

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





Cauce Ciudadano A.C.



Convergencia de Organismos Civiles A.C.



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México



www.derechoshumanosdf.org.mx

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

Instituciones públicas

Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Manuel Granados Covarrubias	Cipactli Dinorah Pizano Osorio
Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	Miguel Ángel Mancera Espinosa	Juan José García Ochoa
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Edgar Elías Azar	María Elena Lugo del Castillo

Instituciones académicas

Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Enrique Dussel Ambrosini*	Héctor Miguel Salinas Hernández
Universidad Autónoma Metropolitana	Salvador Vega y León	Carlos Alberto Durand Alcántara
Universidad Iberoamericana	José Morales Orozco, S. J.*	José Antonio Ibáñez Aguirre Raymundo Martínez Fernández
Universidad Panamericana	Alfonso Bolio Arciniega	Miguel Ángel Lugo Galicia

Organizaciones de la sociedad civil

Católicas por el Derecho a Decidir, A.C.	María Consuelo Mejía Piñeros	Aidé García Hernández Maribel Luna Martínez
Cauce Ciudadano, A.C.	Carlos Alberto Cruz Santiago	Armando Barrera Cuevas
Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, A.C.	Miguel Ortega Vela	Víctor Hugo Núñez Navarrete
Convergencia de Organismos Civiles, A.C.	Pilar Berrios Navarro	Oscar Rey Nemeses
Red por los Derechos de la Infancia en México	Juan Martín Pérez García	Mónica Daniela Ramírez García
Unión Popular Valle Gómez	Ernesto Jiménez Olin	

Observadores permanentes

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Perla Gómez Gallardo	Orfe Castillo Osorio
Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones	Javier Hernández Valencia	Nira Cárdenas Oliva
Unidas para los Derechos Humanos		Paola Gómez Espinosa

Grupo de trabajo

INCIDE SOCIAL A.C.

Presidenta Honoraria	Clara Jusidman Rapoport
Directora Ejecutiva	María Enriqueta Cepeda Ruíz
Consultor	Alfonso Celestino Pérez

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Secretaría Ejecutiva	Marcia Itzel Checa Gutiérrez
Subdirector de Seguimiento y Evaluación	Armando Eugenio Palacios Sommer
Enlace de Comunicación	Brenda Quiroz Salgado

Agradecimientos a las instituciones que hicieron aportes decisivos para la construcción de este análisis

Secretaría de Gobierno del Distrito Federal

Héctor Serrano Cortes
Secretario

Juan José García Ochoa
Subsecretario de Gobierno

Ma. Aurora Cuevas Trejo
Coordinadora de Asesores en Derechos Humanos de la Subsecretaría
de Gobierno del Distrito Federal

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal

Gustavo Gamaliel Martínez Pacheco
Director General

Moisés García González
Director de Planeación

María Almendra Rojas Rodríguez*
Líder de Coordinador de Proyectos de la Dirección de Planeación

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

Jesús Rodríguez Almeida
Secretario

Azucena Sánchez Méndez
Subsecretaria de Participación Ciudadana y Prevención del Delito*

Alberto Raúl López García
Director General de Derechos Humanos

Héctor Carreón Perea*
Director de Área de la Dirección General de Derechos Humanos

Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal

Tanya Müller García
Secretaria

César Rafael Ocaña Romo
Director General de Planeación y Coordinación de Políticas

Fernando Espinoza Vizcaíno
Secretario de Acuerdos de la Dirección General de Planeación y
Coordinación de Políticas

* Cargos al momento de su elaboración

Contenido

Presentación	9
1. Marco conceptual	13
1.1 Los derechos humanos como marco normativo internacional y la necesidad de institucionalizar esta perspectiva	13
1.2 El enfoque de derechos humanos: definición y estructura	14
1.3 El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas: principios básicos para el diseño, implementación y evaluación	17
1.4 El enfoque de derechos humanos en la acción pública de la Ciudad de México	21
1.5 La construcción de indicadores	25
2. Marco metodológico	31
2.1 Metodología para la valoración del enfoque de derechos humanos	31
2.2 Análisis de pertinencia de las líneas de acción	33
3. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF)	39
3.1 Análisis estructural o del marco normativo	39
3.2 Análisis de procesos o del esfuerzo institucional	45
3.3 Análisis cualitativo/entrevistas	51

3.4	Valoración de coherencia y avances de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	60
3.5	Conclusiones y recomendaciones.....	65
4.	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF).....	73
4.1	Análisis estructural o del marco normativo.....	73
4.2	Análisis de procesos o del esfuerzo institucional.....	78
4.3	Análisis cualitativo/entrevistas.....	83
4.4	Valoración de coherencia y avance de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	86
4.5	Conclusiones y recomendaciones.....	92
5.	Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SEDEMA).....	99
5.1	Análisis estructural o del marco normativo.....	99
5.2	Análisis de procesos o del esfuerzo institucional.....	104
5.3	Análisis cualitativo/entrevistas.....	108
5.4	Valoración de coherencia y avance de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.....	112
5.5	Conclusiones y recomendaciones.....	117
6.	Consideraciones generales.....	123
6.1	Análisis estructural o del marco normativo.....	123
6.2	Análisis de procesos	124
6.3	Análisis cualitativo/entrevistas.....	124
6.4	Valoración de las líneas de acción.....	125
7.	Bibliografía.....	129
8.	Glosario.....	133

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF) busca apuntalar nuevos diseños institucionales y formas de convivencia social que partan de la realización de los derechos de todas las personas que viven y transitan en la Ciudad de México. A partir del desarrollo de esquemas para dar seguimiento y evaluar la ejecución de sus 2,412 líneas de acción se busca identificar las buenas prácticas, las áreas de oportunidad y los retos para la incorporación de una nueva mirada en el quehacer público de las instancias de esta Capital: el enfoque de derechos humanos.

Ubicar los aciertos y áreas de mejora en este proceso complejo de institucionalización e implementación, permite fortalecer determinadas acciones, reconducirlas cuando sea necesario, y sobre todo alinearlas con las obligaciones que tiene todo Estado de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos.

En este camino, y bajo el mandato del Comité de Seguimiento y Evaluación, la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal realizó una consultoría para analizar la institucionalización del enfoque de derechos humanos y la implementación del PDHDF por parte de tres instancias públicas del Gobierno de la Ciudad: la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF).

El estudio desarrollado por INCIDE-Social aporta casos modelo a replicar en las demás instancias responsables de cumplir con el Programa de Derechos Humanos y avanzar en un esquema de evaluación homogéneo y sistemático; así como generar una ruta de trabajo para la atención de los hallazgos y recomendaciones, con plazos puntuales de cumplimiento y áreas internas responsables. Esto fue posible gracias a la disposición y apertura de las instancias involucradas para entablar diálogos constructivos y procesos de aprendizaje a partir del seguimiento y evaluación de su actuar.

Los aportes de este ejercicio se ubican en un compromiso por acercar el marco conceptual de los derechos humanos a un

esquema programático que tenga como brújula su realización. Queda por delante la tarea fundamental de traducir estos hallazgos en cambios específicos que permitan dar cumplimiento del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, y estos esfuerzos se reflejen en el bienestar de la vida cotidiana de las y los habitantes de esta Ciudad, de esta Capital Social, de esta Ciudad de libertades.

Marcia Itzel Checa Gutiérrez,

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación

Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

¡Nuestra Ciudad, Nuestros Derechos!

Presentación

La realización de los derechos humanos (DDHH) para todas las personas debe ser la brújula de cualquier proyecto en un Estado democrático. Sin embargo, el diseño y la programación de las políticas públicas con esta perspectiva conllevan un proceso participativo complejo que dificulta su instrumentación y la medición de resultados.

El enfoque de derechos humanos (EDH) es una perspectiva basada en normas internacionales que busca conceptualizar las obligaciones del Estado, y otros actores agregados, en relación con la persona para facilitar su desenlace programático (desde el diseño de las políticas públicas hasta la evaluación de las mismas), considerando como último objetivo la realización de esos derechos. Es una perspectiva que identifica a los titulares de derechos y las obligaciones del Estado para fortalecer las capacidades individuales e institucionales en forma tal que se logre la correcta institucionalización del enfoque.

La Ciudad de México ha sido ejemplo internacional gracias a los avances en el proceso de diagnóstico y programación que se está realizando desde 2007. Para ello, se ha creado el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación (MSyE) del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF); un comité participativo, plural y transparente, el Comité de Seguimiento y Evaluación (CSyE), integrado por representantes de la sociedad civil, instituciones académicas, el Gobierno del Distrito Federal (GDF), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); y la Secretaría Ejecutiva del MSyE del PDHDF, que articula lo establecido en el Programa, la Ley del Programa y el Reglamento del MSyE.

El PDHDF es producto del consenso de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), la academia, la ALDF y el GDF, al que se incorporaron propuestas y opiniones de diversos especialistas, constituyendo así una herramienta fundamental para garantizar el ejercicio y goce de los DDHH de las personas que habitan y transitan en el D.F. Contempla dos mil 412 líneas de acción en torno a 15 derechos y 10 grupos de población. El Programa brinda a las y los servidores un marco de referencia común, así como mayor claridad con relación a las políticas públicas y la legislación que competen a cada instancia para la realización de los DDHH en la Ciudad de México.

Pese a los avances en la definición de una agenda de estrategias, acciones y políticas públicas, persisten en la administración pública diversos factores que impiden o que presentan resistencias a su efectiva instrumentación. Ello explica la necesidad de contar con un mecanismo de seguimiento que permita medir el avance de los objetivos del Programa, identificando áreas susceptibles de mejora.

Es en este sentido que se lleva a cabo el presente estudio, que contempla dos grandes objetivos generales. Primero, busca construir una herramienta que permita verificar el grado de institucionalización del EDH en los entes implementadores (dependencias). Segundo, busca estudiar el avance en la implementación de las líneas de acción (LA) establecidas en el Programa, identificando los principales obstáculos a los que se ha enfrentado la implementación. Con base en este análisis, se busca formular propuestas orientadas a la realización de los dos objetivos.

En el primer capítulo se desarrolla un marco conceptual que, considerando el debate teórico en la materia así como las definiciones logradas desde el PDHDF, busca delinear los principios, atributos, características o elementos que constituyen la perspectiva de DDHH en las políticas públicas, los sistematiza y contribuye a la configuración de un instrumento que permita valorar el esfuerzo normativo-institucional para la realización de tal o cual derecho.

Mediante una revisión de la literatura especializada se definieron las principales características de los principios o elementos fundamentales del EDH, estableciendo los criterios mínimos a considerar por cada una de los entes implementadores. Las variables resultantes permitieron analizar el grado de institucionalización de la perspectiva de DDHH en tres dimensiones: (1) estructural, que se refiere a una verificación del marco normativo de la institución; (2) de procesos, que aborda las capacidades y esfuerzos institucionales para la asimilación del EDH y realización de las líneas de acción; y (3) de resultados, que surge de la revisión de estudios independientes realizados por OSC especializadas o instituciones académicas, así como de entrevistas a profundidad con operadores de programas, funcionarios o especialistas en la materia.

Se analizó la implementación de las líneas de acción considerando la definición del contenido de cada derecho que se busca realizar, tomando en cuenta los acuerdos internacionales, estándares y jurisprudencia que existe en la materia. Ello permitió establecer, primero, si existe efectivamente una relación entre las acciones llevadas a cabo por los funcionarios con la realización de estos objetivos y, segundo, establecer el avance en este proceso.

En cada capítulo se analiza el proceso de institucionalización del EDH y la implementación del Programa con base en los hallazgos en tres entes implementadores: el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF-DF), en el capítulo dos; la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), en el capítulo tres; y la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA), en el capítulo cuatro. De esta forma, el segundo, tercero y cuarto capítulos analizan los hallazgos obtenidos de la aplicación de la herramienta y entrevistas a servidoras y servidores, especialistas, y sujetos de derechos para proponer alternativas para la mejora institucional, mismas que servirán de manera específica en cada una de las dependencias analizadas.

El estudio enfrentó dos obstáculos. “El primero fue temporal. Debido a las necesidades institucionales de obtener resultados en poco tiempo, no se pudo abarcar una muestra más grande de entes implementadores. El segundo fue debido al cambio de gobierno en la Ciudad de México. La falta de un servicio civil de carrera consolidado permite que las y los funcionarios sean removidos de sus responsabilidades sin importar los procesos, políticas o programas en curso. Con ello, se pierde la experiencia acumulada y gran parte de la perspectiva de derechos que a través de las y los funcionarios se asimilaban a la institución”.



Conceptual

Marco conceptual



1. Marco conceptual

Con el objetivo de conocer el grado de institucionalización del EDH, así como el avance en la implementación del Programa, este capítulo identifica los conceptos clave que dan forma a una perspectiva para el diseño e implementación de las políticas públicas que permita construir una herramienta de análisis.

Este apartado conceptual considera las definiciones elaboradas desde el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008) y el PDHDF (2009), pero se complementa con los avances que, en los últimos años, se han realizado desde la jurisprudencia, los estándares, las relatorías y observaciones generales en el largo proceso de definición de los DDHH.

La revisión de estos elementos, así como de otros que aborda la literatura especializada, identifica los principios básicos del EDH, sus características esenciales en la instrumentación de las políticas, así como las características que, desde un punto de vista formal y práctico, deberían apreciarse en los atributos definidos para el estudio.

El punto de arranque es el marco internacional de los DDHH, desde donde se delimitan los principios y atributos que conforman esta perspectiva. A partir de ello, tanto la academia como los órganos jurisdiccionales han trabajado en definir el desenlace programático de las obligaciones estatales, estableciendo características irreducibles que debieran considerarse. Los principios fundamentales en el EDH –como la universalidad, integralidad o progresividad– se conjugan con la participación, el acceso a la información,¹ la transparencia² o la rendición de cuentas como derechos procedimentales que refuerzan el ejercicio pleno de la ciudadanía desde las políticas públicas (Cunill: 2010; Abramovich: 2006).

El propósito del documento es contribuir a la vinculación y desarrollo de estos principios en términos de su aplicación en las políticas públicas de la Ciudad de México. Se trata de un proceso que está en continuo desarrollo. En este sentido, se suma al esfuerzo colectivo para la consolidación de esta perspectiva.

1.1 Los derechos humanos como marco normativo internacional y la necesidad de institucionalizar esta perspectiva

Los DDHH, y en general lo que hoy se entiende como dignidad humana, son un conjunto de garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y a los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana (OACNUDH: 2006). Estos derechos y libertades,

1 Las ciudadanía informadas están mejor equipadas para aprovechar oportunidades, acceder a servicios, ejercer sus derechos y pedir cuentas a los actores estatales y no estatales. La información que debe proveerse no sólo debe estar disponible, sino que debe ser exacta y completa.

2 La transparencia puede desempeñar un papel de gran importancia en el disfrute de todos los derechos y en el mejoramiento de la calidad de la gobernanza en general –la cual comprende los mecanismos, procesos e instituciones por medio de los cuales la ciudadanía y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.

que dan cuerpo a distintos atributos de la persona y sus procesos como sociedad, son producto de la experiencia a lo largo de la existencia humana. De manera directa, muchos de ellos surgen de luchas sociales a partir del reconocimiento de ciertos fenómenos considerados injustos.

Se trata de atributos definidos como universales, es decir, inherentes a toda persona, independientemente de su sexo, religión, nacionalidad, raza, estado civil, orientación política o sexual, situación económica, opinión pública o cualquier otra característica que no altere la condición de persona. Asimismo, son definidos como interdependientes e indivisibles pues deberán recibir la misma atención y urgente consideración a su protección y promoción.

La idea misma de que todas las personas tienen derechos por el simple hecho de pertenecer a la “familia humana” (asumiéndolas como derechohabientes) constituye una concepción de justicia fundada en el reconocimiento de atributos en los individuos exigibles frente a los Estados como demandas válidas, lo que supone una forma determinada de organización política, económica y social.

Si bien estas garantías pueden considerarse más como demandas éticas que mandatos legales, es cierto que conciben obligaciones en función de que, como señala Amartya Sen, “su existencia genera razones para la acción, por parte de quienes puedan apoyar su realización y salvaguarda” (Sen: 2004). Por tanto, en un contexto de desigualdad global creciente, los DDHH constituyen una vía para lograr mayores niveles de justicia, en tanto su fundamento moral se encuentra en un atributo común a todos los seres humanos (Ferrer: 2005).

