3	4	5
Diseño del PDHDF	1	2	3	4	5
Acompañamiento	1	2	3	4	5
Evaluación y control	1	2	3	4	5
Capacidad institucional	1	2	3	4	5
Interés de otras áreas en la implementación	1	2	3	4	5
Otra:	1	2	3	4	5

Comentarios y observaciones

5.4.4 Talleres con funcionarios enlace, administrativos (planeación y finanzas) e implementadores del PDHDF

I. Preguntas por Técnica de Grupo Nominal (TGN)

1. ¿Cuáles han sido las 5 principales ventajas (fortalezas) y los 5 principales problemas (debilidades) del proceso de planeación e implementación del PDHDF, entendido cómo el proceso de asignación de responsabilidades, el diseño de actividades y la puesta en marcha de las líneas de acción?
2. ¿Cuáles han sido las 5 principales ventajas (fortalezas) y los 5 principales problemas (debilidades) del proceso de coordinación, seguimiento/monitoreo y apoyo del PDHDF?
e.g.
 - Coordinación entre áreas corresponsables, mesas de trabajo
 - Seguimiento a los avances por línea de acción mediante indicadores, reportes periódicos
 - Apoyo por parte del área Enlace (Subdirección Asuntos Jurídicos)

II. Preguntas mediante trabajo grupal

1. ¿Cuáles serían las tres principales propuestas para mejorar el proceso de planeación (asignación de responsabilidades y el diseño de actividades) para la puesta en marcha del PDHDF?
2. ¿Cuáles serían las tres principales propuestas para mejorar el proceso de ejecución (puesta en marcha de líneas de acción)/coordinación del PDHDF?
3. ¿Cuáles serían las tres principales propuestas para mejorar el proceso de seguimiento y monitoreo del PDHDF?

5.5. Listado de documentación institucional revisada

5.5.1. Listado de Documentos analizados de la Procuraduría General de Justicia del D.F.

- **Acuerdo A/002/2005** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se dan instrucciones a los servidores públicos de la institución, respecto a la atención a víctimas y ofendidos por los delitos sexuales.
- **Acuerdo A/002/2006** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen instrucciones respecto a la preservación del lugar donde presumiblemente se cometió un hecho delictivo
- **Acuerdo A/002/2008** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que, en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, se habilitan a las abogadas y a los abogados victimales; se establecen los lineamientos para su actuación y la del MP; así como el procedimiento para la atención vía telefónica de casos de violencia contra las mujeres.
- **Acuerdo A/003/2007** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se establecen las normas de organización y funcionamiento de la Visitaduría General
- **Acuerdo A/003/2009** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el cual se instruye al personal de las Procuraduría con el objeto de atender las solicitudes de las comisiones de derechos humanos.
- **Acuerdo A/004/06** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establece el instructivo sobre el procedimiento de la interrupción legal del embarazo y anticoncepción de emergencia en los casos de violación.
- **Acuerdo A/004/2005** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el cual se emiten lineamientos en relación con los probables responsables que son presentados ante los medios de comunicación.
- **Acuerdo A/005/2006** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se adiciona el numeral décimo del Acuerdo A/008/2005 por el que se establecen los lineamientos de actuación de los agentes del MP y los peritos médicos forenses y psicológicos para la aplicación del Dictamen Médico Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura.
- **Acuerdo A/006/2005** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen lineamientos respecto a la competencia de las fiscalías central de investigación para menores y de procesos en lo familiar.
- **Acuerdo A/006/2005** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por que se establecen lineamientos respecto a la competencia de las fiscalías centrales de investigación para menores y de procesos en lo familiar.
- **Acuerdo A/006/2008** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen los lineamientos de competencia para la Agencia Central de Investigaciones.
- **Acuerdo A/008/2005** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se establecen los lineamientos de actuación de los agentes del Ministerio Público (MP) y los peritos médicos forenses y psicológicos para la aplicación del “Dictamen médico psicológico especializado para casos de posible tortura.
- **Acuerdo A/008/2007** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se crea una Agencia del MP especializada en atención a personas indígenas.
- **Acuerdo A/009/2008**, del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se giran instrucciones a los agentes del MP para ordenar la certificación del estado psicofísico de las personas puestas a su disposición.

- **Acuerdo A/010/2010** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el cual se establecen lineamientos respecto a la investigación e integración de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.
- **Acuerdo A/011/2008** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, mediante el cual se establecen los lineamientos a los que deberá de sujetarse la actuación del MP, respecto de los datos que se deben asentar en los citatorios que se giren a las personas que comparecen a declarar en una averiguación previa, así como del cambio de calidad con la que se les cito.
- **Acuerdo A/013/2009** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se fortalece la actuación y funcionamiento del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal y se amplían las funciones y facultades de la Dirección de Inspección Interna.
- **Acuerdo A/014/2008** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen los lineamientos de actuación de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en la que las diligencias en que intervengan niñas y niños víctimas del delito.
- **Acuerdo A/018/2009** del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el que se establece la obligatoriedad para que las diferentes áreas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cumplan con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Base de datos en la que se asignan líneas de acción a las áreas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con fundamento en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y en acuerdos y circulares internas.
- **Circular C/001/2010**, por el que se establecen medidas para garantizar la seguridad de las personas que se encuentren en el área de detención de las agencias del MP.
- Cuadro compromiso elaborado por el Instituto de Formación Profesional para atender las 65 líneas de acción que fueron asignadas por la Dirección de Política y Estadística Criminal
- Documento en el que se observan líneas de acción del PDHDF de la PGJDF del Anteproyecto del Presupuesto de Egresos 2011 Marco de Política Pública, Gobierno del Distrito Federal
- GESOC “El momento de la implementación y el seguimiento: una mirada al PDHDF desde las políticas públicas”.
- Gestión, presupuestación y capacitación (presentación brindada por Lic. Mariano Mora, no hay más detalles de la misma).
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- **Oficio Circular OC/003/2010** por el que se instruye al personal ministerial que integra averiguaciones previas y que interviene en los procesos penales, para que ingresen al Sistema Único de Información Delincuencial (SUI) en su módulo del Libro de Gobierno Electrónico, los datos de los bienes asegurados en las indagatorias o en las causas penales.
- **Oficio DGDH/503/163/05-09** enviado el 28 de mayo de 2009 por la Dirección General de Derechos Humanos en respuesta al Oficio SSG/1300/2009 enviado por la Subsecretaría de Gobierno en donde se emiten comentarios a los capítulos “Derechos de las Personas Víctima de Trata y Explotación Sexual Comercial, Derechos de las Mujeres, Derechos de la Población LGBTTTI, Derechos de la Infancia”.
- **Oficio DGDH/DPC/503/155/05-09** enviado el 25 de mayo de 2009 por DGDH en respuesta al SSG/1205/2009 de la Subsecretaría de Gobierno en donde se emiten comentarios a los capítulos del PDHDF “Derecho a la Salud”.
- **Oficio DGPEC/314/09-03** enviado por la Dirección de Política y Estadística Criminal a la Subsecretaría de Gobierno en respuesta al oficio SSG/0596/2009 en donde se dan observaciones a la relatoría de la mesa “Derecho al Acceso a la Justicia”.