La síntesis de estos derechos y libertades se encuentra consagrada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, y se dividen en dos grandes grupos: (1) derechos civiles y políticos, y (2) derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Estos se especifican en pactos a partir de los que surgieron diversos instrumentos jurídicos internacionales que son la plataforma que permite su exigibilidad y, de manera específica, obligan a los Estados parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a realizar todas las acciones para respetarlos, protegerlos y garantizarlos. Esto significa que todas las instituciones del Estado deberán abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos, realizar acciones necesarias para prevenir violaciones a los mismos por parte de terceros y promover la adopción de medidas legislativas, administrativas, presupuestales o judiciales que se requieran para hacerlos efectivos.

A finales de la década de los ochenta, un gran número de países había suscrito los diferentes tratados y convenciones. Sin embargo, en la práctica, la firma de los acuerdos internacionales había tenido poco o casi nulo impacto en el nivel de disfrute de los DDHH (ONU: 1985; Comité DESC: 1989). Por un lado, para los Estados era muy poco claro cómo trasladar los principios de los DDHH en medidas de política. Por el otro, para la ONU era prácticamente imposible determinar los casos de violación de derechos. Fue entonces que se reconoció que la justificación del discurso de DDHH no dependía de la plausibilidad de sus principios filosóficos y normativos sino de su viabilidad para incidir en las sociedades.

En este sentido, la viabilidad de este enfoque depende de dar significado preciso a cada uno de los derechos, pero también de construir un marco que oriente a los Estados en la aplicación de medidas que contribuyan a su realización.

Así, desde la década de los ochenta, la ONU, a través de sus diferentes comités y comisiones, ha movilizado recursos precisamente para clarificar, mejorar la consistencia y la profundidad de los principios operativos y de las definiciones de cada derecho –por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) (1990, 1990a).

En los últimos 30 años, este proceso ha permitido estandarizar definiciones y alcances, consolidando el compromiso internacional con los DDHH, el cual no establece un techo sino un piso de obligaciones que cada Estado debe mejorar en función de sus capacidades. De esta forma, surge la necesidad de delinear las características que debieran tener las estrategias y políticas públicas a la luz del reconocimiento de las personas como titulares de derechos y no como beneficiarias o beneficiarios de un programa, apoyo o servicio público. Es bajo este enfoque que, por ejemplo, la reducción de la pobreza se asume como una obligación legal y no como caridad u obligación moral (Cunill: 2006).

Construir una nueva generación de instituciones por el bienestar, que incorporen de manera transversal el marco de los DDHH, constituye una tarea clave para el Estado moderno. Para ello, se requiere del reconocimiento institucional de ciertos elementos clave para que el EDH sea incorporado a las políticas públicas.

1.2 El enfoque de derechos humanos: definición y estructura

Hacer realidad u operacionalizar los DDHH requiere de la construcción de un marco de políticas que considere transversalmente sus principios, traduzca las garantías legales en instituciones públicas, políticas públicas y acciones de gobierno, y que éstas hagan realizables cada uno de los derechos para todas las personas. Es así que surge la discusión acerca de lo que significa la perspectiva o enfoque de los derechos humanos, a partir de la cual se busca articular el acuerdo internacional ético en torno a la defensa de la dignidad humana con el desarrollo de políticas, estrategias y programas para la realización de cada derecho.

A continuación se presentan los principios, atributos y definiciones que dan forma y contenido al EDH, y las diferentes propuestas para incorporarlo en el diseño, instrumentación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

1.2.1 ¿Qué es el enfoque de derechos humanos y cuál es su estructura?

El EDH es un marco conceptual que, fundado en los instrumentos internacionales de DDHH, puede utilizarse en diversos planos. Recientemente se ha comenzado a usar en el mundo de las políticas

públicas para orientar la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las medidas que adoptan los Estados para *proteger, respetar, promover y satisfacer* los diferentes derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales (Abramovich: 2006).³ De igual forma, en el plano académico se utiliza como marco conceptual para el análisis de problemas sociales clave como pobreza, desigualdad y exclusión social (Townsend: 2009), violencia social (Jusidman et al.: 2010), o ciudadanía (Lister: 2010), entre otros temas. Tiene la ventaja de enlazar distintas investigaciones con las obligaciones del Estado y, por tanto, potenciar las implicaciones de los hallazgos de los estudios.

Otro aspecto distintivo es la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad. La relación proveedor-beneficiario se transforma en responsable-titular. Ello conlleva cambios en diversos frentes relacionados con la construcción y consolidación de una ciudadanía integral, pero también asociados a los mecanismos y acciones para responder a las nuevas demandas de personas con titularidades.

El EDH tiene una plataforma moral, pero también conceptual en el marco internacional de DDHH. Por tanto, las ventajas y dificultades en el uso del EDH tienen sus orígenes en la generalidad de los distintos tratados internacionales. Para que el Estado y la sociedad puedan identificar cómo proteger, respetar, promover y satisfacer –o, en su caso, determinar lo que se está haciendo bien o mal– se necesitan referentes. En este sentido, es difícil disentir sobre los grandes objetivos éticos y morales del movimiento internacional de DDHH, pero también es comprensible que sociedades y gobiernos enfrenten múltiples dificultades en la institucionalización del EDH. Ello ha llevado al reconocimiento de que es necesario desarrollar el marco de DDHH.

A diferencia de lo que se establecía en los ochenta, y quizás debido a la toma de conciencia de la precariedad para su aplicación, en la actualidad se tiene una mejor plataforma para aplicar los postulados de los DDHH. Sin embargo, buena parte de las confusiones o desacuerdos se derivan de la falta de claridad sobre cómo está organizada la versión moderna del marco conceptual de DDHH, lo cual es clave para entender, analizar y evaluar un programa en la materia.

Un primer paso para avanzar en este camino es la definición, organización y articulación de los componentes particulares del marco de DDHH. En general, este proceso se conoce como *operacionalización del marco de derechos humanos*. Busca determinar cómo sus parámetros pueden utilizarse tanto para analizar y, en su caso, redefinir las medidas de los Estados, como para evaluar el grado de realización de los derechos. Esta idea de operar o aplicar el marco de derechos es lo que se conoce como *enfoque o perspectiva de derechos humanos*.

El EDH presenta una estructura y jerarquía interna de los componentes del marco de DDHH, los cuales pueden organizarse en dos grandes niveles. En un primer nivel coexisten principios de distinta

³ Existen confusiones sobre la obligación de satisfacer, puesto que términos como garantizar o cumplir se usan de manera indistinta. Sin embargo, como se muestra más adelante, el término satisfacer resulta más apropiado para entender algunas de las controversias más comunes sobre el alcance de las obligaciones del Estado.

naturaleza pues se parte de *principios filosóficos* para definir una serie de *principios normativos y operativos*. Mientras los normativos establecen la relación que tienen las personas con respecto a los DDHH, los operativos son parámetros que sirven para enmarcar las medidas o acciones del Estado. En un segundo nivel se tienen diferentes tipos de atributos que sirven para definir cada derecho humano y para establecer umbrales de violación/realización. Por tanto, el EDH puede definirse como el uso del conjunto de principios y atributos del marco de DDHH para analizar las medidas de los Estados (legislación y políticas) y la situación de los DDHH (violación y realización).

La estructura básica del EDH incluye:

Principios:

- Filosóficos: dignidad humana y libertad
- Normativos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad e inalienabilidad
- Operativos: uso máximo de recursos disponibles, no regresividad y no discriminación, justiciabilidad y exigibilidad

Atributos por derecho:

- Atributos específicos por derecho: acceso, calidad, disponibilidad y aceptabilidad
- Mínimos esenciales por derecho: marco internacional
- Umbral judicial por derecho y jurisprudencia: legislación nacional

Los principios filosóficos fundamentales del EDH son la libertad y la dignidad humana, los cuales constituyen los fines que deben perseguir los Estados firmantes de los instrumentos internacionales de DDHH. Por supuesto, estos fines no deben confundirse como objetivos o metas de política, sino que deben interpretarse como guías éticas generales.⁴

Por otro lado, los principios normativos sirven para establecer las propiedades de los DDHH respecto a las personas. Universalidad, indivisibilidad, inalienabilidad e interdependencia son principios normativos que establecen que los DDHH son para todas las personas, que no se pueden dividir o segmentar, y que la vulneración de un derecho afecta al resto. Finalmente, los principios operativos (no regresividad, uso máximo de recursos disponibles y no discriminación) son parámetros de la actividad Estatal y el primer estándar para evaluar las medidas que establecen los Estados para proteger, respetar, promover y satisfacer los DDHH.

Es importante discutir algunos puntos sobre los principios operativos. Primero, no existe una lista exhaustiva y delimitada de los principios operativos pues su definición se considera en permanente construcción. Segundo, los principios deben ser de la misma naturaleza y tener la misma jerarquía. Tercero, los principios operativos pueden derivarse del marco de DDHH o de desarrollos conceptuales que adicionan principios (Cunill: 2010). Los puntos dos y tres son importantes porque el PDHDF no utiliza el término principios operativos sino el término “elementos”, concepto en el que agrupa

un conjunto de características, atributos y definiciones que modifican la idea de contar con principios de la misma naturaleza con mismas relaciones de jerarquía.

Por otro lado, existen otros principios normativos en cuanto a medios para exigir y hacer los derechos justiciables. Ello implica la extensión de las obligaciones del Estado a fin de establecer una conexión adecuada de estos principios con derechos considerados como “procedimentales”, los cuales son parte de la operacionalización de los principios de exigibilidad y justiciabilidad (ver secciones 1.3.4 y 1.4.1).

Esa inclusión categórica desemboca en la existencia de “elementos” de diferente naturaleza y jerarquía que dificultan el análisis y se suman a las características que, en un segundo momento, se incluyeron en la Ley del PDHDF, lo que posiblemente afecte la instrumentación de las líneas de acción del Programa. En este sentido, se decidió agrupar y definir los principios (operativos) básicos conforme se sugiere en la literatura, tomando en cuenta los elementos y conceptos en la conformación del instrumento de verificación del EDH.

En un segundo nivel, los atributos permiten establecer definiciones específicas para cada uno de los DDHH. Como se muestra con mayor detalle en las siguientes páginas, la definición por derecho facilita la valoración del grado en el que una determinada acción afecta la realización o la vulneración de un determinado derecho humano y, por tanto, ayuda al análisis de la relación entre una política pública y su posible efecto sobre el derecho humano. Por tanto, en la medida en la que los parámetros del EDH (principios y atributos) se definen y articulan con mayor precisión es posible construir herramientas para la verificación de, por ejemplo, el grado en el que un programa de derechos humanos contribuye a la protección, promoción y satisfacción de los DDHH. En la siguiente sección se presenta conceptualmente cómo se construyen las definiciones por derecho.

1.2.2 Conceptualización de los atributos por derecho

Tal vez el mayor reto en el uso del EDH es la determinación del punto o umbral bajo el cual sea posible concluir que un derecho humano se viola o realiza y que, por lo tanto, sirva para determinar los parámetros bajo los cuales una política se diseña, implementa, monitorea y evalúa. La respuesta no ha sido resuelta en la literatura especializada. No obstante, existen importantes avances que permiten establecer un marco de análisis sobre la violación y realización de los DDHH. En particular, existen cuatro criterios complementarios que ayudan a determinar dicho punto o umbral.

A) Dimensiones de los derechos humanos

El primero de estos avances es la creación de atributos o dimensiones por derecho. Las observaciones generales de los Comités de la ONU establecen que los DDHH se cumplen en la medida en la que los Estados protegen, respetan, promueven y satisfacen: (1) el acceso al derecho (accesibilidad económica y geográfica); (2) la

⁴ No es propósito del documento discutir los diferentes marcos filosóficos (liberales, neo-liberales o socialdemócratas) que dan origen a diferentes interpretaciones y significados de la libertad y la dignidad humana.

magnitud necesaria de recursos para garantizar el derecho (disponibilidad); (3) la calidad en la provisión y en el disfrute del derecho (calidad); y (4) la aceptación de grupos conforme a parámetros culturales (aceptabilidad). En la práctica, suele pensarse que el derecho a la salud se realiza cuando la gente tiene un seguro de salud. Sin embargo, la definición de estas dimensiones brinda una interpretación más profunda. El derecho a la salud, por ejemplo, se realiza no sólo en la medida en la que la gente tiene un seguro, sino cuando los servicios están al alcance geográfico de la población, la calidad de la atención cumple con ciertos estándares científicos, que existe un número suficiente de médicos, medicinas y hospitales, y que la atención se hace respetando la diversidad cultural.

B) Estándares o niveles esenciales

Las dimensiones señaladas sirven para clasificar cuatro grandes espacios de atención para la realización de los DDHH. Sin embargo, uno de los problemas es la identificación de estándares para determinar el grado de avance respecto a la accesibilidad, la calidad, la disponibilidad y la aceptabilidad.

Otro problema recurrente, acerca del cual se ha venido trabajando en distintos niveles, es el hecho de que los Estados no pueden realizar inmediatamente todos los derechos humanos y no es claro cuáles deberían ser sus prioridades. Bajo los principios de progresividad y máximo uso de recursos disponibles surgió la idea de establecer mínimos de cumplimiento, los cuales definen un umbral inaceptable para los Estados. Aunque la capacidad estatal es un criterio a considerar en el caso de la realización completa del derecho, en el caso de los estándares mínimos se considera que su cumplimiento debe ser inmediato (Abramovich y Curtis: 2002, 1996).

Los niveles considerados como esenciales surgen de acuerdo con el derecho internacional y pueden derivarse de conceptualizaciones de otras organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización Mundial de la Salud (OMS). Por ejemplo, en materia de disponibilidad existe un estándar claro del mínimo set de medicamentos que una persona debería tener a su disposición cuando se requiera. En la dimensión de calidad del empleo, otro ejemplo es el de las condiciones laborales establecidas por la OIT que establecen los mínimos estándares que deben contemplarse en los contratos y que el Estado está obligado a respetar y proteger. En otros casos, las mismas observaciones generales de la ONU y sus relatores de derechos humanos son explícitas respecto a los mínimos de cumplimiento (como en el caso de educación básica). Como se muestra más adelante, estos niveles esenciales se complementan con la legislación nacional y con los avances en la ciencia respecto a la determinación de umbrales en diferentes áreas, como la alimentación o la atención de la salud (Jusidman y Marin: 2010).

C) Análisis de jurisprudencia

La determinación de casos de violación de los derechos humanos es un proceso sumamente complejo que en la mayoría de los casos excede el aparato conceptual existente. La jurisprudencia es un proceso que, bajo el criterio de los jueces y tribunales, concluye si determinado caso constituye una violación de un derecho humano.

Una de las ventajas de la jurisprudencia se basa en el hecho de que sienta precedentes que pueden ser utilizados como parámetros para juzgar si, en circunstancias similares, un derecho también se ha vulnerado. Por tanto, el estudio de la jurisprudencia resulta en un estudio de la evolución de las leyes, resultando en la creación de diferentes umbrales judiciales (como se vio en el inciso B). Por supuesto, la jurisprudencia depende del estatus del sistema jurídico vigente y de la relación jurídica que tengan los países con cortes internacionales de derechos humanos.

En México existen ejemplos concretos de análisis de jurisprudencia que dan luz respecto del avance en la materia. Por ejemplo, Villa y Estévez (2008) reúnen 27 análisis sobre diferentes derechos. En el caso particular de DESC, el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos de INCIDE Social, A.C., registra periódicamente las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de México. Sin embargo, una de las desventajas de la jurisprudencia es que, aunque tienen importante validez interna, existen problemas con la validez externa, ya que es difícil extrapolar la mayoría de los casos y es necesario esperar a que un caso específico se interprete y, posteriormente, se incorpore en alguna ley.

D) Los derechos humanos como un 'continuo'

Otro avance reciente en la conceptualización de los DDHH es la noción de que los derechos humanos son una línea que representa diferentes grados de realización o violación (Townsend y Gordon: 2003). Hay diferentes maneras de pensar en dicha línea o "continuo". Una manera es establecer cuatro líneas, una para cada dimensión. Por tanto, la realización del derecho dependería de alguna manera de colapsar las cuatro dimensiones.⁵ En la Figura se ilustra esta idea. La es línea representa una dimensión del derecho (por ejemplo, acceso).