- **Oficio DGPEC/432/09-05** enviado por la Dirección de Política y Estadística Criminal a la Subsecretaría de Gobierno en respuesta al oficio SSG/1012/2009 en donde se dan observaciones a la relatoría de la mesa “Derecho de los pueblos indígenas”.
- **Oficio DGPEC/517/09-06** enviado el 09 de junio por DGPEC en respuesta al SSG/1466/2009 de la Subsecretaría de Gobierno en donde se emiten comentarios a los capítulos del PDHDF “Derecho a la Libertad, integridad y seguridad personales, Derecho al debido proceso, Derechos de las personas adultas mayores, Derecho al acceso a la justicia, Derechos de las y los jóvenes y Derecho a la vivienda”.
- **Oficio SSG/0313/2009** enviado el 26 de febrero de 2009 por la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por el que se envía retroalimentación de la relatoría de la mesa “Derecho a un medio ambiente sano” realizada el 26 de enero del 2009.
- **Oficio SSG/0540/2009** enviado el 2 de marzo de 2009 por la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por el que se envía retroalimentación de la relatoría de la mesa “Derecho a la Libertad de Expresión” realizada el 21 de enero de 2009.
- **Oficio SSG/0540/2009** enviado el 2 de marzo de 2009 por la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por el que se envía retroalimentación de la relatoría de la mesa “Derecho a la Libertad de Expresión” realizada el 21 de enero de 2009.
- **Oficio SSG/0541/2009** enviado el 2 de marzo de 2009 por la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por el que se retroalimenta la relatoría de la mesa de “Derechos de las Personas Víctimas de Trata y Explotación Sexual” realizada el 23 de enero del 2009.
- **Oficio SSG/0596/2009** enviado el 13 de marzo de 2009 por la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por el que se envía retroalimentación de la relatoría de la mesa “Derecho al Acceso a la Justicia” realizada el 11 de febrero del 2009.
- **Oficio SSG/1012/2009** enviado el 29 de abril del 2009 por la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal por que se retroalimenta la relatoría de la mesa de “Derechos de los pueblos y comunidades indígenas realizado el 13 y 7 de mayo de 2009”
- **Oficio SSG/1124/2009** enviado el 14 de mayo de 2009 por la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal en el que se envía el capítulo “Derecho a la Libertad de Expresión” a fin de que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal lo revise y lo comente.
- **Oficio SSG/1221/2009** enviado el 18 de mayo de 2009 por la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal en el que se envía el capítulo del PDHDF “Derechos a la Educación” a fin de que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal lo revise y lo comente.
- **Oficio SSG/1255/2009** enviado el 20 de mayo de 2009 por la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal en el que se envía el capítulo “Derecho al Agua” y “Derecho a un Medio Ambiente Sano” a fin de que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal lo revise y lo comente.
- **Oficio SSG/1300/2009** enviado el 22 de mayo de 2009 por la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal en el que se envía los capítulos “Derechos de las Personas Víctima de Trata y Explotación Sexual Comercial, Derechos de las Mujeres, Derechos de la Población LGBTTTTI, Derechos de la Infancia” a fin de que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal los revise y comente.
- **Oficio SSG/1466/2009** enviado el 01 de junio de 2009 por la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal en el que se envían los capítulos “Derecho a la Libertad, integridad y seguridad personales, Derecho al debido proceso, Derechos de las personas adultas mayores, Derecho al acceso a la justicia, Derechos de las y los jóvenes y Derecho a la vivienda” a fin de que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal los revise y comente.

- **Oficio SSG/1663/2009** enviado el 17 de junio de 2009 por la Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal el que se le envía para que la PGJDF revisen los capítulos “Derechos de las Personas con Discapacidad y Derechos de las Personas Privadas de la Libertad en Centros de Reclusión, Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Derechos Sexuales y Reproductivos, Derechos de las Poblaciones Callejeras, Derechos a la Igualdad y a la no Discriminación y Derechos de las Personas Migrantes, Refugiadas y Solicitantes de Asilo”.
- **Oficio SSG/2779/2009** enviado por la Subsecretaría de Gobierno el 9 de septiembre del 2009 a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal por el que se envía un ejemplar del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal al Procurador.
- **Oficio SSG/3358/2009** enviado el 29 de septiembre del 2009 por el que se envía un catálogo en versión magnética con las Líneas de acción de corto plazo que corresponden a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Las líneas se encuentran divididas en dos rubros: 1) las que necesitan erogación presupuestal, para que sean incorporadas en el ejercicio de programación-presupuestación 2010 que se están llevando a cabo y, 2) las que no necesitan erogación presupuestal para que consideren su implementación inmediata.
- **Oficio SSG/960/2009** enviado el 7 de julio de 2009 a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en donde se le invita a la misma al Encuentro Internacional sobre políticas públicas y derechos humanos: “Hacia una política de Estado con enfoque de derechos humanos y género” llevado a cabo los días 14 y 15 de julio del 2009.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

5.5.2. Listado de Documentos Analizados del Sistema de Aguas de la Ciudad de México

- Análisis de la calidad del agua-SACM
- Anteproyecto del Presupuesto de Egresos 2010 y 2011
- Cartera de Proyectos del SACM 2009
- Cartera de proyectos del SACM 2010
- Catalogo de productos y dispositivos ahorradores de agua: alternativas para el uso eficiente del agua en la ciudad de México.
- Código Fiscal del D.F. 2009
- Código fiscal del D.F. 2010
- Comunicado de prensa de CONAGUA No 225-10
- Decreto de Presupuesto de Egresos del D.F. para el ejercicio fiscal 2010.
- El momento de la implementación y el seguimiento: una mirada al PDHDF desde las políticas públicas. GESOC A.C.
- Espacio de cultura del agua-SACM
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Experiencia en la Implementación desde la Subsecretaría de Gobierno 2010
- Gaceta Oficial del Gobierno del D.F. No 113
- Gaceta Oficial del Gobierno del D.F. No 779
- Gaceta Oficial del Gobierno del D.F. No 779
- Gaceta Oficial del Gobierno del D.F. No 868
- Il Gestión Ambiental del Agua-SACM
- Implementación del Programa de Derechos Humanos del D.F. (La Jornada)
- Informe Anual de la Comisión de Derechos Humanos del D.F. 2009
- Informe de actividades 2008 de la Procuraduría Social del D.F.
- Ley Ambiental del D.F.
- Ley de Aguas del Distrito Federal
- Ley de Desarrollo Urbano para el D.F.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información del D.F.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
- Lista de líneas de acción que fueron reasignadas
- Los Derechos Humanos, Fundamentos Básicos para el Diseño de Políticas Públicas en el Gobierno de la Ciudad de México: Programación, Presupuestación e Implementación desde el Enfoque de Derechos Humanos.
- Manual de Programación- Presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2010
- Manual de Programación-Presupuestación para la formulación del anteproyecto del presupuesto de egresos 2011
- Muestreo especial COFEPRIS-SSA-DF-UNAM-SACM
- Notas informativas
- del 20 de octubre de 2010 de la Dirección de Mantenimiento para la Subdirección de Servicios Jurídicos informando las líneas de acción que no son de su competencia.
- DSA-100782/2010
- DSA-101514/2010
- DSA-M093-10
- Oficios

- 6131SACM
- 619 SACM
- 7021SACM
- del 21 de octubre de 2010 por el que la Subdirección de Servicios Jurídicos le notifica a la Dirección de Sectorización la obligación de implementar las líneas de acción que fueron previamente asignadas a la Dirección de Mantenimiento misma que manifestó no ser de su competencia.
- GDF/SACM/DEO/DAPP/2010
- GDF-SMA-SACM-107821/2010
- GDF-SMA-SACM-122823/2010
- GDF-SMA-SACM-130781/2010
- GDF-SMA-SACM-130801/2010
- GDF-SMA-SACM-131779/2010
- GDF-SMA-SACM-DEPC-DT-SPI-UDPAT-123106/2010
- GDF-SMA-SACM-DEPC-DT-SPI-UDPMSH-135665/2010
- SSG/0587/2009
- SSG/1251/2009
- SSG/1491/2009
- SSG/1671/2009
- SSG/2782/2009
- SSG/3361/2009
- SSG/5411/2009
- SSG/963/2009
- Página web del SACM
- Plan Maestro para la Cosecha de Agua de Lluvias para las Zonas Rurales y Urbanas
- PND 2007-2012
- Presupuesto de Egresos del D.F. para el ejercicio fiscal 2010.
- Presupuesto por línea de acción SACM 2010
- Programa de manejo sustentable del agua para la ciudad de México
- Programas de cultura, ahorro y uso eficiente del agua del GDF-SACM
- Recomendación 5/2010 de la CDHDF por el riesgo en el suministro de agua potable y afectaciones graves a la sustentabilidad ambiental de la Ciudad.
- Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del D.F.
- Reglamento de la ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del D.F.
- Reglamento Interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.
- Reglamento Interno de la Ley de Aguas
- Reglas de Operación del Programa Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua 2008.
- Reporte anual de cultura del agua 2009-SACM
- Resolución por la que se autoriza al SACM prestar servicios de tesorería
- Segundo Informe de Trabajo de la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del D.F.(2008)