Una de las ventajas de pensar en la línea continua es la incorporación de un criterio mínimo o nivel esencial (línea gris) así como del estándar establecido en la ley (línea negra). En este caso, el umbral judicial es mayor a la línea debido a que se decidió subir el estándar mínimo (por ejemplo, de educación básica a educación secundaria). Esto es, con el tiempo, la sociedad puede decidir re-escalar el nivel y, por tanto, el umbral judicial podría no coincidir con el nivel mínimo. Sin embargo, nunca deberá ser menor dado el principio de no regresividad. Como se discutirá más adelante, esta idea de los umbrales o mínimos es sumamente útil al momento de pensar en metas de los programas e indicadores para el monitoreo de los DDHH.



⁵ Otra manera es pensar en las cuatro dimensiones como umbrales de la misma línea. Sin embargo, esta idea parece ser poco viable ya que implicaría algún tipo de jerarquía de las dimensiones.

Las dimensiones, los niveles esenciales, los estándares judiciales y la idea del “continuo” son elementos útiles para hacer sentido práctico de los DDHH. A pesar de ello, la plausibilidad de toda esta idea depende de que los niveles esenciales o estándares judiciales existan y sean claros. Desafortunadamente, no se cuenta con éstos para todos los derechos y, por tanto, se da lugar a un espacio fuerte de discrecionalidad e incertidumbre que pone a ciertos derechos en la oscuridad, tal y como ocurría en los ochenta.

Esta reflexión abre importantes preguntas en materia de la aplicación del EDH, tales como: ¿qué hacer cuando no se ha determinado el nivel mínimo y/o tampoco existe el umbral judicial? Claramente, la definición de dicho estándar debe derivarse de un proceso de deconstrucción del marco de DDHH o de la legislación nacional. Esto es similar a lo que actualmente se hace en materia de construcción de indicadores de DDHH, donde se busca operacionalizar el marco de los mismos de forma tal que el resultado (indicador) sea muy próximo al umbral (no reconocido) del derecho. Esta idea se discute al final de esta sección.

1.2.3 El enfoque de derechos humanos, la determinación de incumplimiento y la naturaleza de las obligaciones del Estado

Los Estados tienen la obligación de *respetar, proteger, promover y satisfacer* los DDHH. Pese a que existen definiciones extensas para cada una de estas obligaciones, en la práctica hay muchos problemas para determinar su incumplimiento. Esto se refleja en la falta de precisión para señalar en qué momento y bajo qué criterios el Estado infringe los diferentes DDHH. En la literatura reciente se plantean dos mecanismos complementarios para afinar la detección de casos de incumplimiento de obligaciones. Como se verá a continuación, ambos son útiles también para establecer un marco de referencia sobre el “porqué” los diferentes derechos no se han realizado.

El primer mecanismo se basa en lo que se expuso en el punto anterior sobre la determinación de estándares de derechos y de umbrales judiciales. En la medida en la que existe un estándar es más sencillo identificar el incumplimiento porque facilita el establecimiento de indicadores o parámetros de verificación. Por ejemplo, en el caso de la elaboración y evaluación de programas de DDHH, los estándares sirven para orientar el diseño mediante la identificación de metas, así como la consecuente elaboración de acciones y objetivos concretos. Además, la definición “multidimensional” en términos de acceso, disponibilidad, calidad y aceptación de ciertos DDHH ayuda a los Estados a mapear los aspectos críticos del derecho que se deben priorizar.

A través de los atributos y dimensiones es posible imbricar una cadena causal para la realización progresiva del derecho. Por ejemplo, la resolución de un atributo remueve obstáculos para satisfacer otros atributos a fin de ir realizando los diferentes elementos del derecho en forma organizada y secuencial.⁶ Se trata, entonces, de

un caso específico de la interdependencia de los derechos, aplicado para definir aspectos particulares de cada uno, como lo son las dimensiones y los atributos. Este planteamiento es útil no sólo para pensar la forma en la que los derechos y sus elementos interactúan, sino que permite organizar las estrategias y programas dirigidos a realizarlos de forma integral. Además, permite una vinculación con el segundo mecanismo para la detección de incumplimiento de las obligaciones.

La literatura reciente sobre derechos sociales establece que para éstos es necesario distinguir entre obligaciones *directas e indirectas* (Sengupta: 2001, 2004; Sen: 2004). Las obligaciones directas generalmente se asocian a las obligaciones de respetar, proteger y promover, mientras que las indirectas se relacionan con la obligación de satisfacer. Por ejemplo, en el caso de los derechos sociales, el Estado debe establecer medidas para satisfacer el derecho a la alimentación adecuada. Sin embargo, desde el punto de vista del derecho internacional, no hay nada que implique que el Estado deba proveer directamente el derecho. Su obligación es establecer medidas que, con base en los principios de no regresividad y uso máximo de recursos disponibles, realicen el derecho a la alimentación, por ejemplo. Esto significa que el Estado está obligado a elegir e implementar una política que garantice el acceso a una alimentación adecuada, la cual puede incluir aspectos relacionados con regulación de los mercados (competitividad), vigilancia de precios y, quizá, programas alimentarios especiales para la población. En este caso, el Estado incide indirectamente en el “contexto” de provisión del derecho a la alimentación y directamente en el caso de algunos grupos de población.

En el ejemplo que se plantea en el párrafo anterior subyace la idea de que hay interrelaciones entre aspectos concretos del derecho a la alimentación. La idea de diferentes clases de obligaciones se basa en que hay relaciones causales entre los atributos y dimensiones del derecho y que, por tanto, las obligaciones indirectas de los Estados deben favorecer la interdependencia entre medidas, acciones o políticas.

Ante la cuestión, entonces, sobre si es suficiente con que el Estado establezca medidas, se puede concluir que la obligación no es hacer políticas y programas, sino que éstas conlleven ordenada y secuencialmente la realización de los atributos y dimensiones del derecho. Este último punto es crucial porque no es suficiente que el Estado establezca medidas sino que se requiere la verificación de sus resultados.

1.3 El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas: principios básicos para el diseño, implementación y evaluación

Como se verá a continuación, la forma de definir los estándares y de articular los DDHH en un programa de gobierno es decisiva para entender, primero, la *rigurosidad* con la que se incorpora el marco de derechos para hacer políticas públicas y, segundo, el *alcance* que dicha política puede tener sobre los derechos. Se trata de un enfoque reciente que poco a poco se ha ido incorporando al diseño de las políticas en los Estados modernos.

⁶ Por supuesto, la cadena de realización no exige a los Estados de atender de manera inmediata aquellas dimensiones o derechos que pueden realizarse casi de manera instantánea como, por ejemplo, los asociados con reconocimiento de titularidad mediante la ley

o prácticas antidiscriminatorias.

1.3.1 Formas de uso del enfoque de derechos humanos en políticas públicas: ¿incorporación o aplicación de la perspectiva?

El EDH en políticas públicas consiste en el uso de los principios, atributos y definiciones del marco de DDHH como marco conceptual para formular, monitorear y evaluar a las políticas públicas (Abramovich: 2006). El EDH puede, sin embargo, concebirse de dos maneras conforme a los criterios de *incorporación y aplicación*. Mientras una ve al EDH como sustituto del paradigma actual de gobernar (aplicación), la segunda lo concibe como un complemento (incorporación). A nivel práctico, en algún punto en medio de ambas formas (no necesariamente en el centro, sino sesgado a la incorporación) parece encontrarse la versión que está buscando seguir, por un lado, el Gobierno Federal y, por otro, el GDF.⁷

Aplicación del enfoque de derechos humanos

La aplicación busca revolucionar en lugar de orientar. Parte de que el marco de DDHH debe ser el criterio primario de la acción pública y que, por tanto, es necesario adecuar y transformar lo preexistente. Bajo esta acepción, la obligación de garantizar es decisiva puesto que concibe a las ciudadanía civil, social y política como el objetivo último de las sociedades, donde el Estado es el principal obligado. En este sentido, lo que busca, en general, es crear un Estado para el cumplimiento de los derechos humanos y, en particular, implementar *políticas de DDHH*. Esto es, en lugar de programas de alimentación o de educación, lo que se tendría serían políticas del derecho a la alimentación. La diferencia principal se daría en cómo el Estado interpreta y operacionaliza las obligaciones de respetar, proteger, promover y, en especial, la de satisfacer.

Este acercamiento implicaría también cambios sustantivos en los procesos de exigencia y justicia de todos los DDHH, haciendo justiciables, particularmente, los derechos sociales. Por supuesto, esta forma de concebir el uso del EDH conlleva altos costos y recursos, así como renunciar a las convicciones iniciales sobre cómo deben hacerse las políticas, los programas o las estadísticas sociales. Sin embargo, como se ha comentado, el marco de derechos carece de precisión. Por tanto, no es claro que sea factible utilizar únicamente dicho marco para radicalizar la forma de hacer políticas, programas, analizar los fenómenos sociales o crear indicadores. Resulta comprensible, por lo mismo, el escepticismo planteado sobre el alcance que puede tener el EDH.

Incorporación del enfoque de derechos humanos

La incorporación se refiere a la adecuación de los principios, atributos y definiciones del EDH de acuerdo con el paradigma vigente, que enmarca al fenómeno estudiado (políticas públicas). Esta forma es mucho más práctica porque no implica cambios radicales e inmediatos en las formas y contenidos de lo que se viene haciendo en términos de política. Sin embargo, su plausibilidad depende de la efectividad que tiene para realizar efectivamente los DDHH. Existe el riesgo de que se trate de un ejercicio de simulación en el que no ocurran cambios sustantivos en la forma de atacar la violación e incumplimiento de los DDHH.

Puede resultar paradójico el hecho de que si el Estado firmó los tratados internacionales debe estar obligado a realizar los derechos. Sin embargo, la clave se encuentra en los medios y en la obligación (indirecta) de satisfacer. Como se mencionó en el apartado anterior, el Estado puede comprometerse directamente con las obligaciones de respetar, proteger y promover, e indirectamente comprometerse con la obligación de garantizar. Además, puede establecer estándares mínimos o niveles esenciales de derecho “muy bajos” introduciendo nociones de mérito en la sociedad donde los derechos dependen de algún mecanismo –como el acceso a empleos formales. Por tanto, la obligación del Estado es garantizar los medios pero no los resultados.

Bajo esta lógica, el EDH se concibe más como un instrumento que ayuda a rectificar en lugar de revolucionar. Esto puede llevar a un uso e interpretación más laxa del EDH, puesto que el cambio implicaría altos costos de transformación. Este tipo de uso del EDH puede servir para legitimar ciertas decisiones y acciones del Estado pero tal vez no para reconstruir la forma de gobernar. Es posible que los alcances en la realización de los DDHH sea limitada. Una consecuencia de la incorporación del EDH puede ser la falta de compromiso con la definición y clarificación de ciertos estándares de derechos en la legislación nacional, puesto que a mayor ambigüedad en los umbrales mayor la dificultad para la detección del incumplimiento de las obligaciones.⁸

Cuando se concibe al EDH como un complemento, la existencia de una manera de entender y racionalizar a las políticas públicas invariablemente conlleva a buscar la manera de encajar el EDH con el paradigma dominante de hacer gobierno. Precisamente, en la literatura el debate actual gira en torno a preguntas como: ¿es el EDH compatible con tales principios de las políticas públicas actuales?, y si lo es, ¿cómo entonces debe aplicarse el EDH en el paradigma gubernamental actual y qué implicaciones tiene en términos institucionales y presupuestales? (Vázquez y Delaplace: 2011).

Aunque no es objetivo del presente documento, es necesario primero hacer una reflexión de corte filosófico. Puede plantearse como regla que “la incorporación” será efectiva en la medida en la que el paradigma actual sea compatible con el marco de DDHH. Para que la incorporación sea viable debe darse un encuentro de corte filosófico entre la tradición basada en DDHH y, por ejemplo, tradiciones basadas en interpretaciones mínimas o parciales de los DDHH (liberalismo clásico, liberalismo radical, socialdemocracia o la tercera vía, entre otros). De otra manera, las incompatibilidades pueden arrojar resultados no esperados o incluso negativos desde el punto de vista del EDH.⁹

Sobre la primera pregunta, ¿es el EDH compatible con tales principios de las políticas públicas actuales?, uno de los riesgos de ver al EDH como un complemento es que la garantía de que los derechos van a realizarse puede desdibujarse porque la completa realización de los derechos y la eficiencia en el gasto público son vistos como

⁷ Es parte de la evaluación comprobar dicha presunción.

⁸ Esta versión es similar al criterio de justicia social que ha seguido el Gobierno Federal durante los últimos veinticinco años. Por tanto, el EDH debe adaptarse a la forma vigente de gestión pública y de hacer políticas públicas donde hay una preocupación latente de maximizar la eficacia, la efectividad y eficiencia con la que se ejercen los recursos escasos.
⁹ En la siguiente sección se retoma esta idea sobre compatibilidad para ilustrar algunos problemas en la aplicación directa del marco lógico para evaluar políticas con enfoque de DDHH.

un juego de suma cero. Dejando de lado esta relación, una manera de facilitar la compatibilidad es precisamente a través de la definición de estándares mínimos y la creación de umbrales básicos judiciales, los cuales favorecen la realización de derechos puesto que impone obligaciones y metas claras para el Estado. En caso contrario, cuando se introduce el EDH tratando de adecuar al paradigma vigente y no existen esos mínimos de cumplimiento es probable que las aspiraciones no se vean reflejadas en resultados. Por ejemplo, un programa de derechos humanos puede aspirar a realizar los derechos, pero a falta de parámetros claros puede darse el caso que cumplir las metas de su programa no necesariamente implique realizar los DDHH.

En la práctica, la incorporación puede verse como la fase previa a la aplicación, aunque hay ejemplos claros de que ambas formas se encuentran en tensión. Por citar alguno, en la creación de indicadores hay un debate sobre si se requiere producir nueva información estadística para calcular *indicadores de DDHH* o, por el contrario, basta con interpretar (adecuar) la información existente basada en ciertas nociones de derechos y dar origen a indicadores con *perspectiva de DDHH*. Lo mismo ocurre en el caso que se planteaba previamente sobre si lo que se requiere es una política de DDHH que redefina a los diferentes niveles de gobierno y espacios de gestión pública (por ejemplo, creando secretarías de estado por derecho) o si se requiere un programa que facilite la incorporación del EDH en las actividades del gobierno. Estas ideas se discuten a continuación.

1.3.2 Propuestas para incorporar el enfoque de derechos humanos en políticas públicas

Existen dos propuestas para incorporar el EDH en políticas públicas, una a nivel micro y la otra a nivel macro. Sin embargo, no es muy claro cómo se complementan.

A) Incorporación del enfoque de derechos humanos en la herramienta del marco lógico

La propuesta de la OACNUDH-GESOC (2010) es un ejemplo claro de adecuación del marco de derechos humanos a la forma de gobernar. Bajo esta propuesta, la incorporación ocurre cuando el EDH se adecua para ejercicios clásicos de diseño y evaluación como los basados en la herramienta de marco lógico. Esto significa determinar cómo los principios del EDH se incorporan en el ciclo de las políticas públicas (diseño, implementación y evaluación), con lo cual se busca dar sentido a la acción pública desde la perspectiva de DDHH. La ventaja de esta propuesta es que metodológicamente ayuda a identificar los procesos micro de las políticas públicas puesto que permite evaluar las líneas de acción. Sin embargo, al enfocarse en algo tan específico surgen problemas de agregación y, sobre todo, emergen fuertes dudas sobre si este tipo de enfoque termina ensombreciendo la realización global de los DDHH.

No es el propósito del documento recuperar lo que se muestra en la propuesta de la OACNUDH-GESOC (2010), sino comentar su alcance y consistencia puesto que sirve como punto de referencia para los propósitos del presente proyecto. Un primer comentario es

sobre la consistencia o afinidad del EDH respecto a la racionalidad que está detrás del marco lógico, y un segundo sobre las implicaciones de dicha afinidad/incompatibilidad.

La herramienta de marco lógico se originó en un referente conceptual muy distinto al EDH. Antes de proponerlo como solución sería importante determinar su consistencia con el EDH, la noción de ciudadanía social y titularidades (Vázquez y Delaplace: 2011). Debido a sus orígenes, la unidad de análisis de dicha herramienta está dada, en general, por programas sociales basados en alguna forma de selectividad, principalmente basada en pruebas de medios. En la literatura sobre política social se ha discutido largamente la inconsistencia de dichos programas respecto a los principios fundamentales de los DDHH. Por lo mismo, no basta enfocarse en los resultados sino en los procesos (Titmuss: 1967; Alcock: 2010).