5.5.3. Lista de Documentos Analizados de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario

- Atribuciones de la SUSPEN en el Art. 32 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal
- Base de datos de la implementación del PDHDF en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario
- Base de datos de seguimiento de la implementación del PDHDF elaborado por la subdirección de derechos humanos (DEJDH).
- Código de Conducta del Técnico en Seguridad
- Funciones de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario
- Hoja de seguimiento DEJDH (actualizada al 26/11/2010)
- Informe de Capacitación SSG
- Informe Anual de Tortura 2007, 2008, 2009
- Invitación por parte de la Lic. Patricia Morales, Directora del Instituto de Capacitación Penitenciaria, al curso “Capacitación en Derechos Humanos para Actuar ante Diferentes Situaciones Sociales” al Lic. Cuauhtémoc Valdéz Lugo, Director Ejecutivo Jurídico y de Derechos Humanos de la SUSPEN.
- Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal
- Manual de Organización y Funciones de Seguridad para los Centros de reclusión del Distrito Federal
- Manual de política Pública (MPP) SSPDF 2011
- Programa del curso de capacitación SSG-GESOC
- Reglamento de los centros de reclusión de Distrito Federal
- Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
- Relación de Oficios
- DEJDH/3963/09
- DEJDH/3964/09
- DEJDH/3965/09
- DEJDH/3966/09
- DEJDH/4570/09
- DEJDH/47175/09
- DEJDH/1545/2010
- DESP/0598/2010
- SSP/0853/2010
- SSP/1030/2010
- SSP/1031/2010
- SSP/1032/2010
- SSP/1033/2010
- SSP/1034/2010
- SSP/1035/2010
- DI/651/2010
- SSG/978/09
- SSG/1319/2009
- SSG/1471/2009
- SSG/1650/2009
- SSG/2797/2009

- SSP/1064/09
- SSP/1065/09
- SSP/1066/09
- SSP/1067/09
- SSP/1068/09
- SSP/1069/09
- SSP/1070/09
- SSP/1071/09
- SSP/1072/09
- SSP/1073/09
- SSP/1074/09
- SSP/1075/09
- SSP/1076/09

5.6. Bitácora de trabajo de campo por ente

Tabla 5.4. Bitácora de trabajo de campo, PGJDF	
Fecha	Actividad
06-sep	Junta en las oficinas de CIVICUS
02-sep	Reunión en la PGJDF donde se recibieron documentos como: Bases de datos, convocatorias para juntas Programa de Derechos humanos del Distrito Federal (PDHDF), directorio de enlaces de las áreas de la PGJDF.
08-sep	Revisión de documentos legales de la PGJDF
09-sep	Revisión de documentos legales de la PGJDF
10-sep	Reunión en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En dicha reunión se acordaron qué líneas de acción de los tres entes a investigar se estudiarían.
13-sep	Se envió mail al Lic. Mariano Mora para comentar sobre el proyecto de investigación que se realizará.
14-sep	Revisión de documentos legales de la PGJDF
15-sep	Revisión de documentos legales de la PGJDF
16-sep	Revisión de documentos legales de la PGJDF
17-sep	Revisión de documentos legales de la PGJDF
20-sep	Se agenda la fecha para enviar informes documentales en relación a estrategias transversales y criterios institucionales
	Se comienzan a diseñar las entrevistas semiestructuradas
	Se agenda fecha para enviar el formato de entrevistas semiestructuradas
21-sep	Revisión de documentos legales de la PGJDF
22-sep	Revisión de documentos legales de la PGJDF
	Trabajo con compañeros de equipo para formular cuestionario general
23-sep	Llama al Lic. Mariano Mora para comenzar a planear las entrevistas que realizarán a las áreas de la PGJDF
24-sep	Se envió mail al Lic. Mora para conocer la gestión respecto a las entrevistas a efectuar
	Elaboración de formato de documentos de estrategias transversales y criterios institucionales
	Elaboración de cuestionario general
	Se recibe mail del Lic. Mora en donde explica que el Martes tendrá una respuesta definitiva con respecto a las entrevistas
27-sep	Elaboración del guión de entrevista a realizar a personal de la PGJDF
28-sep	Se envió un mail al Lic. Mora para conocer el estatus de las entrevistas
	Lic. Mora contesta que estará dos semanas de vacaciones por lo cual el enlace momentáneo será el Lic. Dupre
29-sep	Se establece contacto con el Lic. Dupre de la PGJDF para realizar las entrevistas
30-sep	Se planea internamente en CIVICUS otra estrategia para recopilar información relativa al PDHDF
	Se llamó telefónicamente al Lic. Dupre para corroborar citas sobre las entrevistas a realizar a las áreas involucradas en la implementación del PDHDF
31 sep	Se llamó telefónicamente al Lic. Dupre para corroborar citas sobre las entrevistas a realizar a las áreas involucradas en la implementación del PDHDF
04-oct	Revisión de documentos legales de la PGJDF
05-oct	Revisión de documentos legales de la PGJDF
06-oct	Entrevista a la Directora General de Derechos Humanos Lic. Freda Espinoza de la Selva
07-oct	Revisión de documentos legales de la PGJDF
08-oct	Revisión de documentos legales de la PGJDF
11-oct	Revisión de documentos legales de la PGJDF

12-oct	Entrevista general sobre el PDHDF realizada al personal de la Dirección General de Derechos Humanos
13-oct	Revisión de documentos legales de la PGJDF
14-oct	Oficios elaborados para solicitar entrevistas generales y entrevistas para conocer el avance sobre líneas de acción. Oficios entregados a la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delitos y Servicios a la Comunidad
15-oct	Revisión de documentos legales de la PGJDF Trabajo documental para elaborar primer entregable
18-oct	Revisión de documentos legales de la PGJDF Trabajo documental para elaborar primer entregable
19-oct	Entrevista sobre líneas de acción realizada a personal de la Fiscalía para la Investigación de los Delitos cometidos por los Servidores Públicos
20-oct	Revisión de documentos legales de la PGJDF Trabajo documental para elaborar primer entregable
21-oct	Entrevista sobre líneas de acción realizada a personal de la Jefatura General de la Policía de Investigación
22-oct	Entrevista general y sobre líneas de acción realizada a personal de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales Entrevista sobre líneas de acción realizada a personal de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delitos y Servicios a la Comunidad
25-oct	Entrevista sobre líneas de acción realizada a la Dirección General de Asuntos Internos Trabajo documental para realizar primer entregable
26-oct	Entrevista general y sobre líneas de acción realizada a la Dirección General de Política y Estadística General Trabajo documental para realizar primer entregable
27-oct	Entrega del primer documento sobre la implementación del PDHDF en la PGJDF
28-oct	Revisión de documentos legales de la PGJDF
29-oct	Revisión de documentos legales de la PGJDF
01-nov	Revisión de documentos legales de la PGJDF
02-nov	Revisión de documentos legales de la PGJDF Trabajo de escritorio para elaborar entregable final
03-nov	Oficio elaborado y entregado a la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad para solicitar las respuestas que las áreas designadas por la Dirección General de Política y Estadística Criminal para implementar las líneas de acción del PDHDF, emitieron. Entrevista sobre líneas de acción del PDHDF al Consejo General de Justicia de la Policía de Investigación Entrevista sobre líneas de acción del PDHDF a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales Entrevista general sobre PDHDF a la Oficialía Mayor
04-nov	Entrevista sobre líneas de acción del PDHDF a la Subprocuraduría de Procesos Plática con personal de Gestión Social y Cooperación A.C. (GESOC) en donde se nos brindó información sobre la participación de GESOC en cursos brindados a antes del Gobierno del Distrito Federal respecto a la presupuestación con enfoque de derechos humanos
09-nov	Oficio elaborado y entregado a la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad para solicitar una entrevista al Instituto de Formación Profesional. Oficio elaborado y entregado a la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad para solicitar a la PGJDF convoke a las áreas involucradas en la implementación del PDHDF a un taller que buscaba averiguar las percepciones de los actores sobre los avances, logros, debilidades y fortalezas con respecto a la implementación del PDHDF. Entrevista general sobre el PDHDF y líneas de acción del mismo a la Oficialía Mayor
10-nov	Se asistió a la Tercera Mesa Interinstitucional del Núcleo de Justicia llevada a cabo en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal Entrevista sobre líneas de acción del PDHDF a la Visitaduría General

18-nov	Taller realizado en la Subsecretaría del Sistema Penitenciario que buscaba averiguar las percepciones de los actores sobre los avances, logros, debilidades y fortalezas con respecto a la implementación del PDHDF.
19-nov	Taller realizado en la PGJDF que buscaba averiguar las percepciones de los actores sobre los avances, logros, debilidades y fortalezas con respecto a la implementación del PDHDF.
	Se reciben respuestas de las áreas respecto a la asignación realizada por DGPEC
23-nov	Taller realizado en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México que buscaba averiguar las percepciones de los actores sobre los avances, logros, debilidades y fortalezas con respecto a la implementación del PDHDF.
	Entrevista sobre líneas de acción realizada al personal del Instituto de Formación Profesional
25-nov	Se asistió a la Cuarta Mesa Interinstitucional llevada a cabo en las instalaciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal
	Entrevista general sobre el PDHDF realizada al Subsecretario de Gobierno del Distrito Federal