Un segundo punto es que aun asumiendo que los procesos y los resultados se logran, no es claro cómo puede darse la agregación. El marco lógico ayuda a determinar si efectivamente un programa cumple con determinado objetivo. Si el objetivo se cumple de acuerdo con la estructura del marco lógico, la conclusión es sólo una: que el programa funciona bien. De ahí que lo que se propone es buscar alinear lo que establece el marco de derechos con los objetivos. El argumento del gobierno puede ser que el objetivo es afín con el marco de los DDHH. Sin embargo, hay al menos tres problemas con el alcance que tiene esta manera de incorporar el EDH para evaluar a las políticas públicas. Primero, evaluar programas no es lo mismo que evaluar políticas públicas. El mejor ejemplo es lo que ocurre con la evaluación de los programas sociales. Dejando de lado que las evaluaciones en México arrojan resultados generalmente desalentadores, no es claro qué dice el conjunto de programas respecto al derecho a la alimentación, por citar alguno. Segundo, el criterio de pruebas de medios, por definición, trata a un universo distinto al que concierne a la realización de los DDHH. No es posible hacer inferencias con relación a las personas que no son parte del universo de los programas, que en algunos casos quedan fuera precisamente por problemas de identificación. Tercero, la suma de los programas sociales (padrones) no sirve para determinar el disfrute del derecho. Simplemente, el problema aquí es que no se pueden sumar. En los tres casos el problema no es aritmético sino conceptual.

B) Metodología de OACNUDH basada en indicadores de estructura, proceso y resultado

El enfoque utilizado por la OACNUDH (2008) parte de que la realización de los DDHH depende de dos etapas (estructura y proceso), mismas que deben tener un efecto en la realización de los derechos (resultados). Una clara diferencia respecto a la propuesta anterior es que se ocupa de los aspectos macro y, por tanto, tiene la ventaja de estar preocupada por los resultados en términos de realización de derechos, con la desventaja de relegar el ciclo de las políticas públicas, dejando a la administración pública con más interrogantes que respuestas.

La etapa de estructura refiere a la armonización de la legislación nacional respecto al derecho internacional. La preocupación de la metodología es verificar el grado en que los contenidos de los instrumentos de derechos humanos están incorporados en las leyes.

Se propone hacer dicha verificación mediante indicadores, principalmente cualitativos, que den cuenta de la existencia de los contenidos. El problema principal es que aunque se puede validar la existencia de cierta ley o cierto contenido general, es muy difícil verificar los aspectos más específicos de la legislación relacionados con la definición de estándares, por ejemplo.

La etapa de proceso es la que propiamente se asocia en políticas públicas con el uso del EDH. Lo que busca es identificar si el Estado cuenta con instituciones, políticas y programas que cubran los principios, atributos y definiciones del EDH. Así, el Estado está obligado, por ejemplo, a crear una secretaría y una política nacional de seguridad alimentaria. La validación del uso del EDH se hace también mediante indicadores cualitativos que buscan identificar la existencia de instituciones, políticas y programas por derecho. Mientras aquí la preocupación es respecto a la existencia de grandes intervenciones del Estado, en el caso de la herramienta del marco lógico, la preocupación es verificar si cierto programa o acción cumplió con el objetivo o meta expuesto en las líneas de acción. Esto permite ver más claramente el problema de agregación y los niveles macro y micro de la aplicación del EDH en políticas públicas. La tercera etapa busca verificar mediante indicadores (cuantitativos) la realización del derecho. Supone que hay una relación entre los resultados que tiene un país o territorio y la estructura y los procesos. La discusión sobre el uso de indicadores se da en un apartado posterior. Sin embargo, es importante notar que tanto la propuesta de GESOC como la de la Oficina del Alto Comisionado promueven el uso de indicadores para monitorear y evaluar el cumplimiento de derechos. Evidentemente, la viabilidad de cualquiera de las dos propuestas depende de la claridad con la que el objeto a evaluar –en este caso, el PDHDF– establezca no sólo líneas de acción sino indicadores claros para valorar su cumplimiento.

Consideraciones conceptuales para la evaluación basada en el enfoque de derechos humanos

A lo largo de las secciones anteriores se puso énfasis sobre la organización y conceptualización del EDH. Posteriormente, se elaboró un argumento sobre las implicaciones de las diferentes formas de uso del EDH (aplicación e introducción) y sobre las propuestas más robustas que actualmente existen para evaluarlo. En esta sección se retoman los argumentos planteados para elaborar un marco guía de consideraciones para la evaluación de un programa de derechos humanos.

a) Un primer aspecto que se trató de clarificar es la relación entre la correcta definición de los derechos humanos y su consecuente operacionalización en un programa. Hay una relación directa entre la forma en la que los derechos se definen en un programa y los efectos que dicha intervención puede tener sobre la efectiva realización de los DDHH. En la medida en la que los derechos se definen apropiadamente existen mayores probabilidades de que se tengan efectos positivos y de largo alcance.

b) De manera adicional, se introdujo el principio de “cadena causal” entre atributos y dimensiones de los derechos humanos. Los derechos están interrelacionados a nivel general (derecho-derecho) pero también a nivel particular (atributo-atributo y dimensión-dimensión), por lo que se pueden derivar

combinaciones entre las tres esferas o niveles. Uno de los retos en la elaboración de programas es primero definir los derechos para después establecer las interrelaciones a fin de detectar núcleos de objetivos o de líneas de acción. Ello puede facilitar la organización del programa y también su monitoreo y evaluación ya que es posible identificar los espacios críticos para la realización de uno o varios derechos.

c) Otro aspecto es que la operacionalización del EDH no sólo está en función de la claridad del marco conceptual sino de la forma de utilizarlo para hacer políticas públicas. Los derechos pueden estar claramente definidos pero si la aproximación programática que se toma se basa en la “incorporación” es probable que existan sesgos al enfatizar las obligaciones de corte indirecto. El resultado es que los contenidos del programa estén asociados a los derechos humanos pero que las acciones sean por lo general de corte indirecto. Una consecuencia negativa puede ser que no se incluyan adecuadamente acciones críticas para realizar el derecho o que las acciones críticas se maten en el programa. Esto puede también afectar la cadena causal para la realización del derecho al debilitar uno de los eslabones. Si se trata de un eslabón crítico es posible que aunque se realice un conjunto de acciones el estatus del derecho prácticamente no cambie.

Dependiendo de la forma en la que a, b y c se realicen dependerá el alcance de la política pública en términos de la realización de derechos y también en relación a la forma de evaluación. Si se presentan problemas en alguno de los tres es probable que el estatus de los derechos no cambie, aun cuando la evaluación basada en marco lógico arroje resultados satisfactorios. Por tanto, la evaluación no puede concentrarse en ir directamente a resultados, sino detenerse a valorar a, b y c para proceder a evaluar su desenlace. Es por ello que en la metodología se incluye un elemento adicional: una valoración de consistencia de las líneas de acción.

1.3.3 El rol de los derechos procedimentales

Los derechos sustantivos tienen un contenido relativamente claro y también pueden tener un componente de “gradualidad” o “progresividad” en su ejercicio, como el derecho a la educación o el derecho a la vida. Los derechos de carácter más procedimental, como el derecho a no ser discriminado o el derecho al acceso a la información, son fundamentales para hacer efectivos los derechos sustantivos y pueden resultar más fáciles de definir en el contexto específico de los derechos sustantivos (ONU: 2008).

La conceptualización de estos derechos contribuye a la planeación, implementación y monitoreo de los derechos sustantivos. Tal es el caso de la participación, la transparencia y el acceso a la información, la no discriminación o el acceso a la justicia (Abramovich: 2006). Éstos garantizan el estatus de la persona como sujeto de derecho. Aunque, por citar alguno, la participación se puede manifestar de diversas maneras, el Estado debe adoptar un papel proactivo, garantizando oportunidades para la participación activa de la ciudadanía.

Así, la literatura especializada establece los vínculos entre estos derechos de carácter transversal y el enfoque de derechos, lo que permite la incorporación de ciertas características a las políticas públicas que refuerzan el ejercicio de la ciudadanía en el ámbito civil y político.

La participación suma transparencia al proceso de políticas, lo que incrementa la sensibilización hacia los compromisos e incumplimientos del gobierno. Esta transparencia es una herramienta que se puede utilizar para responsabilizar a los gobiernos. La rendición de cuentas se fortalece con un EDH a través de la identificación explícita de los “titulares del deber” y los “titulares de derechos” para cada derecho, y los vínculos de rendición de cuentas entre ambos grupos (PNUD:2007).

En suma, son derechos que contribuyen de manera directa al ejercicio de los derechos sociales, reforzando las capacidades individuales para una ciudadanía política efectiva.

1.4 El enfoque de derechos humanos en la acción pública de la Ciudad de México

México es Estado parte de los principales tratados, convenciones y pactos internacionales en materia de DDHH. Desde principios del siglo XX ha sido pionero en el reconocimiento de los derechos económicos y sociales, aunque el alcance de su realización es todavía distante y la consolidación de sus capacidades institucionales ha sufrido los vaivenes de la coyuntura política.

Para no dejar lugar a dudas acerca del reconocimiento de los DDHH, en 2011 se publicó una reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella se establecen dos elementos. Por un lado, “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección”. Por otro, “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. El texto recoge literalmente los principios y obligaciones generales del Estado en lo que se refiere a tratados internacionales. Este reconocimiento jurídico explícito es un paso hacia la incorporación del EDH en México, tarea que requiere armonización legislativa, misma que sentará las bases para la transversalización de este marco.

Como se verá más adelante, las obligaciones ahora explícitamente reconocidas en la Constitución se interpretan de distintas maneras –aun siendo concretas se asumen con distintos matices. Como se ha señalado, organismos y comités especializados de la ONU han dedicado décadas a la definición de estos estándares y es una discusión que se da permanentemente en comités y tribunales en la materia.

Una síntesis, no limitativa, que se construye con base en los principios reconocidos y busca operacionalizarlos en estrategias y acciones específicas en el país establece las siguientes obligaciones estatales:

- a) Tutelar sin discriminación todos los derechos;
- b) Tomar todas las medidas apropiadas para hacer efectivos los derechos dentro de su territorio;
- c) Demostrar que las medidas tomadas son las más apropiadas para alcanzar los objetivos que persiguen las normas en que los derechos se establecen;
- d) Establecer vías judiciales para llevar ante los tribunales las posibles violaciones a los derechos señalados;
- e) Lograr progresivamente la satisfacción de los derechos establecidos, entendiéndose por progresividad la obligación de hacerlo de manera inmediata y continua;
- f) No dar marcha atrás en los niveles de realización alcanzados;
- g) Destinar (y acreditar) el máximo de recursos disponibles a cumplir con el objetivo de satisfacer plenamente los derechos;
- h) En periodos de crisis, priorizar la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad; por último,
- i) Asegurar niveles mínimos de satisfacción de los derechos, los cuales deben ser mantenidos incluso en periodos de crisis o ajustes estructurales (Carbonell: 2011).

Desarrollar estas obligaciones será tarea para el Estado y la sociedad en los próximos años, pero se requiere de una cuidadosa labor para que tenga un desenlace programático satisfactorio que permita efectivamente el acceso a los derechos económicos, sociales y ambientales y el ejercicio de los derechos políticos y civiles.

En el ámbito jurídico de la Ciudad de México es importante destacar el esfuerzo que se ha realizado en las últimas legislaturas para alinear las normas al marco internacional de los derechos humanos, sobresaliendo la incorporación de la perspectiva de género, la igualdad y no discriminación, la garantía de libertades para las minorías. Esto también se refleja en la creación de un comité plural, multidisciplinario y representativo para construir el Diagnóstico en 2008 y el Programa en 2009.

El PDHDF permite a las instituciones del D.F. contar con una herramienta de consenso para diseñar acciones orientadas a la realización de los derechos. A partir del PDHDF se define al EDH como “una herramienta metodológica que incorpora los principios y estándares internacionales en análisis del problema, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas, programas u otros instrumentos de cambio social”. Desde su conceptualización se establece la vocación de incorporar ciertos criterios a las políticas ya establecidas, una metodología que, como se señaló anteriormente, permite identificar y mejorar procesos micro de la intervención pública, aunque dificulta la verificación de la realización del derecho en general más allá del impacto de la política pública.

Se establecen tres objetivos centrales en el PDHDF para el EDH:

- a) Garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de DDHH;
- b) Institucionalizar y fortalecer mecanismos jurídicos y administrativos para la realización de los derechos; y
- c) Consolidar una cultura de respeto y defensa de los DDHH.

El propósito de este estudio es identificar y verificar las características del EDH en las entidades implementadoras y, como señala el propio PDHDF, evaluar la transversalización del mismo.

1.4.1 Principios y atributos para una perspectiva de derechos en la Ciudad

La incorporación del EDH requiere la construcción de capacidades en las dependencias que deben ser verificadas en función del impacto que tienen. Esta lista de características o elementos a considerar en las políticas con EDH conjunta una serie de criterios que se derivan de los principios que el marco de derechos y la literatura especializada ha desarrollado para dicho enfoque. Éstos deben ser considerados por los entes implementadores desde el diseño de las políticas y programas hasta la ejecución de las mismas.

Criterios que se deben utilizar de manera articulada en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas

1. Perspectiva de género
2. Empoderamiento
3. Reconocimiento del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales
4. Responsabilidad
5. Respeto a la diferencia o a la diversidad
6. Igualdad y no discriminación
7. Intergubernamentalidad
8. Intersectorialidad
9. Participación e inclusión
10. Coordinación y articulación
11. Territorialidad
12. Efectividad
13. Sustentabilidad
14. Exigibilidad y justiciabilidad
15. Realización progresiva, indicadores y puntos de referencia
16. Máximo uso de recursos disponibles
17. Transparencia y rendición de cuentas

Fuente: Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2009)

Esta lista se constituyó en una Ley específica el 30 de mayo de 2011. El artículo 1 requiere “establecer las bases para la elaboración y actualización del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, su implementación, seguimiento y evaluación, así como establecer las bases de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Distrito Federal”.

Para cumplir con dichos objetivos, el artículo 11 señala los principios a los que “se sujetarán las políticas en materia de derechos humanos”; que retoman la mayoría de los establecidos en el Programa e incorpora otros buscando hacer más explícitas las características que deben contener las políticas en la Ciudad. Señala los siguientes: integralidad, intersectorialidad, participación social, universalidad, intergubernamentalidad, coordinación, transparencia, rendición de cuentas, igualdad, equidad social, equidad de género, justicia distributiva, diversidad, efectividad, territorialidad, exigibilidad, no discriminación, sustentabilidad, pluralidad, progresividad y máximo uso de los recursos disponibles.

Todos estos elementos deberán ser considerados en el desarrollo de herramientas metodológicas que permitan a las entidades implementadoras la incorporación de estos elementos al desarrollo de sus acciones, servicios, programas o políticas públicas. Precisamente, una de las características del EDH es contar con elementos de monitoreo que permitan verificar el avance efectivo en la realización.

La literatura especializada es muy ambigua en la definición de los principios que se deben considerar como fundamentales cuando se habla del EDH, aunque parece haber un consenso en cinco de ellos a través de la realización de los cuales se puede establecer que una política pública cuenta con esta perspectiva. Estos son cinco ejes que, de manera transversal, debieran incorporar las instituciones en su actuar cotidiano y a partir de los cuales se delinearán características y condiciones mínimas a las que tienen que apegarse.

Se trata de principios surgidos del marco internacional de los DDHH y que recogen ampliamente tanto el PDHDF como la Ley del PDHDF. De manera general, la literatura los sintetiza en:

- a) **Universalidad**, esto es, reconocimiento general de las personas como titulares de derechos y de las autoridades como titulares de obligaciones;
- b) **Igualdad y no discriminación**, entendida como la prohibición de distinciones entre personas por su sexo, raza, condición social, opinión o ideología, entre otros;
- c) **Exigibilidad y justiciabilidad**, que consiste en la capacidad personal y existencia de mecanismos institucionales que hagan posible la demanda (vinculante o no) frente a la realización de los derechos;
- d) **participación**, consistente en la posibilidad para todas las personas de intervenir en la toma de decisiones públicas; y
- e) **Integralidad**, que refiere a la vinculación que existe entre los derechos y la necesidad de articular mecanismos para su realización. Éstos principios se establecen en el marco jurídico internacional y al institucionalizarse en las políticas públicas contribuyen directamente a la construcción de ciudadanía, creando un “nuevo campo de poder social” (Cunill: 2006; PNUD: 2012; Abramovich: 2006).

Por otro lado, para incorporar de manera integral esta perspectiva en las políticas públicas, recientemente las agencias de la ONU llegaron a un entendimiento respecto a los principios de DDHH que

debieran considerarse en las políticas y programas, señalando que la incorporación de estos principios a las políticas y estrategias de desarrollo no ha sido sencilla y ha encontrado resistencias en todos los ámbitos. Sin embargo, es posible establecer que en la mayoría de los casos se lleva a cabo en tres etapas:

1. Promoción de una reforma legal que establezca garantías y responsabilidades;
2. Creación de una nueva institucionalidad que promueva y proteja los derechos establecidos; y
3. Consolidación de procesos que incidan en la inversión social; y arquitectura institucional social (Guendel: 2006).

A continuación, se presenta un desarrollo mínimo acerca de la racionalidad de la sistematización en estos seis grandes bloques de principios, cuyos atributos intentan recoger todos los elementos señalados en los instrumentos de DDHH de la Ciudad.

A) Universalidad

El principio de universalidad alude a que todas las personas, donde quiera que se encuentren, tienen derecho al ejercicio pleno de los derechos humanos, los cuales no pueden ser coartados por ninguna persona o institución (Campese et al.: 2009, p. 259).

En lo que se refiere a políticas públicas, la apelación a los DDHH remite, entre otras cuestiones, a la universalidad de la provisión para toda la población. Esto interpela la tendencia de la focalización de las políticas, si bien es cierto que focalización y EDH no son necesariamente categorías excluyentes. Al enfocarse en ciertos grupos vulnerables, las políticas públicas pueden constituir un avance para esas poblaciones, considerándolas titulares de derechos. Sin embargo, esto implica un acotamiento de los sujetos de derecho. Actualmente, la tendencia es a la universalización de los sujetos, es decir, a ampliar el alcance de las políticas sociales hacia toda la ciudadanía. No obstante, es necesario tener en cuenta que la universalización se centra más en el alcance respecto de los sujetos que en la consecución total de todos los atributos de determinados derechos.

Que se le reconozca a una política social un carácter universal no significa que ésta abarque todos los aspectos relacionados con el ejercicio de un derecho. En términos de Cunill, a lo que se aspira es a “universalizar el sujeto pero relacionando el derecho en cuestión sólo a algunos asuntos” (Cunill: 2010).

Según la ONU, la universalidad se vincula específicamente con que los derechos se definen para toda la población, lo cual está relacionado con el principio de igualdad y no discriminación, que busca la inclusión de individuos y grupos vulnerables o socialmente excluidos.

La universalidad de los DDHH quiere decir que no puede haber motivos culturales, sociales o económicos para el no cumplimiento de los compromisos en materia de derechos (Ferrer: 2007).

En resumen, el principio de universalidad incluye el reconocimiento de que todas las personas son titulares de derechos, se guía por los estándares y la normatividad internacional en DDHH, busca la inclusión de toda la ciudadanía y, en términos de política pública, busca la atención a toda la población.

B) Integralidad

El principio de integralidad tiene que ver con la consideración de que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. Cada persona tiene derecho a disfrutar de todos sus DDHH, que no hay una jerarquía y que todos son igualmente esenciales para asegurar el respeto y la dignidad de cada individuo. Asimismo, la integralidad implica que la realización de un derecho depende de la realización de otros (O'Neill: 2005).

Este principio también se relaciona con las obligaciones del Estado, que debe considerar los DDHH como indivisibles, inalienables e interdependientes. Esto debería permear todas las estructuras estatales. Para la consecución del principio de integralidad en las políticas públicas el Estado debe asegurar la coordinación y articulación de sus acciones dirigidas a *respetar, proteger, promover y satisfacer* los DDHH. Esto incluye también la intergubernamentalidad. La toma de decisiones exige, entonces, tomar en cuenta las interdependencias entre los derechos (Cunill: 2010, p. 4), y también las vinculadas a distintos abordajes de las políticas y a los propios actores que inciden en su aparición. Las políticas públicas que buscan soluciones integrales exigen el desarrollo de arreglos institucionales de diálogo sostenido que devengan en versiones compartidas y en la articulación de los recursos y saberes entre sectores y niveles gubernamentales. Cunill destaca la necesidad de tener una gestión deliberativa para poder tener una gestión integrada pues es un compromiso con el respeto a la diversidad social y a su sabiduría. Es, además, un compromiso con la democracia pues se resuelven las políticas a través del diálogo y no del poder.

El reconocimiento del principio de integralidad tiene, por tanto, consecuencias conceptuales y prácticas. Permite comprender de manera holística la cuestión de los DDHH y le otorga a las políticas públicas una mirada más integral.

C) Efectividad

El principio de efectividad se relaciona con el logro de los impactos y resultados deseados en función de los objetivos establecidos (OACNUDH: 2010). Se identifican elementos como sustentabilidad, territorialidad, progresividad y uso máximo de los recursos disponibles. En cuanto a la realización progresiva de los derechos, demanda del Estado una asignación adecuada de los recursos con el fin de avanzar en el cumplimiento de los mismos. Esto incluye la máxima del no retroceso en materia de DDHH.

En el desarrollo de este concepto se reconoce que la efectividad de todos los derechos no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo. Sin embargo, obliga al Estado a establecer estrategias que favorezcan el avance hacia la plena realización de los derechos por medio de la movilización de recursos. De igual forma, el Estado debe satisfacer niveles mínimos esenciales de estos derechos (OACNUDH: 2010).

Con este principio se toma en cuenta la efectividad de las instituciones y sus mecanismos de cumplimiento, reparación y rendición de cuentas con el fin de alcanzar el máximo potencial respecto de los estándares establecidos para evaluar su desempeño en materia de DDHH (Ferrer: 2007).

D) Igualdad y no discriminación

Todos los individuos son iguales y son titulares de todos los DDHH porque apelan a su dignidad inherente, sin discriminación de ningún tipo ya sea por raza, color, sexo, preferencia sexual, etnia, edad, lenguaje, religión, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, origen social o nacional, discapacidad, propiedad, nacimiento o cualquier otro factor.

Este principio implica un enfoque explícito en quienes están más marginados o son más vulnerables a que se abuse de sus derechos (UNDP: 2006). Por eso es de suma importancia que se analicen y confronten las relaciones de poder que están profundamente arraigadas en las sociedades y que arrastran barreras estructurales para que se realicen los derechos. Cuando a las personas se les niega el acceso a recursos como tierra, salud y trabajo, el poder perpetúa la desigualdad, la injusticia y la pobreza (Campese: 2009).

Al analizar el principio de igualdad y no discriminación pensando cuáles son los derechos que se están negando se debe examinar cómo la satisfacción o realización de los derechos confronta los intereses subyacentes, las normas sociales y las ideologías que están detrás de la exclusión (Pettit: 2005). Esto implica que los recursos destinados a los programas y políticas deben distribuirse de manera equitativa y con justicia. La mayoría de las veces deben proveerse recursos adicionales para que los grupos más marginados participen, desarrollando procesos culturales apropiados y haciendo un uso del lenguaje que sea accesible para todas las partes involucradas (Campese: 2009). Esto significa hacer uso de los recursos con justicia para alcanzar la igualdad. Realizar análisis y proyectos con el principio de igualdad del EDH puede llevar a la erradicación efectiva de la pobreza pues, para empezar, se demuestra que ciertos grupos pueden ser sistemáticamente excluidos de los beneficios del desarrollo (O'Neal: 2005).

Es muy importante realizar un análisis profundo de las relaciones de poder, de desigualdad y de discriminación. De lo contrario, se podría obviar la cuestión de género. Hay que mirar el elemento de poder durante el proceso de programación, implementación y monitoreo del EDH (Campese: 2009). La igualdad de género implica que todos los seres humanos, hombres y mujeres, son libres de desarrollar sus habilidades personales y tomar decisiones sin limitaciones impuestas por estereotipos, roles de género o prejuicios. Significa que los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades de las mujeres y los hombres se consideran, valoran y favorecen de manera igualitaria. Esto no supone que las mujeres y los hombres tienen que convertirse en lo mismo. Supone que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependerán del hecho de haber nacido hombre o mujer (Mata: 2009). Esta idea implica el reconocimiento de la diversidad en general, o lo que es lo mismo, de la diversidad social, cultural y sexual. Para fomentar la igualdad y la no discriminación se debe mantener un panorama desagregado de cada contexto. Esto significa que tenemos que preguntarnos cómo las problemáticas se diferencian para las mujeres, las personas indígenas, las personas desplazadas, las más pobres, entre otras (UNDP: 2006).

Existen esfuerzos claros para combatir la desigualdad como principio del EDH, como lo muestran los siguientes ejemplos. En Bolivia, la estrategia nacional de desarrollo tiene como principal objetivo desarraigar la exclusión. Para lograrlo se promulgó una ley de participación popular, se instaló la Oficina por la Defensa del Pueblo y se adoptó un Plan Nacional de Derechos Humanos. Benín también adoptó un Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos para promover la igualdad, en especial la igualdad de género. En Brasil se utiliza la raza como una variable para desagregar datos y estadísticas, permitiendo aplicar los DDHH en todos los programas y proyectos. En Macedonia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene una Declaración Estratégica para los Derechos de las Minorías, la cual se incorpora en todos los programas (UNDP: 2006).

E) Participación e inclusión

Todas las personas tienen derecho a participar de forma activa, libre y significativa para contribuir al goce de su desarrollo civil, económico, social, cultural y político en el que sus DDHH y libertades fundamentales puedan realizarse.

Como se ha mencionado, la participación de las personas y las instituciones puede ser un punto de entrada para sostener los derechos sustantivos, reconociendo a las personas como actores clave y que explotan su máximo potencial en su propio desarrollo, no como receptores pasivos de productos y servicios (Pettit: 2005). "Ha sido la participación protagónica de los actores sociales vinculados a un derecho, quienes han buscado construir estándares y principios mínimos de protección y defensa, dando resguardo a los avances logrados y constituyéndose en motor de los avances futuros en materia de Derechos Humanos en general" (Abramovich: 2008).

La participación basada en el EDH supone repensar la participación y dar un salto de atender las necesidades a implementar de forma más efectiva distintos proyectos de desarrollo a través del activismo político y la fuerza de la ciudadanía (Gready: 2006). Aunque no siempre se frasa en un lenguaje de DDHH, parece que aumentan las propuestas porque se institucionalice la participación (Piron: 2005). Una característica clave del EDH es el proceso colaborativo de toma de decisiones en el que todas las partes puedan entender, negociar y tomar conciencia de sus derechos y obligaciones (Campese: 2009).

Algunos autores –como Laure-Hélène Piron, Paul Gready, Jakob Kirkemann y Tomas Martin– vinculan el principio de participación con el de empoderamiento y también lo nombran principio de participación transformadora. Esa concepción implica que, con el EDH y a través de los dos principios, se busca proveer un ambiente que fomente la participación, incluyendo instituciones e información que permita a las personas acceder a los procesos públicos de toma de decisión así como acceder al poder en general. Aumentar la participación significa que las personas tendrán mayor habilidad para ejercer influencia y defender sus derechos, así como para controlar sus propias vidas. Esto significa que las personas cuyos derechos son violados deben estar en el centro del proceso de desarrollo. De lo contrario, se corre el riesgo de reproducir las relaciones de poder y las perspectivas que producen las vejaciones de esos derechos, creando un círculo vicioso (Kirkemann: 2007). La participación generalizada puede subvertir los monopolios de toma de decisión de quienes ostentan el poder (Gready: 2006), lo cual tiene que ver con respetar la participación del otro (Sen: 2004).

Se han realizado varios esfuerzos por institucionalizar la participación. Por ejemplo, el *UK Aid from the Department of International Development* (DFID) ha desarrollado investigación en Metodologías de Asesoría a los Derechos de Participación, las cuales se han probado en Perú y Malawi. La UNICEF ha utilizado una estrategia de desarrollo comunitario participativo en distintas partes de África. *Save the Children* ha enfatizado la participación de los niños y las niñas. La Agencia Canadiense Internacional por el Desarrollo (CIDA, por sus siglas en inglés) financió varios proyectos piloto de participación de la infancia como parte de la implementación del Plan de Acción de la Protección Infantil en 2001. En Egipto se observó que el trabajo infantil beneficiaba tanto a los niños como a sus familias (Piron: 2005).

F) Exigibilidad y justiciabilidad

El principio de exigibilidad, que se pone directa o indirectamente al servicio de la ciudadanía, es el que da fuerza al EDH. Para asegurar el ejercicio de un derecho no basta con instituirlo y proveer los servicios respectivos. Es necesario que existan obligaciones reales sobre las personas responsables de concretar esos derechos ante la ciudadanía (Cunill: 2010).

Los atributos de las dimensiones en las que se mide la realización de los derechos –protección, respeto, promoción y satisfacción de los mismos– se traducen en accesibilidad, disponibilidad, calidad y aceptabilidad que deben ser garantizadas por el Estado.¹⁰ Esas garantías deben tener respaldo jurídico y ser consecuentemente exigidas por la ciudadanía, incluso por medios judiciales. Esta idea es la que define el principio de *justiciabilidad*. Los portadores de deberes y obligaciones tienen que cumplir y ajustarse a sus jurisprudencias y a las normas y estándares anclados en los instrumentos de DDHH de los cuales formen parte. Los sujetos de derechos pueden solicitar reparaciones a los tribunales o cortes competentes si a su juicio se han violado sus derechos (Campese: 2009; Mata: 2009).¹¹

La justiciabilidad, entonces, es la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento de al menos algunas de las obligaciones que se derivan de los derechos, tomando en cuenta que la judicial no es la única vía para hacer exigibles esos derechos, ya que hay otras que pueden resultar incluso más efectivas (Carbonell: 2005). El diseño de mecanismos que permitan el acceso a una justicia independiente y eficaz es clave en el EDH. Asimismo, para que también exista una verdadera responsabilidad (accountability) de los portadores de deberes es importante que se cree una institucionalización independiente que no sólo sea judicial.

Establecer exigibilidad y acceso a la justicia se logra marcando claramente las responsabilidades y los compromisos de todas las partes involucradas en los procesos. Esto requiere construir las capacidades tanto de quienes son titulares de derechos como de quienes portan los deberes u obligaciones (Pettit: 2005). Es importante fomentar la existencia de una tercera parte que ostente el papel de evaluación y arbitraje. Igualmente, es importante incluir procesos que den pie a que surjan preocupaciones que puedan ser atendidas y, si es necesario, se puedan cambiar las rutas de acción (UNDP: 2006).

¹⁰ En el primer capítulo del presente estudio, en la sección “Conceptualización de los atributos por derecho”, se desarrollan a fondo las dimensiones de los DDHH y sus atributos.

¹¹ Ejemplos de mecanismos de justiciabilidad son acciones de amparo colectivo, de tutela, acciones de cumplimiento y de inconstitucionalidad, entre otras.

El derecho a la libre información es esencial para asegurar la transparencia y la exigibilidad. En India, el discurso ha ido más allá de la exigibilidad, incluyendo el derecho a la gobernanza transparente y con rendición de cuentas (Pettit: 2005). El PNUD adoptó ahí un EDH cuyo objetivo fue desarrollar las capacidades para acceder al derecho de la información a través de proyectos como el involucramiento de todas las partes interesadas, apuntando a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) o del Conocimiento como claves para acceder libremente a la información y atendiendo las relaciones de poder a través del EDH (UNDP: 2006).

Tanesh Randon (2000) vincula la exigibilidad sustentable con la participación y la ciudadanía, demostrando que la movilización de la participación comunitaria como la que existe en casos de salud participativa y monitoreo ambiental pueden ser herramientas muy poderosas para demandar exigibilidad. A su vez, un sentido del derecho de exigibilidad puede proveer la base sobre la cual actúa la ciudadanía. Juntos, los principios de exigibilidad y participación pueden formar la base de la “rueda de gobernanza” que se mueve de una forma integrada e interconectada y que conjuga una relación dinámica entre ambos conceptos. Su conclusión es que la ciudadanía, la participación y la exigibilidad son componentes esenciales para cualquier tipo de gobernanza significativa en cualquier institución que ocupe el espacio público.