Tabla 5.5. Bitácora de trabajo de campo, SACM

Fecha	Actividad
30-ago	Reunión con el ETO, Subsecretario de Gobierno y Representantes del SACM, SSSP y PGJDF
30 ago-3 sep	Elaboración primer entregable
03-sep	Corrección del primer entregable
07-sep	Reunión Civicus: 1er entregable y planeación de trabajo
08-sep	Reunión PGJDF. E revisaron las nuevas bases de datos enviadas por el ETO
09-sep	Se realizaron las siguientes actividades: 1) se cotejaron las líneas de acción propuestas por el ETO y las propuestas por Civicus; 2) se elaboraron fichas de los siguientes documentos: Ley de Aguas del D.F., Catalogo de Productos Ahorradores de Agua y del Resumen Ejecutivo del Informe de Actividades de la CDHDF 2009; 3) se elaboró el listado de documentos que serían solicitados al SACM; 4) se realizó una búsqueda electrónica de documentos relacionados con el PDHDF.
10-sep	Se asistió a una reunión con el ETO, asimismo, como resultado de la reunión, se elaboró un documento con las líneas de acción coincidentes, las diferentes y las relevantes, mismo que fue enviado al ETO para su análisis. Finalmente, se continuó con la búsqueda electrónica de documentos.
13-sep	Llamada y mail de presentación con el enlace del PDHDF en el SACM (Lic. Alfredo Baños). Además de lo anterior se realizaron las siguientes acciones: 1) Se envió por mail al Lic. Baños las 10 líneas de acción preliminares que serían evaluadas en el SACM. 2) Se envió al Lic. Baños el listado de información requerida para la investigación. 3) Se realizó el Registro de Información Documental de los siguientes archivos: Programa APAZU 2008, Acciones CONAGUA, Gaceta Oficial D.F. No 868, Comunicado CONAGUA sobre APAZU, Desafíos para el Manejo Sustentable del Agua en el D.F,
14-17 sep	Revisión documental.
20-sep	Se realizó el Registro de Información Documental de los siguientes archivos: Calidad del Agua y Programa de Manejo Sustentable del Agua para la Ciudad de México, asimismo, se elaboró un primer borrador del cuestionario general que sería aplicado a los servidores públicos.
21-sep	Con la información recabada del análisis documental se elaboraron las matrices de las líneas de acción 626, 628, 633, 634 y 715.
22-sep	Revisión final de las 5 matrices elaboradas y búsqueda de contactos del SACM vía web
23-sep	Se realizó una solicitud de entrevista con el Lic. Baños y con 5 áreas más (Director Ejecutivo de Planeación y Construcción; Director Ejecutivo de Operación; Director de Mantenimiento; Director de Construcción y Operación; Director de Verificación Delegacional y Conexiones). Además de lo anterior, se redactó un primer borrador de las preguntas por línea de acción y se realizó una nueva revisión del cuestionario general.
24-sep	Se concluyó la guía de preguntas específicas. Se llamó al Lic. Baños para conocer el avance en la concertación de las entrevistas. Se nos comunicó de una junta de seguimiento que sería realizada el 27 de septiembre; se agendó una cita con el Lic. Ricaño (Director de Desarrollo Institucional); no se obtuvo respuesta de la información solicitada y en la concertación de citas
28-sep	Entrevista con el Director de Desarrollo Institucional.
05-oct	Entrevista con el enlace del PDHDF en el SACM (Lic. Alfredo Baños)
06-oct	Se enviaron por mail las entrevistas generales y cuestionarios por línea de acción. Las entrevistas generales se solicitaron con el Subdirector de Proyectos y el Director de Finanzas. Los cuestionarios específicos debían ser respondidos por la Dirección Ejecutiva de Operación; Dirección de Verificación Delegacional y Conexiones, Dirección de Mantenimiento; Dirección de Construcción y Operación; Dirección de Planeación y Construcción.
08-oct	Llamada y mail al Lic. Baños para conocer el avance en la concertación de las citas. No hubo respuesta
13-oct	Llamada Lic. Baños para conocer el avance en la concertación de citas. Se nos respondió que las solicitudes fueron enviadas por oficio y no hay respuesta de las áreas
15-oct	Llamada Lic. Baños para conocer el avance en la concertación de citas. Sin noticias de entrevistas
19-oct	Llamada Lic. Baños para conocer el avance en la concertación de citas. Se agendaron la mayoría de las entrevistas para el jueves y viernes 23 y 24 de octubre
21-oct	Entrevista con el subdirector de Agua potable Norte

22-oct	Entrevistas con: Dirección de Mantenimiento, Subdirección de Proyectos, Subdirección de Calidad de Agua Potable, Dirección de Finanzas, Dirección de Verificación Delegacional y Conexiones. Además de las entrevistas se envió un mail para solicitar información a la Subdirección de proyectos (POA 2009 y 2010). Se nos otorgó sólo la cartera de proyectos 2009 el 8 de noviembre de 2010
23-oct	Se envió un mail a la Dirección de Finanzas para solicitar el presupuesto 2009 y 2010, la Guía para la Programación- Presupuestación con Enfoque de Derechos Humanos y algún informe trimestral sobre el ejercicio del gasto. No se obtuvo el Presupuesto de Egresos y los Reportes Trimestrales dada su complejidad técnica, las Guías para la Presupuestación fueron otorgadas el 8 de noviembre.
24-oct	Se envió un mail a la Dirección de Mantenimiento para solicitar la siguiente información: reporte de actividades del área 2009 y 2010. Sin respuesta
29-oct	Nueva solicitud de entrevistas para cubrir las líneas de acción 634, 655, y 631.
04-nov	Reunión Civicus-GESOC
08-nov	Primera Reunión de Seguimiento ETO-SACM.
09-nov	Se envió Mail a Areli Sandoval (Grupo pueblo) para solicitar entrevista y Se solicitó por mail y teléfono el taller al Lic. Baños.
11-nov	Entrevista con la Dirección Técnica y la Dirección de Sectorización.
12-nov	Vista al SACM para conocer el avance en la concertación del Taller y para obtener documentación faltante.
17-nov	Mail a Miriam López para enviar los requerimientos del Taller
18-nov	Taller Subsecretaría del Sistema Penitenciario
19-nov	Taller Procuraduría General de Justicia del D.F.
23-nov	Taller SACM
25-nov	Reunión con el Subsecretario de Gobierno

Tabla 5.6. Bitácora de trabajo de campo, SSSP

Fecha	Actividad
26 ago- 6 sep	Revisión documental, del Programa y de los TDR. Investigación bibliográfica y revisión de la base de datos de líneas de acción de la SSSP; Elaboración de lista de documentos pendientes y redacción de la propuesta metodológica del primer entregable.
06-sep	Solicitud de información y documentos adicionales relativos a la implementación del PDHDF en la SSSP.
6-20 sep	Investigación documental y familiarización con el Sistema Penitenciario del Distrito Federal.
20-sep	Recepción de documentos adicionales (solicitados el 6/09/2010) de la SSSP emitidos por la DEJDH.
20-27 sep	Diseño de cuestionarios, selección de informantes y redacción de oficios y solicitudes de entrevista y seguimiento telefónico a los emails enviados y las solicitudes realizadas.
27 sep - 4 oct	elaboración de análisis de las primeras entrevistas y la información recavada de la hoja de reporte de avances de la DEJDH así como de aquella encontrada en los documentos que se nos fueron enviados el 20 de septiembre.
28-sep	Entrevista INCAPE
04-oct	Entrevista DEJDH
04-oct	valoración de avances y re-definición de la estrategia de trabajo. Solicitud de hoja de seguimiento de la Subdirección de Derechos Humanos.
18-oct	Recepción exitosa de la hoja de seguimiento solicitada el 4 de octubre.
19-oct	Entrevista DEJDH
19-oct	Entrevista DEPRS
21-oct	Entrevista Anexo Oriente
24-26 oct	Trabajo de campo y preparación del segundo entregable.
27 oct- 18 nov	Preparación de talleres, investigación bibliográfica para entrevista con SSGDF, redacción y elaboración de entrevista, solicitud de entrevistas adicionales con directores y directoras de centros de reclusión; seguimiento telefónico a solicitudes con enlace de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario.
12-nov	Entrevista Santa Martha Acatitla Femenil
18-nov	Entrevista TALLER SSSP
24-nov	Entrevista DEADMON
25-nov	Entrevista 4ta reunión de la Mesa Interinstitucional de Justicia
25-nov	Entrevista Reunión con SSGDF
26-nov	Recepción de la actualización de la hoja de seguimiento de actividades relativas al PDHDF en la Subdirección de Derechos Humanos de la SSSP.
29-nov	Entrevista Preventivo Varonil Sur
29-nov	Entrevista Femenil Tepepan
29-nov	Entrevista CEVAREPSI
02-dic	Entrevista Penitenciaria del DF (CANCELADA POR MOTIVOS AJENOS A CIVICUS)
02-dic	Entrevista CERESOVA ((CANCELADA POR MOTIVOS AJENOS A CIVICUS)
03-dic	Entrevista Preventivo Norte
03-dic	Revisión del entregable final con nueva información.

5.7. Reporte de resultados de los talleres sobre la implementación del PDHDF en tres entes

Estos talleres tuvieron como objetivo realizar un ejercicio de reflexión en grupo para revisar el estatus de la implementación del Programa de Derechos Humanos en el Distrito Federal, en las tres dependencias que fueron utilizadas como estudios de caso: Subsecretaría del Sistema Penitenciario del DF, Procuraduría General de Justicia del DF y Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

En cada taller se planteó realizar dicha reflexión a través de la Técnica de Grupo Nominal (TGN), que consiste, en grandes rasgos, en la formulación de una pregunta, la respuesta individual, en silencio y por escrito, la exposición del sentido de la respuesta de cada uno de los participantes y una ronda de recapitulación destacando convergencias de opinión.

Sin embargo, no en todas las dependencias se logró aplicar la misma técnica, por lo cual se detallan los resultados de cada dependencia por separado.

Cada sesión tuvo una duración de aproximadamente 2 horas

5.7.1. Resultados taller en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF)

Este taller se llevó a cabo en las instalaciones de la PGJDF el día 19 de Noviembre del 2010.

Asistieron 20 personas.

Percepción del proceso de implementación del PDHDF

A través de la TGN se respondieron las siguientes dos preguntas:

1. ¿Cuáles han sido las 5 principales ventajas (fortalezas) y los 5 principales problemas debilidades del proceso de planeación del PDHDF?
2. En general ¿cuáles han sido las principales ventajas (fortalezas) y los 5 principales problemas (debilidades) de los sistemas de seguimiento y apoyo a las áreas de apoyo implementadoras?

Las respuestas a las fortalezas del proceso de planeación del PDHDF muestran dispersión, siendo las fortalezas principales que se cuenta hoy día con una perspectiva de los DH desde las funciones de la PGJDF así como que los diversos entes del GDF participan y están comprometidos con el PDHDF:

Tabla 5.7 Análisis de cédulas		
No.	Fortalezas	f
1	Ya hay una perspectiva de DH	6
2	Participación y compromisos del GDF	6
3	Comunicación entre las áreas	4
4	Actividades rutinarias y cotidianas	4
5	Capacitación a personal de la PGJDF	3
6	Obligatoriedad para todos los entes del GDF	3
7	Estructura del PDHDF	3
8	Avances por línea de trabajo	3
9	Mesas de trabajo DGDH	3
10	Competencias definidas por área	2
11	Difusión del PDHDF	2
12	Plazos marcados	2
13	Participación activa de las áreas	2
14	DGPEC asigna las líneas de trabajo	2
15	Se tomaron en cuenta a grupos de población	1
16	Material de apoyo	1

La comunicación entre áreas de la PGJDF es visto como una fortaleza y por la naturaleza misma de la PGJDF, el tema de los DH forma parte de las actividades del día a día.

En cuanto a las debilidades se mostró una menor dispersión en la respuesta y un mayor número de menciones, siendo la falta de recursos económicos la principal debilidad, así como la poca

coordinación del gobierno central al interior de las dependencias y con las Organizaciones de la sociedad civil. Se percibe que el PDHDF da poco tiempo para llevar a cabo la implementación y que faltan mecanismos de coordinación entre las áreas de la PGJDF:

Tabla 5.8 Análisis de cédulas		
No.	Debilidades	f
1	Falta de recursos económicos	12
2	Poca coordinación al interior del GDF y con las ONGs	10
3	Poco tiempo para implementar	6
4	Faltan mecanismos de coordinación y trabajo	5
5	Asignación errónea de acuerdo al tamaño de responsabilidades de la PGJDF	4
6	Falta liderazgo	4
7	Problemáticas que no son aplicables porque el diagnóstico es obsoleto	3
8	Ausencia de manuales	3
9	Clasificación confusa de líneas de acción	3
10	Metodología poco clara	3
11	Opacidad de acceso con otros entes	2
12	Falta conocimiento del Programa	1
13	Falta documentación de responsabilidades	1
14	Faltan objetivos claros	1

Hablando de las fortalezas de los sistemas de seguimiento y apoyo a las áreas de apoyo implementadoras, la principal fortaleza percibida es la disposición de la DGDH para resolver dudas y otorgar apoyo en lo relacionado al PDHDF, que se ha logrado una mejor coordinación entre áreas y que parte de las acciones que se piden, la PGJDF ya las llevaba a cabo previamente, que se ha difundido más los DH y que existe una agenda interna para avanzar en la implementación del PDHDF:

Tabla 5.9 Análisis de cédulas		
No.	Fortalezas	f
1	DGDH dispuesta a resolver dudas y dar apoyo	8
2	Mejor coordinación entre áreas	5
3	Líneas de acción documentadas	4
4	Líneas de acción ya se cumplían antes del PDHDF	3
5	Difusión sobre DH	3
6	DGDH tiene una agenda interna que lleva a cabo	3
7	Mejor capacitación	2
8	Seguimiento del GDF y la PGJDF a través de la DGDH	3
9	Proceso de mejora del PDHDF	3
10	Difusión de materiales	3
11	Flujo de información por áreas	2
12	Leyes expedidas por el PDHDF	1
13	Reasignación de nuevas líneas	1

Con respecto a las debilidades, la principal es la falta de apoyo al seguimiento de la implementación de PDHDF, así como la carga excesiva que ya tienen el personal de la PGJDF que al tener que implementar el PDHDF se llega a ver rebasado, falta de presupuesto y de comunicación entre las diversas instituciones de GDF.

Tabla 5.10 Análisis de cédulas		
No.	Debilidades	f
1	Falta apoyo a seguimiento	7
2	Carga de trabajo excesiva	6
3	Falta comunicación intra institucional	5
4	Falta presupuesto	5
5	Falta reciprocidad en la coordinación	4
6	Pocas reuniones	3
7	Asignación por persona y no por puesto	2
8	Metodología desconocida para algunos	2
9	Asignación errónea de líneas de acción	2
10	Falta conocimiento y difusión del PDHDF	1
11	Constancia de seguimiento	1
12	Falta claridad en quien coordina	1

Mejoras propuestas por la PGJDF para la implementación del PDHDF

Por último, en grupos, respondieron a la siguiente pregunta:

1. ¿Cuáles serían las tres principales propuestas para mejorar el proceso de seguimiento y monitoreo del PDHDF?

Los grupos respondieron esta pregunta de la siguiente manera:

1. Determinar cómo y quién deben aplicar cada una de las líneas de acción.
2. Delimitar cada una de las líneas de acción en las áreas responsables, así como dar capacitación adecuada.
3. Que el presupuesto asignado a la PGJDF amplíe recursos humanos y materiales para la aplicación del Programa.
4. Establecer cómo se debe llevar a cabo la coordinación con otras entidades involucradas.
5. La legislación actual debe de tomarse en consideración para la aplicación de PDHDF.
6. Empleo de un sistema electrónico que permita alimentar el cumplimiento y reportar grados de avance.
7. Crear un comité de implementación del PDHDF integrado por los titulares de las áreas, lo que reforzará el compromiso interno y designará a responsables directos.
8. Planeación de reuniones y establecimiento de un cronograma.
9. Modificar los tiempos de término ya que no se ajustan a la realidad.