Todos estos principios, en su desarrollo conceptual, derivan en ciertas características o condiciones que se deben considerar en la institucionalización del EDH. Materia de este trabajo es la construcción de una herramienta que permita su valoración en las acciones de las entidades implementadoras.

1.5 La construcción de indicadores

En materia de indicadores de DDHH no existe un consenso claro que sea aplicable de manera universal para su elaboración e implementación. Sin embargo, se han realizado grandes esfuerzos para sistematizar e identificar cuáles deberían ser sus características rectoras de elaboración y métodos de análisis.

Esta sección muestra y sistematiza los últimos esfuerzos realizados para definir y delimitar las principales características de los indicadores utilizados en el análisis de los DDHH. Inicialmente se define un indicador para después mostrar cuáles serían sus principales características y aplicaciones.

1.5.1 ¿Qué es un indicador?

El término indicador es utilizado en un sinnúmero de disciplinas (ciencias sociales, ciencias médicas, ecología, economía o psicología). Es común que se identifiquen como cantidades, cifras o registros que son recogidos de manera sistemática y que se utilizan principalmente para evaluar, medir, mostrar o tener un acercamiento de cuál es el estado de cualquier fenómeno o problema que se quiera estudiar. Por lo regular, este conjunto de datos es resultado de la revisión de un marco teórico y conceptual riguroso que ayuda a construir e interpretar los resultados de dichos indicadores.

La importancia de la construcción de un buen grupo de indicadores radica principalmente en que éstos representan una herramienta que ayuda a transmitir información que puede ubicar y mostrar las tendencias del desarrollo de cualquier tema que se quiera abordar.

Por lo general, se pide que un buen indicador cumpla con las siguientes características:

- Estar inscrito en un marco teórico o conceptual
- Ser específicos
- Ser explícitos
- Ser relevantes y oportunos
- Ser claros y de fácil comprensión
- Ser sólidos, es decir, válidos, confiables, comparables y factibles

En el marco de los DDHH, de acuerdo con una reciente publicación de la ONU (2012), los indicadores se definen como “un conjunto de datos u observaciones que brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos, que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos”. Los indicadores de DDHH, como cualquier otro indicador, sirven para evaluar o medir ciertas características. Su construcción depende del análisis de las normas de derechos.

Inicialmente, se puede contar con dos tipos de indicadores: cualitativos y cuantitativos. Los primeros generalmente son resultado de observaciones o valoraciones que por lo regular reflejan la presencia o la ausencia de una cualidad. Los segundos comúnmente están representados por datos, cantidades o estadísticas que pueden ser expresados de manera absoluta o relativa.

La mezcla de los dos tipos de indicadores aplicados a DDHH enriquece el análisis en dos sentidos. Por un lado, los indicadores cuantitativos pueden facilitar las evaluaciones cualitativas midiendo la magnitud del objeto de estudio. Por otro, la información cualitativa puede complementarse con la interpretación de los indicadores cuantitativos.

Es importante mencionar que en la práctica es común relacionar a los indicadores cualitativos con información basada en juicios de opinión y a los indicadores cuantitativos con datos más concretos. En realidad, existe la posibilidad de que los dos tipos de indicadores recojan los dos tipos de información.

1.5.2 ¿Para qué utilizar indicadores?

Como se ha mencionado, los indicadores son herramientas para dar seguimiento, evaluar y hasta predecir o planear el estado de cualquier problema a través de información relevante que es útil para diferentes entidades o tomadores de decisiones.

En el marco de los DDHH, los indicadores se presentan como una herramienta que ayuda a medir dos cuestiones principales. La primera se ocupa del disfrute de los derechos por los titulares de estos, es decir, los indicadores intentan describir cuál es la situación efectiva de la realización de los DDHH por parte de la población. La segunda cuestión se relaciona con la evaluación de los progresos realizados por el garante de los derechos en el cumplimiento de sus obligaciones.

En este sentido, la evaluación y seguimiento de la realización de los DDHH exige continuos esfuerzos por parte de los garantes de derechos para respetarlos, protegerlos y hacerlos efectivos, y por parte de los titulares de derechos para hacerlos valer. En la vigilancia de la aplicación de los derechos humanos es importante evaluar en la práctica y en determinado momento los resultados definidos que corresponden a su realización.

1.5.3 Los indicadores en la práctica: claves para la operacionalización de los derechos humanos

Como se ha visto, la importancia y la aplicación de los indicadores de derechos humanos recaen principalmente en la evaluación del progreso o la instrumentación del disfrute de los mismos. El reconocimiento jurídico no implica un disfrute automático, pues la implementación debe ir acompañada de un flujo de recursos por un periodo de tiempo que permita desarrollar las políticas. En el estudio de la realización de los derechos es igualmente importante evaluar el desarrollo del proceso que apoya su protección. Lo anterior obliga a que, en la práctica, los indicadores elaborados sirvan para medir su implementación así como los procesos subyacentes a sus resultados.

Adicionalmente, a menudo se necesita medir la aceptación y el compromiso de los Estados respecto del cumplimiento de sus obligaciones como entidades garantes de los derechos. Esta necesidad de medir los esfuerzos realizados se traducen en medidas prácticas que ayuden a cuantificar los resultados en cuanto al mayor disfrute de los derechos. Lo anterior ha implicado que, en la práctica, los indicadores de derechos humanos se clasifiquen como estructurales, de proceso y de resultados.

Cada una de estas categorías, por medio de sus conjuntos de datos, pone de relieve una evaluación de las medidas adoptadas por los Estados para cumplir sus obligaciones de garantizar, respetar o proteger. La clasificación de indicadores no sólo simplifica el proceso de selección y elaboración, sino que también alienta el uso de información pertinente para cada contexto, disponible y potencialmente cuantificable.

Indicadores estructurales

Los indicadores estructurales intentan evaluar el compromiso del Estado firmante con la aplicación de las normas que ha aceptado. Ayudan a realizar una evaluación que refleje la ratificación y la adopción de instrumentos legales y la existencia o la creación de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos.

Se requiere que se centren en:

1. La naturaleza de la legislación interna en relación con determinado derecho, es decir, mostrar si existe la incorporación de las normas internacionales requeridas;
2. Los mecanismos institucionales que promueven y protegen esas normas; y
3. Dar cuenta del marco de políticas y las estrategias del Estado aplicables para el disfrute de los derechos. Es importante subrayar que intenten destacar la situación de los mecanismos necesarios para la aplicación y disfrute de los derechos que refleje el compromiso normativo por parte de los Estados.

Algunos ejemplos de indicadores estructurales son:

- Proporción de instrumentos internacionales de DDHH ratificados por el Estado;
- Existencia de una carta de derechos interna en la constitución u otras formas de ley;
- Número de organizaciones y personal (empleados y voluntarios) que participan formalmente en la protección de los derechos;
- Existencia de un marco temporal y cobertura del plan de acción adoptado por el Estado parte para aplicar el principio de la educación primaria obligatoria gratuita para todos;
- Adopción de leyes, disposiciones o programas concretos del establecimiento de instituciones.

Indicadores de procesos

A diferencia de los indicadores estructurales, que evalúan el avance en la creación de un marco institucional alrededor de los derechos y compromisos adquiridos, los indicadores de procesos miden los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados.

Estos indicadores evalúan de manera continua las políticas y medidas específicas adoptadas por el garante de derechos para aplicar sus compromisos. Así, un indicador de proceso vincula las medidas de política del Estado con información que a lo largo del tiempo puedan consolidar y dar lugar a los resultados de DDHH deseados. De esta manera, los indicadores de proceso intentan mostrar una relación causa-efecto implícita, como un paso intermedio que sea factible supervisar entre los compromisos adquiridos y los resultados. Además, ayudan a vigilar directamente el cumplimiento progresivo de un derecho o el proceso de protección del mismo. Representan el proceso progresivo de realización del derecho o reflejan los esfuerzos que están realizando los Estados en su protección.

Hay dos condiciones que debe cumplir el indicador de procesos. La primera es que el seleccionado debe estar vinculado mediante

una relación conceptual o empírica a un indicador estructural correspondiente. Un ejemplo puede ser un indicador de proceso del derecho a la salud como “proporción de escolares que reciben educación sobre cuestiones de salud y nutrición”. En este caso, se escoge de modo que pueda relacionarse con el indicador estructural correspondiente, a saber, “plazo y cobertura de la política nacional sobre salud y nutrición infantil”, así como con el indicador de resultado “proporción de menores de cinco años con peso insuficiente”. La segunda condición que debe cumplir el indicador de proceso es mostrar explícitamente alguna medida del esfuerzo que está haciendo el garante de derechos en el cumplimiento de sus obligaciones. Por lo regular, el indicador de procesos es una combinación de dos variables: una vinculada al indicador de estructura correspondiente y otra que muestra el esfuerzo del Estado.

Ejemplos de indicadores son:

- Indicadores basados en asignaciones presupuestarias (porcentaje presupuesto destinado a los programas de cobertura de educación);
- Cobertura de ciertos grupos de población en programas públicos (proporción de la población objetivo cubierta por programas públicos de administración de suplementos nutricionales, proporción de la población que recibió acceso a saneamiento mejorado en el periodo de referencia);
 - Denuncias recibidas en materia de derechos humanos y proporción de ellas que ha recibido reparación;
 - Medidas de incentivos y de sensibilización aplicadas por el garante de derechos para abordar cuestiones de derechos humanos particulares;
- Indicadores que reflejan el funcionamiento de instituciones específicas (proporción y frecuencia de empresas inspeccionadas para conocer el cumplimiento de las normas laborales con proporción de esas investigaciones que da lugar a medidas administrativas o judiciales).

Indicadores de resultados

Los indicadores de resultados intentan captar los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los DDHH en determinado contexto. Son menos sensibles a los cambios de corto plazo, a diferencia de los indicadores de proceso que son muy sensibles. Así, pueden entrar en la categoría de indicadores de largo plazo. Por ejemplo, los indicadores de la esperanza de vida o la mortalidad podrían depender de la inmunización de la población, la sensibilización de la población respecto de la salud pública, el acceso a una nutrición adecuada, o una reducción de la violencia física y el delito. Del mismo modo, los resultados relacionados con el número reportado de casos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes pueden estar relacionados con procesos que pretenden capacitar a los agentes del orden público, por lo que, en general, su resultado no es inmediato.

Los indicadores de resultados miden el efecto de los esfuerzos de los cambios en determinado momento por citar algunos, la disponibilidad de cereales per cápita, medidas antropométricas de niños en edad escolar o número reportado de personas privadas arbitrariamente de la libertad al final del periodo de referencia.

Ejemplos de indicadores de resultados son:

- Proporción de la fuerza de trabajo que participa en los planes de seguridad social;
- Casos reportados de denegación de justicia y proporción de víctimas que recibieron reparación en un plazo razonable;
- Logros educativos (entre estos, tasas de alfabetización entre jóvenes y adultos) en un grupo de población destinatario.



Metodología

Marco metodológico



2. Marco metodológico

A partir de las definiciones y conceptos discutidos en el marco conceptual, y considerando la revisión de la literatura especializada y las propuestas tanto del Programa como de la Ley del PDHDF, se desarrolló un instrumental metodológico con la finalidad de atender los objetivos planteados. Por un lado, tomando en cuenta la identificación de los principios del EDH y sus atributos, se desarrolló un grupo de indicadores con el propósito de identificar el grado de institucionalización del EDH, tanto en los marcos de actuación como en lo relativo al esfuerzo institucional en las dependencias seleccionadas. Por el otro, para valorar el grado de avance, así como los principales obstáculos en la realización de las líneas de acción, se realizó un filtro de verificación de pertinencia relativo al derecho al que se busca contribuir en su realización e identificar aquellas que se consideren prioritarias para, después, valorar el avance y los principales obstáculos y resistencias a su cumplimiento.

Una segunda parte del estudio comprende el análisis cualitativo de la opinión de tres grupos de población que intervienen o se ven afectadas por las acciones, servicios o programas que llevan a cabo las entidades implementadoras: funcionarias y funcionarios, usuarias y usuarios, así como especialistas de la sociedad civil. Esta información se levantó mediante la aplicación de dos cuestionarios. El primero se aplicó a funcionarias y funcionarios responsables en cada ente implementador. El segundo se aplicó a usuarios o derechohabientes, indagando acerca del conocimiento de sus derechos, el Programa y las condiciones y atención que se brinda a la ciudadanía. En el caso de los representantes de la sociedad civil, se realizaron entrevistas a profundidad que buscaron indagar acerca del grado de avance de las líneas de acción seleccionadas, contrastando la información con la investigación documental así como de la realización de los DDHH en la Ciudad.

A continuación se explica de manera detallada la aplicación del instrumento:

Esquema global de análisis

Grado de institucionalización del EDH		Análisis de la implementación de las líneas de acción del PDHDF
(1) Incorporación en la legislación	(2) Operacionalización por parte de las instituciones a través de programas y acciones	(3) Resultados de su aplicación
Estructura	Proceso	Resultados (LA del PDHDF vs. información independiente)
Filtro de pertinencia: Coherencia con el derecho		
Análisis cualitativo/entrevistas a profundidad		
Funcionario	Usuarías y usuarios/derechohabientes	Especialistas de la sociedad civil organizada

2.1 Metodología para la valoración del enfoque de derechos humanos

Como quedó establecido en el marco conceptual, el proyecto usó la metodología basada en indicadores propuesta por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para valorar el grado de implementación (OACNUDH: 2008). Esta metodología establece que es necesario valorar mediante el uso de indicadores cualitativos y cuantitativos de estructura, proceso y resultado. Para la valoración en las dos primeras etapas se construyeron indicadores cualitativos (existencia de cierto atributo) y se usaron indicadores cuantitativos en el análisis de resultados. Considerando la dificultad para medir el impacto de la institucionalización del EDH, se contrastó ésta con estudios independientes y entrevistas a profundidad con especialistas.

2.1.1 Principios del enfoque de derechos humanos en los entes implementadores

Para aplicar la metodología de análisis señalada se realizó una revisión de la bibliografía a fin de identificar los principios fundamentales del EDH y su aplicación en la Ciudad de México. Se consideró el avance tanto del Programa como de la Ley para la definición de atributos, categorías o elementos que de manera transversal debieran ser institucionalizados por los entes implementadores. Se identificaron seis principios y 23 atributos relacionados.

Principios y atributos

Universalidad	Reconocimiento del marco normativo de DDHH
	Territorialidad
Exigibilidad y justiciabilidad	Responsabilidad
	Quejas y denuncias
	Reparación del daño
Integralidad	Realización complementaria
	Coordinación y articulación
	Intergubernamentalidad
Igualdad y no discriminación	Igualdad de oportunidades
	Igualdad de género
	Justicia distributiva
	Respeto a la diversidad
Participación	Pluralidad y diversidad
	Inclusión
	Empoderamiento
	Intersectorialidad
	Transparencia
	Rendición de cuentas
Efectividad	Cumplimiento de objetivos
	Sustentabilidad
	Realización progresiva
	Máximo uso de recursos disponibles
	Indicadores y puntos de referencia

La identificación de atributos para cada principio conforma las características de lo que se entenderá, de manera práctica, como el EDH en las dependencias gubernamentales de la Ciudad. Una institucionalización efectiva de dicha perspectiva se mostraría en el reconocimiento de todas las características definidas en el marco jurídico-institucional de las dependencias. Esto se contrastó con la exploración cualitativa (entrevistas).

2.1.2 Análisis de estructura

El análisis de estructura comprende una verificación puntual del alcance del marco normativo que regula la actuación del ente implementador a la luz del EDH. Para ello, se tomó como base la conceptualización de los principios fundamentales para esta perspectiva, identificando para cada uno de ellos una serie de atributos que les dan forma práctica. Estos atributos conforman un umbral de características que debieran integrar el marco que norma la acción pública de los entes implementadores.

Para representar el grado de institucionalización del EDH de manera clara y facilitar el análisis de los principios y atributos, se otorgó un puntaje a cada una de las preguntas o variables. La suma de los puntajes otorgados para cada una de éstas representa el puntaje de su respectivo principio. Así, ello permite calificar el desempeño de las dependencias en cada uno de los principios. Además, permite valorar el desempeño de cada atributo.

El puntaje para cada uno de los principios queda expresado mediante un índice que va de cero a diez puntos, donde cero representa la ausencia de respuestas positivas en cada una de las variables que componen los principios y diez es la presencia de respuestas positivas en todas las variables.