5.7.2. Resultados taller en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM)

Este taller se llevó a cabo en las instalaciones de la SACM el día 23 de Noviembre del 2010.

Asistieron 6 personas y existió un desconocimiento inicial del propósito del taller y algunos participantes declinaron participar debido a su desconocimiento en los procesos de implementación del PDHDF, por lo cual se planteó no llevar a cabo la TGN pero si aprovechar el quórum existente para discutir algunas **propuestas para mejorar el proceso de planeación del Programa, es decir, la asignación de responsabilidades y el diseño de actividades.**

Al comenzar el taller, 2 personas más se incorporaron por lo cual hubo 8 personas involucradas en la discusión.

Percepción del proceso de implementación del PDHDF

1. El SACM plantea que su fin último está estrechamente ligado a los Derechos Humanos ya que todas sus actividades están ligadas al derecho al acceso al agua que es universal. El SACM debe proporcionar agua suficiente y de calidad a todos los habitantes del DF, sin distinción de género, nivel socio-económico, personas en reclusorios, incluso se provee de agua a personas en tomas irregulares.
2. Sin embargo, el SACM no es responsable de la cantidad de agua que recibe o produce con lo cual todo lo que lleve a cabo el SACM no depende directamente de ellos sino de CONAGUA.
3. La implementación de PDHDF en las áreas que competen al SACM se encuentran a nivel de exigencia, en un plan que se percibe fue realizado sin analizar adecuadamente las acciones y competencias del SACM, pero que sobre todo requieren de recursos económicos para su adecuada implementación.
4. Las primeras reuniones sobre la implementación de PDHDF se llevaron a cabo en junio del 2010, por lo que no se ha logrado su total implementación.
5. Dentro del SACM existe poca difusión del PDHDF y poca participación, se percibe poca claridad en la asignación de las líneas de trabajo: falta continuidad, las acciones se plantean en ámbitos muy generales, las acciones abarcan más de un área por tanto hay diversos mandos involucrados, con la consecuencia de que no hay claridad en quién es responsable.
6. Se perciben competencias inadecuadas del PDHDF, por ejemplo, la asignación de contratos le corresponde a la ALDF y no al SACM.
7. En cuanto a la comunicación interna hace falta: definir las formas de evaluación de los avances en el PDHDF, exponer los acuerdos y la asignación de responsables, hace falta planeación de asesoría y reuniones de trabajo con el ETO, así como hace falta la definición de metas concretas y plazos de acción.
8. Se percibe que la transversalidad del PDHDF es obsoleta y que genera problemas al interior de un organismo como el SACM.

Mejoras propuestas por el SACM para la implementación del PDHDF

1. Asignación de algún responsable, no como persona, sino como puesto u oficina dentro del SACM para el seguimiento de la implementación. Dicho puesto tendrá que recibir capacitación pertinente.
2. Asignación clara y coherente con la carga de trabajo inherente al SACM.
3. Presupuestación correspondiente para atender los DH dentro de las funciones del SACM y que se otorguen los recursos solicitados: sin dinero no se puede implementar.
4. Difusión y claridad en las actividades del 2011 relacionadas con los DH. Hay que tener en cuenta que dentro del SACM se percibe que el atraso actual en la implementación es aproximadamente de 2 ó 3 años.
5. Una participación menos abusiva de la CDHDF en cuanto a tiempos de reacción e implementación.
6. Incorporación de las funciones reforzamiento del sistema, mantenimiento, fugas y abasto dentro de las líneas de acción de PDHDF ya que éstas son actividades principales y vitales del SACM y que son las más cercanas al derecho al agua. Las líneas de acción para el SACM deben ser claramente relacionadas con su función principal.

5.7.3. Resultados taller en la Subsecretaría del Sistema Penitenciario (SSSP)

Este taller se llevó a cabo en las instalaciones de la SSSP el día 18 de Noviembre del 2010.

Asistieron 18 personas, de las cuales 2 pertenecen a Organizaciones No Gubernamentales relacionadas con los reclusos y los grupos de población vulnerable.

Percepción del proceso de implementación del PDHDF

A través de la TGN se respondieron las siguientes dos preguntas:

1. ¿Cuáles han sido las 5 principales ventajas (fortalezas) y los 5 principales problemas debilidades del proceso de planeación del PDHDF?
2. En general ¿cuáles han sido las principales ventajas (fortalezas) y los 5 principales problemas (debilidades) de los sistemas de seguimiento y apoyo a las áreas de apoyo implementadoras?

Las respuestas a las fortalezas del proceso de planeación del PDHDF muestran bastante dispersión, aunque si hay ciertos consensos:

Tabla 5.11 Análisis de cédulas		
No.	Fortalezas	f
1	Mayor difusión y conocimiento de los DH en la SSSP y a la población	6
2	Disposición del personal de la SSSP	5
3	Identificación de líneas de acción relacionadas con la SSSP	4
4	Espíritu propositivo de los DH e inclusión de las OSC al sistema penitenciario	3
5	Comunicación clara con la CDHDF	3
6	Aplicación a todos los entes del GDF	3
7	Metas claras a corto, mediano, largo plazo lo que genera planeación	2
8	Seguimiento de los avances	2
9	Compromiso de directores	2
10	Esfuerzo para llevar acciones	2
11	Identificación de problemáticas	1
12	Construcción social desde el ámbito penitenciario	1
13	Capacitación en todas las áreas	1
14	Involucramiento de todas las áreas	1
15	Experiencia en DH de la SSSP	1
16	Especialización por dependencia	1
17	Dirigida a grupos vulnerables	1
18	Legislación unificada	1

El mayor logro percibido por la implementación de PDHDF es la difusión de los DH tanto al interior de la Subsecretaría como hacia la población, lo cual seguramente influye en la disposición del personal involucrado, en todas las áreas, tanto del GDF como de la subsecretaría en particular. Se percibe una razón clara y propositiva para involucrar a la SSSP con las OSC en lo referente al PDHDF.

En cuanto a las debilidades se mostró una menor dispersión en la respuesta, siendo la falta de recursos económicos la principal debilidad tanto de la planeación y la implementación de PDHDF, la

dificultad de reportar acciones y el abuso del enfoque de los DH por parte de la población en reclusorios, que han afectado a los funcionarios:

Tabla 5.12 Análisis de cédulas		
No.	Debilidades	F
1	Falta de recursos económicos	12
2	Dificultad de reportar acciones y resultados	5
3	Abuso del enfoque de DH / desgaste de la cultura de quejas	5
4	Falta claridad en responsabilidades por dependencia	4
5	Poca participación / apatía	4
6	Duplicidad de gastos	4
7	Falta acercamiento con las instituciones (CDHs)	3
8	Falta claridad en líneas de acción	3
9	Falta de capacitación	3
10	Falta capacidad para diagnosticar las necesidades reales de la población	3
11	Difícil coordinación cuando hay corresponsabilidad de áreas o dependencias	3
12	Falta de personal técnico administrativo	3
13	Falta apoyo y aprovechamiento de las OSC	2
14	No se apropiaron la cultura de DH	1
15	Falta información oportuna	1
16	Sistema penitenciario alienado en el GDF	1

Con referencia al punto del abuso del enfoque de DH por parte de la población objetivo, se dio una discusión adicional de la percepción de que el funcionario de la SSSP está en constante desventaja, ya que pareciera que hay inexperiencia en los visitantes, inequidad comparativa con la población de los reclusorios y abusos por parte de la CDH.

Hablando de las fortalezas de los sistemas de seguimiento y apoyo a las áreas de apoyo implementadas, la principal fortaleza percibidas son las mesas de trabajo inter institucionales ya que han permitido conocimiento y establecimiento de un plan de trabajo que trabaja directamente sobre las líneas de acción. Se reconocen como fortalezas a los mecanismos de seguimiento ya existentes, así como la participación de las OSC en los seguimientos:

Tabla 5.13 Análisis de cédulas		
No.	Fortalezas	F
1	Mesas de trabajo inter institucionales	7
2	Mecanismos de seguimiento	5
3	Reconocimiento, gestión y organización con OSC	5
4	Sistematización de la información	4
5	Diagnósticos puntuales sobre DH	4
6	Alcance y cumplimiento de los DH en el sistema penitenciario	3
7	Difusión y seguimiento de las líneas de acción	3
8	Continuidad	2
9	Capacitación en todos los niveles	2
10	Identificación de necesidades	2
11	Aplicación de los DH por parte de las autoridades	1
12	Evaluación de las acciones	1
13	Capacitación a servidores públicos	1
14	Comunicación con implementados	1
15	Mejoras en la comunicación	1

Con respecto a las debilidades, la principal es la falta de organización o coordinación para el seguimiento de la implementación de PDHDF, la falta de recursos tanto humanos como materiales son también mencionados con cierto nivel de consenso. Hay una percepción de que hacen falta conocimientos de la CDHDF, falta información y falta constancia del equipo implementador, que cambia frecuentemente y no tiene experiencia.