La calificación de cada una de las categorías se puede representar de la siguiente manera:

$$Calif_x = \sum_1^n = v_x,1 + v_x,2 + v_x,3 + \dots + v_x,n$$

Donde

Calif= calificación del principio x

i = i-ésima pregunta o variable que pertenece al principio x

v = variable que pertenece a la categoría x

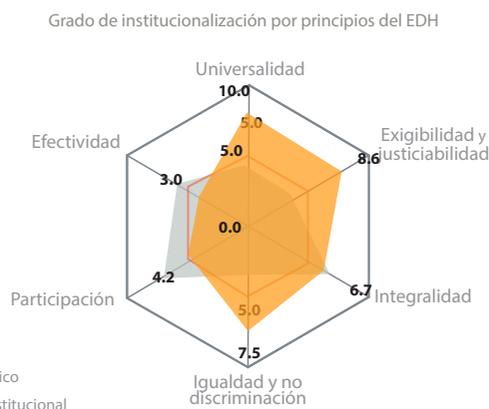
Cada una de las variables tendrá un valor en función del número que conforme cada principio, como se puede ver en el cuadro, en la siguiente columna, donde las siete variables que integran el principio de efectividad alcanzan un valor total de diez puntos.

Finalmente, la representación gráfica que ayuda a identificar las principales carencias de cada entidad implementadora en cada materia de estudio es resultado del promedio de las calificaciones de cada uno de los principios. Ello permite realizar diagnósticos puntuales e identificar áreas susceptibles de mejora.

Verificación del principio de efectividad

Principio	Atributo	Variable	Valor
Efectividad	Cumplimiento de objetivos	Establezca la obligación de realizar evaluaciones externas de los servicios/acciones	1.4
		Establezca la obligación de realizar reportes trimestrales	1.4
	Sustentabilidad	Establezca criterios definidos para la continuidad de las acciones/servicios	1.4
	Realización progresiva	Establezca la obligación de no reducir los recursos destinados a la realización del derecho a menos que se demuestre disminución en la demanda	1.4
		Establezca la obligación de aumentar progresivamente los recursos destinados a la mejora de los servicios/acciones	1.4
	Máximo uso de recursos disponibles	Establezca la obligación de definir metas realizables y cumplirlas	1.4
Indicadores y puntos de referencia	Establezca la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación interna	1.4	
Valor de la dimensión		Máx	10

Se trata de un desdoblamiento lógico-secuencial de los principios, primero en atributos y, después, en variables cuyo cumplimiento en el marco normativo se verá reflejado en una valoración final, como se puede ver en el siguiente gráfico:



2.1.3 Análisis de procesos

Para valorar el esfuerzo institucional se utilizó la misma base de principios y atributos que para la estructura, pero con variables relativas a las capacidades institucionales para la realización de los objetivos.

Como se muestra en el siguiente cuadro, la herramienta pretende valorar el esfuerzo institucional que se ha llevado a cabo en los últimos años para la asimilación del EDH. En este caso, se realizará una valoración distinta en función del tipo de indicador con que se cuente.

Participación	Existen espacios de diálogo con miembros de grupos vulnerables	sí = 1 no = 0	0.8
	Existen espacios de diálogo y seguimiento de los resultados de las políticas públicas con miembros de la sociedad civil	sí = 1 no = 0	0.8
	Existen de un procedimiento válido de incorporación de propuestas ciudadanas	sí = 1 no = 0	0.8
	Cursos de capacitación que contribuyan al empoderamiento de las personas (capacitación técnica y legal para la difusión de los derechos)	sí = 1 no = 0	0.8
	Existen espacios de diálogo con miembros de distintos grupos involucrados	sí = 1 no = 0	0.8
	Porcentaje de solicitudes de información aceptadas y entregadas	Cuantitativa mayor de .6 = 1	0.8
	Existe presupuesto para la difusión de la información relevante a los usuarios	sí = 1 no = 0	0.8
	Existe información publicada de los programas/acciones que realiza la dependencia	sí = 1 no = 0	0.8
	La información es accesible y comprensible para los usuarios	sí = 1 no = 0	0.8
	Existe un registro público de las reuniones públicas de los funcionarios	sí = 1 no = 0	0.8
	Existe un sistema de seguimiento a las solicitudes y demandas sociales en el portal de la entidad implementadora	Sí = 1 no=0	0.8
	Se realizan y publican informes de labores e información derivada de sus programas, presupuesto, apoyos entregados y padrón de beneficiarios en su portal de Internet	Cuantitativa mayor de .8 = 1	0.8
Valor total			10

2.1.4 Análisis cualitativo: entrevistas

Un tercer componente del análisis es la investigación cualitativa, que consta de una serie de entrevistas a informantes directamente vinculados con algún proceso en el desarrollo de las políticas públicas.

Las entrevistas tienen dos objetivos primordiales:

- (1) Explorar a fondo la percepción y el conocimiento que tienen las personas informantes con respecto a la institucionalización del enfoque de derechos humanos en su ente implementador a partir de su entendimiento del marco normativo y conocimiento del esfuerzo institucional; y
- (2) Realizar una exploración acerca de la percepción y conocimiento que tienen las personas informantes sobre el PDHDF, sus líneas de acción y los principales obstáculos y avances en su cumplimiento.

a) Funcionarios públicos pertenecientes a la entidad implementadora, cuyas atribuciones estén relacionadas con la realización de las líneas de acción del PDHDF y/o tengan una responsabilidad de contacto directo o indirecto con las personas usuarias/beneficiarias de sus acciones;

b) Personas usuarias/beneficiarias que pertenezcan a un padrón de beneficiarios de algún programa relacionado con las líneas de acción del PDHDF, tengan vinculación

cotidiana con el ente implementador, o sean usuarias o usuarios cotidianos de un servicio que ofrezca el ente implementador; y

c) Especialistas de la sociedad civil organizada que pertenezca a una organización que contribuya a la realización de un derecho vinculado con las líneas de acción del ente implementador y cuente con experiencia en el tema.

Para realizar las entrevistas, se propone una muestra no probabilística de sujetos tipo, con base en la definición de los grupos seleccionados. Para cada entidad implementadora se realizarán quince entrevistas. Éstas se realizarán *in situ*, de manera personal y se calcula un tiempo máximo de 25 minutos para su respuesta.

Tanto para funcionarios como para usuarios o derechohabientes, la entrevista contará con tres bloques de preguntas:

- a) Conocimiento y percepciones sobre DDHH y el PDHDF;
- b) El EDH en las acciones, servicios y programas de la entidad implementadora; y
- c) Percepciones sobre el grado de avance de las líneas de acción y la realización del derecho específico.

Las primeras dos partes se realizarán mediante la respuesta a un cuestionario cerrado, el cual se responde en computadora de manera personalizada. Esto permitirá verificar tiempos y reacciones frente a la pregunta, además de que facilitará la captura y sistematización de las respuestas para su análisis. La segunda parte consta de alrededor de cinco preguntas abiertas que buscan indagar acerca del conocimiento específico de las líneas de acción y los obstáculos que se han detectado para su instrumentación.

Para aprovechar la calidad de las respuestas de informantes de la sociedad civil organizada se desarrollarán entrevistas a profundidad que permitan indagar acerca de sus percepciones sobre la actuación de los entes implementadores en la institucionalización del EDH y la realización de las líneas de acción a la luz de los umbrales mínimos por derecho. Esto permitirá contrastar cualitativamente los puntos de vista externos frente a la investigación documental.

2.2 Análisis de pertinencia de las líneas de acción

Un primer obstáculo para la evaluación de las líneas de acción son las distintas maneras como se definen en el Programa. Muchas veces, su redacción obedece más a una estrategia u objetivo general que a una línea específica, lo que seguramente dificulta su incorporación a las acciones realizadas por el ente implementador.

Como se señaló en el marco conceptual, la incorporación del EDH conlleva un proceso de asimilación progresivo por los entes, que se ha realizado más por un mandato que por un entendimiento racional para, conjuntamente, realizar el derecho en la Ciudad. Este proceso derivó en una reasignación de las líneas de acción en razón de la coherencia con las atribuciones que el marco jurídico esta-

blece para cada ente implementador, lo que explica un traslape o duplicidad en distintas acciones de los entes e, incluso, podría indicar la falta de coherencia de las líneas con el derecho que se pretende realizar.

Para superar este obstáculo, se propuso la realización de un filtro de pertinencia que permitiera una primera valoración del grado en el que el PDHDF:

- (1) Incorpora y operacionaliza los atributos de los diferentes derechos, es decir, si las acciones planteadas son congruentes, suficientes y abarcan desde el punto de vista lo que conceptualmente se establece para cada derecho humano;¹²
- (2) Establece LA factibles de realizar. Se detectó que los propósitos y alcances de las líneas de acción tienen una variación importante. Hay LA que no requieren recursos y actividades, mientras que otras son tan ambiciosas que su factibilidad y viabilidad no parece ser muy clara. Esto lleva a pensar que el cumplimiento del Programa debe escalonarse y que debe ser un criterio a evaluar; y
- (3) Establece adecuadamente las líneas de acción, esto es, si la redacción corresponde, desde el enfoque de planeación, a una línea, a un objetivo particular o una estrategia.

La valoración de estos tres aspectos se compone de diferentes etapas y productos. La primera etapa consistió en la lectura de las líneas de acción considerando los tres aspectos arriba señalados (enfoque de derechos, factibilidad y validez como LA). En la segunda etapa, los tres aspectos se convirtieron en criterios, es decir, se utilizaron estándares para determinar, por ejemplo, si la línea es muy factible, medianamente factible o poco factible. Para cada criterio se asignó una referencia numérica a fin de poder sintetizar los resultados y tener una referencia por línea en la base de datos. La tercera etapa fue la valoración numérica de las líneas. La cuarta etapa es el uso de la valoración para facilitar la identificación de las líneas de acción cuya instrumentación se va a evaluar.

Los criterios se definieron de la siguiente manera:

Congruencia-Relevancia: Si se cumple la línea de acción al 100%, ¿qué tipo de efecto tendría sobre el atributo del derecho: directo, indirecto o nulo?

Una LA altamente congruente con el EDH y relevante en términos de su efecto se considera como decisiva para el cumplimiento del derecho. No se espera que todas las líneas cumplan plenamente este criterio ya que, en muchos casos, el efecto directo depende de la generación de medios o insumos (pasos intermedios). El segundo tipo de líneas de acción no significa

que estén mal o que sean inconsistentes con el derecho. Se trata de líneas que, de cumplirse, requieren que ocurran otro tipo de procesos para tener efectos sobre el derecho. Un caso particular es el de aquellas líneas que no presentan relación clara con el derecho.

Factibilidad-Viabilidad: Este criterio se utilizó para valorar el grado en el que la línea de acción puede concretarse. Dada una apreciación general de las condiciones actuales, ¿qué tan probable es que la línea de acción se instrumente de manera efectiva en el corto o mediano plazo?

Hay LA que son sumamente ambiciosas e importantes pero que implican muchos procesos, articulaciones con actores, conocimiento previo y recursos. Ello ayuda a determinar la dificultad de su correspondiente evaluación. Aquellos casos en los que no es posible determinar si son factibles recibieron una ponderación menor. Por el contrario, donde hay un grado razonable de confianza de que pueden realizarse recibieron mayor ponderación.

Validez-Pertinencia: Se detectó que algunas LA eran estrategias, planes o, incluso, estaban mal especificadas. Una característica de las líneas de acción es la noción de “cambio o transformación”, es decir, que implicaran una serie de actividades con el propósito de re-direccionar una situación. En este sentido, ¿la línea de acción es acotada, incluye un propósito y a través de ella es posible apreciar cierta transformación en el estatus actual? Otra característica es que deben plantear el “cómo” se va a producir el cambio.

Se valoró entonces si desde el punto de vista de planeación cumplían con los mínimos para catalogarse como una acción concreta, es decir, como una línea “con una sola acción, con un universo definido, con actores y parámetros concretos”. A su vez, se valoró si incorporan la idea de cambio y esbozan los medios para hacerlo. Por ejemplo, decir que se tienen que hacer acciones no es la mejor manera de plantear una LA. En estos casos, se les dio una ponderación menor.

Debido a que el ejercicio tiene un elemento inevitablemente subjetivo se incluyeron comentarios para cada LA a fin de aclarar la racionalidad de la ponderación.

El ejercicio implicó agregar columnas a las bases de datos, las cuales se describen a continuación:

Coherencia-Relevancia: Valora si la línea de acción es coherente y relevante para la realización del derecho. Generalmente, lo que se busca distinguir es entre efectos directos y efectos indirectos.

Congruencia y efecto directo sobre el atributo del derecho = 3

Congruencia, pero efecto indirecto sobre el atributo del derecho = 2

Incongruencia y efecto nulo o difícil de identificar = 1

¹² Es decir, es un contraste entre los atributos “teóricos” del marco de derechos y la “traducción” del enfoque del derecho en el PDHDF. Dichos atributos se encuentran en el marco conceptual de la evaluación. Sin embargo, dada la situación de la literatura sobre algunos derechos no fue posible identificar atributos para todos los derechos. En ese sentido, el PDHDF constituye a su vez un primer paso para la definición y desarrollo de algunos derechos.

Factibilidad-Verificabilidad: valora si la línea de acción es viable y se puede realizar.

- Claramente factible y se puede verificar = 3
- Factible, pero condicional a diversos procesos, actores y recursos = 2
- No factible y sumamente ambiciosa = 1

Pertinencia-Validez: Valora si lo que se plantea es realmente una LA y no una estrategia o plan, y si es pertinente desde el punto de vista de la planeación.

- Válida y pertinente = 3
- Es amplia pero consistente, involucra varios procesos pero están entrelazados congruentemente = 2
- No es clara, se trata de un plan o estrategia = 1

Atributo EDH: Refiere al atributo dentro de la dimensión del derecho. Proviene de la literatura, no del Programa.

Comentarios: Son los comentarios sobre las primeras tres columnas en orden.

Puntaje general de consistencia: Es la suma de los tres puntajes dividida entre el máximo puntaje posible (nueve). Sirve para determinar qué tanto la línea de acción cumple con los tres criterios. Ello servirá después para la evaluación y simplificar la interpretación (ver documento con la valoración):

$$IC_{i,e} = \frac{(c+f+p)}{z}$$

Donde IC es el "índice de consistencia" de la línea de acción "i" del ente implementador "e"

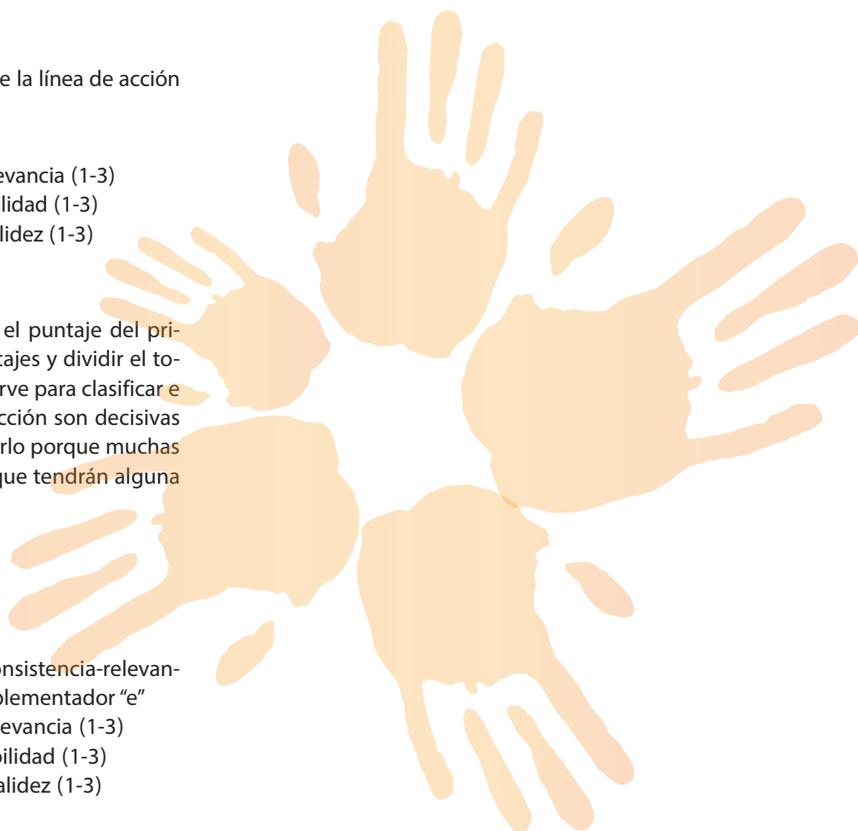
- c = Valor del atributo de consistencia-relevancia (1-3)
- f = Valor del atributo de factibilidad-viabilidad (1-3)
- p = Valor del atributo de plausibilidad-validez (1-3)
- z = Constante (9)

Puntaje EDH: Surge de elevar al cuadrado el puntaje del primer criterio, de sumarlo a los otros dos puntajes y dividir el total entre el valor máximo posible (quince). Sirve para clasificar e identificar el grado en el que las líneas de acción son decisivas para cumplir el derecho. Fue necesario incluirlo porque muchas de las acciones se basan en el supuesto de que tendrán alguna incidencia sobre del derecho.

$$ICD_{e} = \frac{(c^2+f+p)}{w}$$

- Donde ICD es el "índice ponderado de consistencia-relevancia" de la línea de acción "i" del ente implementador "e"
- c = Valor del atributo de consistencia-relevancia (1-3)
 - f = Valor del atributo de factibilidad-viabilidad (1-3)
 - p = Valor del atributo de plausibilidad-validez (1-3)
 - w = Constante (15)

Los productos resultantes a partir de este ejercicio son dos: la base de datos codificada con los resultados de la valoración por línea y el documento síntesis con la descripción general de qué se encontró cuando se aplicaron los tres criterios. A partir de este análisis, se detectarán las líneas críticas o más relevantes. Ello permitirá alcanzar dos objetivos: primero, permitirá realizar un análisis cualitativo específico sobre las principales líneas en cada entidad implementadora; segundo, permitirá tener mayor claridad respecto a aquellas LA que no tienen relevancia o su realización parece poco viable.