Tabla 5.14 Análisis de cédulas		
No.	Debilidades	f
1	Falta organización o coordinación del seguimiento	6
2	Falta de personal	4
3	Falta de recursos financieros para el correcto seguimiento	4
4	Falta conocimiento de los mecanismos de seguimiento en la CDHDF	3
5	Falta información y comunicación	3
6	Falta constancia del equipo implementador	3
7	Trabajo de monitoreo inflexible y rígido	2
8	Falta conocimiento de los mecanismos de seguimiento en la SSSP	2
9	Exclusión de áreas ejecutivas del seguimiento	2
10	Especificidad en el seguimiento	1
11	Faltan parámetros	1
12	Informes repetitivos	1
13	Improvisación	1
14	Falta claridad en las líneas de acción	1

Mejoras propuestas por el SSSP para la implementación del PDHDF

En grupos, se respondió a la siguiente pregunta:

1. ¿Cuáles serían las tres principales propuestas para mejorar el proceso de planeación (asignación de responsabilidades y el diseño de actividades) para la puesta en marcha del PDHDF?

Las ideas dadas por los participantes a los talleres fueron:

1. Replanteamiento y revisión de las líneas de acción, tanto a nivel de la SSSP como de todas las entidades del GDF.
2. Limitación y acotación de líneas de acción, de acuerdo a la oportunidad existente en población atendida o beneficiada.
3. Planeación de recursos y asignaciones por línea de acción
4. Realización de un diagnóstico real, concreto y objetivo
5. Definición de competencias y redefinición de plazos de realización
6. Participación de titulares de área con el personal de estructura.
7. Compromiso y coordinación de las áreas convocadas.

En grupos, se respondió a la siguiente pregunta:

2. ¿Cuáles serían las tres principales propuestas para mejorar el proceso de ejecución (puesta en marcha de líneas de acción) del PDHDF?

Los grupos respondieron esta pregunta de la siguiente manera:

1. Planeación e integración en tiempos por línea de acción.
2. Solicitar a través de una planeación calendarizada la información a requerir.
3. Realización de mesas de trabajo internas.
4. Crear instrumentos ad-hoc por áreas.
5. Diseñar un manual de operatividad del PDHDF.
6. Asignación de recursos económicos y humanos por área.
7. Designación de enlaces implementadores del Programa.
8. Obtener apoyo y compromiso de ONGs y entes del GDF.

Por último, los grupos, respondieron a la siguiente pregunta:

3. ¿Cuáles serían las tres principales propuestas para mejorar el proceso de seguimiento y monitoreo del PDHDF?

Los grupos respondieron esta pregunta de la siguiente manera:

1. Creación de bases de datos relevantes, que se realizará con la sistematización de indicadores.
2. Calendarios de entrega en base de resultados.
3. Elaboración de un sistema de seguimiento para las diversas áreas involucradas.
4. Realización de mesas de trabajo periódicas y permanentes para el seguimiento y revisión de la pertinencia de las líneas de acción.
5. Retroalimentación constante y seguimiento coordinado del ETO.
6. Contar con un marco normativo para cumplir con todos los requisitos de las líneas de acción

5.8. Análisis del contenido en materia de Derechos Humanos en los acuerdos y circulares (marco normativo) de la PGJDF

5.8.1 Acuerdos

- En el Acuerdo A/004/2005 se emiten lineamientos en relación con los probables responsables que son presentados ante los medios de comunicación. En el lineamiento 2 de dicho acuerdo se establece que los servidores públicos deberán velar por el respeto a la dignidad humana, por esta razón, deberán de evitar tratos crueles, inhumanos y degradantes y demás actos humillantes que afecten a los detenidos.
- En el Acuerdo A/006/2005 se establecen lineamientos respecto a la competencia de las fiscalías central de investigación para menores y de procesos en lo familiar. En el tercer lineamiento de dicho acuerdo se estipula que en todas las actuaciones del MP en donde estén involucrados menores de edad, se deberá de anteponer en todo momento el principio de interés superior de la infancia. Los agentes del MP tendrán que brindar un trato especial si es que están involucrados menores de edad.
- En el Acuerdo A/008/2005 se establecen los lineamientos de actuación de los agentes del MP y los peritos médicos forenses y psicólogos para la aplicación del “Dictamen médico psicológico especializado para casos de posible tortura”. Dicho dictamen está diseñado para que la presunta víctima que alegue haber sido objeto del delito de tortura sea estudiada y en caso de que sí haya sido torturada, habrá sanciones para los servidores públicos responsables. Dicho dictamen deberá realizarse cuando:
 - a) Cuando exista una denuncia de cualquier persona que alegue que ella misma o un tercero ha sido objeto de tortura;
 - b) Cuando por cualquier circunstancia algún servidor público conozca de un hecho posiblemente constitutivo de tortura;
 - c) Cuando a juicio del perito médico legista y/o forense o del perito psicólogo que lleve a cabo el examen del detenido, existan signos o indicios de posibles lesiones físicas o psicológicas;
 - d) Cuando lo instruya la Fiscalía Central de Investigación para Servidores Públicos;
 - e) Cuando lo instruya el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, o
 - f) Cuando los organismos públicos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos lo recomienden y tal recomendación sea aceptada.⁶⁴

Lo que se estipula en el acuerdo tiene como finalidad evitar que se cometan actos de tortura por parte de los servidores públicos.

⁶⁴ Lineamiento tercero del A/008/2005

- En el Acuerdo A/002/2006 se establecen instrucciones respecto a la preservación del lugar donde presumiblemente se cometió un hecho delictivo. Este acuerdo tiene fines protocolarios que inciden en el derecho al debido proceso.
- En el Acuerdo A/004/2006 se establece el instructivo sobre el procedimiento de la interrupción legal del embarazo y anticoncepción de emergencia en los casos de violación. En este acuerdo se estipula el protocolo que deben seguir las autoridades cuando una mujer desea interrumpir su embarazo cuando fue víctima de una violación. Dicho protocolo está protegiendo los derechos sexuales y reproductivos de la mujer.
- En el Acuerdo A/003/2007 se establecen las normas de organización y funcionamiento de la Visitaduría General (VG). En dicho documento se norma el accionar de la VG, en dicho accionar se estipula que los Visitadores deberán verificar la observancia y legalidad, comprobando el respeto a los derechos humanos de las personas puestas a disposición del MP. La VG tiene la obligación de entrevistar al detenido y dentro de las preguntas, deberá hacerle una en donde le pregunte si el trato recibido ha sido con estricto respeto a sus derechos humanos. La VG en sus visitas, tiene la consigna de velar por los derechos humanos de los detenidos.
- En el Acuerdo A/008/2007 se crea una agencia del MP especializada en atender a personas indígenas. La competencia de la agencia es la integración de averiguaciones previas en las que se encuentre involucrada alguna persona que pertenezca a un pueblo o comunidad indígena. En dicho acuerdo se establece que la agencia deberá contar con personal bilingüe capacitado en materia de derechos de los pueblos indígenas, diversidad cultural y sistemas normativos indígenas. El objetivo de la creación de dicha agencia fue que se respetaran los derechos humanos de los indígenas y que no fueran víctimas de discriminación.
- Ahora bien, en el Acuerdo A/002/2008 se habilitan a las abogadas y a los abogados victimales, además se establecen los lineamientos para su actuación y la del MP así como el procedimiento para la atención vía telefónica de casos de violencia contra las mujeres. Las disposiciones anteriores se hacen para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia del Distrito Federal. En el acuerdo se argumenta que la violencia contra la mujer es una grave violación a los derechos humanos. El acuerdo tiene los siguientes objetivos:
 - I) Realizar con la debida diligencia las acciones legales necesarias para hacer efectivos los derechos procesales, con el fin de que sean sancionados los delitos, que se deriven de comportamientos delictivos contra las mujeres; así como para hacer efectiva la reparación del daño;
 - II) Proporcionar a las víctimas de forma clara y detallada, la orientación y asesoría legal que requieran;
 - III) Orientar a las víctimas sobre los servicios integrales que brinda el Sistema de Auxilio a Víctimas de la Procuraduría General de

Justicia del Distrito Federal y las demás instancias públicas y privadas, federales y locales, relacionadas con el apoyo a la mujer;

IV) Asesorar a la víctima, respecto al sentido y alcance de las medidas de protección, y en su caso, tramitarlas ante las autoridades judiciales, y

V) Dar el seguimiento a la solicitud de medidas de protección, que sean necesarias para garantizar la integridad física y psíquica de las víctimas de violencia.

Como se puede observar, el acuerdo es un medio considerable que orienta a las mujeres víctimas de violencia para que se hagan efectivos sus derechos procesales y se castiguen a sus victimarios.

- En el Acuerdo A/009/2008 se giran instrucciones a los agentes del MP para ordenar la certificación del estado psicofísico de las personas puestas a su disposición. La VG deberá de verificar que se cumpla estrictamente la instrucción a los MP. Si se observan indicios de probables conductas delictivas en el detenido, el MP deberá instruir que se le brinde atención médica. El objetivo de esta certificación tiene como corolario el respeto, la protección y la preservación de los derechos humanos por parte del MP.
- En el Acuerdo A/011/2008 se establecen los lineamientos a los que deberá de sujetarse la actuación del MP respecto de los datos que se deben asentar en los citatorios que se giren a las personas que comparecen a declarar en una averiguación previa, así como del cambio de calidad con la que se les citó. El acuerdo es en sí, un protocolo que deberán cumplir los agentes del MP. En dicho protocolo se busca proteger al testigo tratándolo de forma expedita para que éste no esté más tiempo de lo debido en las oficinas del MP.
- En el Acuerdo A/014/2008 se establecen los lineamientos de actuación de los servidores públicos de la PGJDF en las diligencias en las que intervengan niñas y niños víctimas del delito. El objetivo del acuerdo es:

Dotar a las y los servidores públicos de la Procuraduría, de un marco normativo que les permita, en el ámbito de su competencia, brindar un servicio acorde a los derechos humanos y garantías que se conceden a las niñas y los niños víctimas de delito, en la Constitución y en los instrumentos jurídicos internacionales firmados y ratificados por México, así como en las leyes nacionales en la materia.⁶⁵

⁶⁵ Lineamiento uno del Acuerdo A/014/2008

Como se observa en el objetivo, los lineamientos son herramientas que componen un marco normativo para que los servidores públicos brinden un servicio con base en los derechos humanos y garantías concedidos a los niños.

- En el Acuerdo A/003/2009 se instruye al personal de la PGJDF con el objeto de atender las solicitudes de las comisiones de derechos humanos. En dicho acuerdo se establece que los servidores públicos deberán de atender en tiempo y forma, a través de la DGDH de la PGJDF, las solicitudes de información y los requerimientos que realicen las comisiones de derechos humanos cuando existan quejas iniciadas por presuntas violaciones a los derechos humanos por parte del personal adscrito a la PGJDF. Este acuerdo obliga a todos los servidores públicos de la PGJDF a colaborar en la procuración de justicia con las comisiones de derechos humanos cuando se han detectado actos de violación a derechos humanos y buscan castigarse.
- En el Acuerdo A/001/2010 se establecen los lineamientos para la actuación del MP que tenga conocimiento de la comisión de un hecho presuntamente delictivo cometido en agravio de personas privadas de la libertad en algún centro de reclusión preventiva o ejecución de sanciones penales en el Distrito Federal. En dicho acuerdo se señala que el personal ministerial que conozca la comisión de un hecho presuntamente delictivo, deberá de iniciar una averiguación previa atendiendo los principios de exhaustividad, legalidad, honradez, lealtad, profesionalismo, imparcialidad, eficiencia, eficacia y con respeto irrestricto a los derechos humanos.
- En el Acuerdo A/009/2010 se crea la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar. En dicho acuerdo se señala que el desamparo y la violencia contra las personas adultas mayores constituyen una grave violación a los derechos humanos. La agencia que se crea con este acuerdo deberá de atraer los hechos de violencia familiar en los que se encuentren involucradas personas adultas mayores como víctimas u ofendidos, iniciando, integrando y determinando las indagatorias correspondientes.
- En el Acuerdo A/010/2010 se establecen lineamientos respecto a la investigación e integración de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. El objetivo puntual del acuerdo es el siguiente:

El objeto del presente acuerdo es establecer lineamientos en la investigación, integración y determinación de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos en calidad de víctimas, por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.⁶⁶

El acuerdo es una herramienta que intenta brindarle un instrumento normativo que les garantice una adecuada procuración de justicia, un trato digno y una eficiente actividad institucional en las diversas investigaciones.

⁶⁶ Lineamiento primero del A/10/2010

- En el Acuerdo A/011/2010 se emite el Protocolo de Investigación para la Atención de Delitos Cometidos en Agravia de las y los Periodistas en el ejercicio de su profesión. El acuerdo busca que con este instrumento normativo se asegure la tutela de los derechos humanos de los periodistas. Particularmente se busca que los periodistas cuenten con una adecuada procuración de justicia para que puedan desarrollar sus actividades sin obstaculización alguna.
- En el Acuerdo A/012/2010 se crea la Unidad de Investigación Especializada para la Atención de Víctimas del Delito de Discriminación Cometido por Servidores Públicos con Motivo de su Empleo, Cargo o Comisión y en Ejercicio de sus Funciones. La unidad mencionada tiene el siguiente objetivo:

La Unidad Especializada de conformidad con el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal, conocerá de los hechos en los que el Servidor Público, con motivo de su empleo, cargo o comisión y en ejercicio de sus funciones, niegue o retarde a una persona un trámite o servicio, por razón de su edad, sexo, estado civil, embarazo, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.⁶⁷

Según el lineamiento tercero presentado previamente, la agencia creada por el acuerdo vela porque los servidores públicos no incurran en actos discriminatorios.

5.8.2. Circulares/Oficios Circulares

- En la Circular C/001/2004 se giran instrucciones a todo el personal de la PGJDF que interviene en la integración de las averiguaciones previas con el detenido. En dicha circular se establecen lineamientos precisos para que los servidores públicos de la PGJDF velen por los derechos humanos de las personas detenidas en los Ministerios Públicos.
- En el Oficio Circular OC/006/2009 se instruye al personal de la PGJDF a dirigirse de manera adecuada hacia las personas con discapacidad y a tratarlas con respeto y dignidad en su calidad de personas. El lineamiento único de dicho documento establece:

Se instruye a todo el personal de esta Institución, a fin de que, cuando se atienda en cualquiera de las áreas de esta Procuraduría, a personas con discapacidad, se les brinde un

⁶⁷ Lineamiento tercero del A/012/2010

servicio de calidad y calidez, además de que se les trate con respeto y dignidad, atendiendo a su calidad de personas, evitando en todo momento el uso de términos inadecuados tales como minusválidos, personas con capacidades diferentes o personas con capacidades especiales, ya que los mismos constituyen prejuicios y estereotipos en contra de estas personas.

Como se observa en el único lineamiento, el mandato a los servidores públicos es que brinden un trato basado en el respeto y dignidad y que eviten dirigirse con términos que constituyan prejuicios o estereotipos para las personas discapacitadas.

- En la Circular C/001/2010 se establecen las medidas para garantizar la seguridad de las personas que se encuentren en el área de detención de las agencias del MP. En el segundo lineamiento se establece:

El personal Ministerial requerirá la custodia, a la Policía de Investigación, a fin de salvaguardar su integridad psicofísica, quienes deberán de establecer para ello un sistema de vigilancia en las áreas de seguridad, cuidando en todo momento el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas.

En cada área de seguridad, los agentes encargados de la custodia llevarán una bitácora en la que se registrará la hora exacta del inicio de la guardia y término de la misma, las visitas que reciba la persona, anotando nombre de quien visita, el servidor público que autoriza la visita, fecha y hora de la misma; asimismo, fecha y hora en que la persona recibe alimentos, razón de la visita. De lo anterior, se hará reporte que le será entregado al agente del Ministerio Público, quien agregará el original a las constancias de la averiguación previa, documento que deberá estar debidamente firmado por el encargado de la custodia.

En el segundo lineamiento se observa que se busca garantizar que se respeten los derechos humanos del detenido salvaguardando su estado físico.