DIF-DF

**Sistema para el Desarrollo
Integral de la Familia**



3. Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF)

El análisis realizado pretende alcanzar dos grandes objetivos. Por un lado, se busca obtener una valoración del grado de institucionalización del EDH en los llamados entes implementadores. Por otro, se busca valorar el grado de coherencia y avance presentado en la instrumentación de las líneas de acción del PDHDF.

La verificación del grado de institucionalización del EDH se realizó a partir de una herramienta de análisis que se deriva de los principios y marco internacional de los DDHH, a partir de los cuales se agrupa un conjunto de características que delimitan el desenlace institucional que debe representar la titularidad de derechos y, por tanto, debieran ser parte de la regulación de los funcionarios de cada ente implementador del PDHDF.

En este sentido, el análisis presentado se realizó en tres etapas: a) estructural o normativa; b) de procesos, relativa al esfuerzo institucional del ente; y c) cualitativa, a partir de una serie de entrevistas a población relacionada con el ente y sus acciones. Cada una de ellas se expresa en términos de los principios de universalidad, integralidad, exigibilidad, igualdad, participación y efectividad, mismos que se representan a través de 49 variables derivadas de sus atributos.

Para realizar el segundo objetivo se construyó una herramienta que determina el grado en el que las líneas de acción del ente implementador son consistentes bajo los tres criterios: a) congruencia-relevancia; b) factibilidad-viabilidad; y c) validez-pertinencia. A partir de esto, se identificaron las líneas de mayor relevancia para la realización del derecho y en las cuales se debieran concentrar los esfuerzos institucionales. Una vez agrupadas las más importantes se cruzaron con la información entregada por el ente implementador, relativa al avance en cada línea, utilizando tres criterios de análisis: a) la vinculación, que se refiere a la coherencia de lo reportado por el ente con lo que señala la línea de acción; b) la instrumentación, relativa a la existencia de información que, de manera general, avala lo que se ha hecho para atender lo planteado por la línea de acción; y c) el grado de avance, el cual se incluye cuando la información entregada permite inferir qué tanto se ha atendido lo establecido en la línea de acción.

Debe considerarse que las acciones que se estudian no corresponden necesariamente a aquellas realizadas por el actual equipo del DIF-DF, sino a aquellas realizadas por el equipo anterior. Lamentablemente, muchos de esos registros no se encuentran disponibles o son incompletos. Por lo mismo, estas acciones son el parámetro al partir del cual el actual equipo del DIF-DF podrá mejorar su desempeño y cumplimiento del PDHDF. Asimismo, debe considerarse que el marco normativo es un elemento heredado que debe ser modificado tanto por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) como por el ente implementador. Como tal, la información que se presenta en esta sección es el equivalente a una línea base a partir de la que se podrá dar seguimiento y evaluar el actuar del actual equipo del DIF-DF.

A continuación, se presentan los resultados del análisis realizado por ámbito de investigación, a partir de las cuales se desarrollaron una serie de recomendaciones para ser atendidas por el ente implementador.

3.1 Análisis estructural o del marco normativo

Como se establece en el capítulo de marco metodológico, el análisis estructural constituye una verificación del marco normativo interno que rige la conducta institucional en cada uno de los entes implementadores.

Para el caso del DIF-DF, se analizó su decreto de creación, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Estatuto Orgánico, el Manual de Administración de la Institución, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF), así como las reglas de operación para los doce programas que tiene a su cargo esta dependencia.

De esta forma, la valoración del marco normativo del DIF-DF comprende tres niveles de análisis. Un primer nivel corresponde a la arquitectura normativa de la Ciudad de México, la cual permitió identificar el soporte jurídico local para cada una de las variables de análisis en la herramienta. Esto permite señalar que, en términos generales, la Ciudad de México cuenta con recursos jurídicos suficientes para dotar a los entes implementadores de atribuciones relativas a cada uno de los principios y atributos señalados como fundamentales en el EDH.

Un segundo nivel, que es el que más interesa a este análisis, surge de la verificación de la normatividad específica que regula el actuar institucional de la dependencia. Tal es el caso del Decreto de Creación, el Estatuto Orgánico y el Manual de Administración, a partir de los cuales se modela directamente la conducta de las y los funcionarios.

Un tercer nivel de análisis se realizó a las reglas de operación publicadas en la GODF para cada uno de los doce programas sociales que se instrumentan a través del DIF-DF, cuyos requisitos se delimitan principalmente a través de la Ley de Desarrollo Social local así como en los lineamientos establecidos por Evalúa DF.

De acuerdo con la GODF, para 2013, los doce programas sociales que tiene a su cargo son:

- ~ Programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social
- ~ Programa Educación Garantizada
- ~ Programa Hijas e Hijos de la Ciudad
- ~ Programa Comedores Populares
- ~ Programa Desayunos Escolares
- ~ Programa de Entrega de Despensas a Población en Condiciones de Marginación y Vulnerabilidad
- ~ Programa de Creación y Fomento de Sociedades Cooperativas
- ~ Programa de Niñas y Niños Talento
- ~ Programa de Atención a Personas con Discapacidad en las Unidades Básicas de Rehabilitación
- ~ Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad
- ~ Programa de Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente
- ~ Programa para Madres Solteras Residentes en el Distrito Federal

Para el análisis se dio prioridad a los hallazgos que arrojan las normas internas de la dependencia pues constituyen la guía del actuar diario de las y los funcionarios y, por tanto, dan luz acerca de las omisiones y énfasis que definen al DIF-DF frente a la población usuaria de sus servicios y programas. A continuación se presentan los principales hallazgos que surgen de la verificación de la herramienta en torno a cada uno de los principios del EDH.

3.1.1 Universalidad

Como se puede apreciar en el Cuadro 1, para analizar el principio de universalidad se consideraron dos atributos básicos. El reconocimiento del marco internacional de los DDHH en la norma interna, que se expresa desde el reconocimiento de la titularidad de derechos a todas las personas usuarias, hasta las acciones de capacitación en la materia que reciben las y los funcionarios. Además del atributo de territorialidad, que considera la necesidad de establecer áreas prioritarias de atención en función tanto de la geografía de la vulnerabilidad como de los recursos y capacidades del ente implementador.

El marco normativo interno es enfático en establecer como prioridad la atención a grupos vulnerables, lo que se refleja en ciertos criterios para priorizar las zonas de mayores necesidades, como se establece en las reglas de operación de los programas sociales. Sin embargo, en lo que respecta al reconocimiento interno del marco de los DDHH, se identificaron vacíos que es necesario subsanar pues repercuten en la manera como el funcionariado del DIF-DF se relaciona con las personas usuarias de sus programas y servicios. Solamente en el caso de la actuación hacia la infancia y las personas discapacitadas se habla de derechos, sin considerarse como un enfoque sistémico dentro de la institución.

Esta omisión que, desde una mirada tradicional, parecería imperceptible, implica una relación distinta con la población, la cual continúa siendo denominada como “beneficiaria” y no “derechohabiente” o “usuaria”. Esta concepción supone una subordinación que podría desembocar en procesos de manipulación, tratándose, como es el caso, de personas en condiciones de alta vulnerabilidad.

Es importante destacar que si bien la normatividad general interna no parece reconocer esta perspectiva, cuando se analizan las reglas de operación de los programas, estos sí cumplen con la identificación de cada uno los derechos que apunta realizar cada programa, estableciendo la garantía del acceso de todas las personas a los servicios prestados. Se trata de uno de los requisitos establecidos en la Ley de Desarrollo Social local.

Por otro lado, pero no menos importante, es contar con un programa de capacitación general. La capacitación a las y los funcionarios constituye un componente importante de la perspectiva de derechos, cuya institucionalización supone la profesionalización del servicio civil. La movilidad, sexenal en el mejor de los casos, de funcionarias y funcionarios obliga a mantener abierta la instrucción en materia de derechos humanos, igualdad de género y participación ciudadana, lo cual está reconocido en su normatividad. Estos conceptos son centrales para el desempeño del servicio y deben recuperarse explícitamente en todos los procesos de la dependencia.

3.1.2 Exigibilidad y justiciabilidad

Un elemento fundamental dentro de la perspectiva de DDHH, que es indisoluble del reconocimiento de la titularidad de derechos una vez reconocido el programa/servicio como tal y no como una dádiva del gobierno en turno, es la capacidad de la persona para exigir el

Cuadro 1. Universalidad-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Universalidad	Reconocimiento del marco de DDHH	Se reconoce a la institución como obligada a prestar servicios frente a todas las personas que cumplan con los criterios de operación	✓
		No establece espacios de discrecionalidad a los funcionarios para la identificación y atención a usuarios	✓
		Se reconoce a las personas como titulares de derechos (derechohabientes) frente a la institución	✗
		Establece la obligación de capacitar a las y los funcionarios en el marco de los DDHH	✗
	Territorialidad	Incorpora una perspectiva espacial, definiendo áreas prioritarias de atención en función de la vulnerabilidad	✓
		Establece la progresividad territorial de la atención y programas, priorizando las zonas vulnerables	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

cumplimiento del mismo. Esto encuentra su desenlace en la incorporación de mecanismos específicos para la interposición de quejas y denuncias, la difusión de los mismos y la identificación transparente del proceso y las potenciales consecuencias para las y los funcionarios que no cumplan con los objetivos del programa o servicio.

El principio de exigibilidad y justiciabilidad, como se puede ver en el Cuadro 2, es analizado a partir de tres atributos: responsabilidad, quejas y denuncias, y reparación del daño. La responsabilidad consiste en la obligación de establecer un compromiso directo del ente implementador con las y los derechohabientes para el cumplimiento de las obligaciones, situación que abona a la construcción de una relación igualitaria entre las personas y las instituciones. Quejas y denuncias se refieren a la obligatoriedad de contar con mecanismos accesibles para interponer quejas y denuncias. La reparación de daños se relaciona con la posibilidad que tienen las personas usuarias en caso de que se vean afectadas por una acción institucional.

Como se mencionó anteriormente, aunque las reglas de operación y los programas sociales lo contemplan de manera elíptica, la normatividad interna del DIF-DF no reconoce el marco de los DDHH, quedando lejos de señalar explícitamente a la institución como responsable frente a las personas usuarias.

Respecto a la posibilidad de hacer valer una queja o denuncia, es justo reconocer que existen múltiples menciones acerca de la obligación de establecer estos mecanismos y difundirlos, señalando como responsable directo a la Contraloría Interna e indirectos a los

operadores de los programas. Sin embargo, como se aprecia en el cuadro anterior, no es posible identificar cuál es el proceso que sigue la queja, si ésta sería vinculante para la dependencia, ni cuáles serían las sanciones para las y los funcionarios involucrados.

Esta omisión podría desembocar en la falta de conocimiento de las herramientas de exigibilidad por parte de las personas usuarias. En consecuencia, limita las capacidades de la población frente a la institución y amplía el margen de discrecionalidad del funcionariado frente a la inconformidad.

Recuperar en la norma interna el mandato de la legislación local en términos de responsabilidades de las y los servidores, tanto para el conocimiento propio como para su constante difusión, brindaría una referencia directa que permitiría mayor acercamiento a las y los usuarios, elevando la calidad en el servicio y la confianza en la institución.

En este sentido, un elemento a considerar es la falta de un señalamiento que explícitamente apunte a la orientación y capacitación de la población usuaria en el conocimiento y utilización de los mecanismos de queja o denuncia, así como las distintas instancias a las que puede acudir en caso necesario. De igual forma, es importante señalar criterios mínimos de accesibilidad e inteligibilidad, pues aun estando señalados como parte de las Reglas de Operación, dada la dificultad de los procedimientos burocráticos para la mayoría de las personas, se requiere una difusión directa pues no puede limitarse a su publicación en la GODF.

Cuadro 2. Exigibilidad y justiciabilidad-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Exigibilidad y justiciabilidad	Responsabilidad	Establece la obligación de formalizar un compromiso directo de la institución con la persona usuaria para el cumplimiento de las obligaciones	×
	Quejas y denuncias	Establece los mecanismos e instrumentos para interponer quejas y denuncias	✓
		Establece la obligación de difundir los mecanismos de quejas y denuncias	✓
		Establece que los mecanismos e instrumentos para quejarse están disponibles y asequibles para cualquier persona	×
		Establece los criterios para la inclusión y exclusión en los programas/acciones	✓
		Establece sanciones para funcionarias y funcionarios que incumplan con lo establecido en la norma	×
		Establece un procedimiento de investigación en caso de violación de un derecho a un usuario	×
	Reparación del daño	Define la responsabilidad/sanción por acción u omisión que desemboque en la violación de un derecho	×
		Establece un mecanismo para atender las recomendaciones de la CDHDF	×
		Establece un procedimiento para la reparación del daño	×

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

3.1.3 Integralidad

Este principio contempla la interdependencia de los derechos y, de manera específica, la relación que guardan entre sí de manera obligada para su realización. Para analizar la incorporación de este principio se consideraron tres atributos esenciales:

- a) La realización complementaria, es decir, la posibilidad real de imbricar programas y servicios para la atención a las personas;
- b) La interdependencia, señalando la obligación de contar con mecanismos interinstitucionales que permitan la coordinación de políticas integrales; y
- c) La intergubernamentalidad, que se refiere de manera específica a la obligación de realizar convenios de colaboración entre entes implementadores que contribuyan a la realización de los derechos (Cuadro 3).

En el caso del DIF-DF es posible observar entre algunos de los programas que tiene a su cargo (por ejemplo, el derecho a la alimentación de las niñas y niños) es directamente relacionado con la realización del derecho a la educación de los mismos. Esta independencia es posible que tenga un desenlace institucional que apunte a la integración de programas y servicios, ya sea mediante convenios de colaboración o acciones específicas que permitan la complementariedad de los servicios.

Del análisis de la normatividad interna se comprobó que no existen limitaciones a la incorporación de personas a los distintos programas que ofrece el ente implementador. Incluso, las reglas de operación establecen la obligación de orientar a las personas usuarias de los programas acerca de otros de los que pudiera ser parte. Esto fortalece la idea de contar con sistemas integrales de protección a las familias.

Además, aunque la normatividad interna del DIF-DF no establece el vínculo existente entre estos derechos y el conjunto de programas que buscan realizarlos pues no se clasifican por derechos, sino de la

manera como la institución se organiza internamente, se reconoce la importancia de la vinculación y coordinación con instituciones gubernamentales para su mejor desempeño, lo cual supone la creación de Comités y mesas de trabajo, aunque no necesariamente éstas apunten a la construcción de un sistema integral de atención.

Un avance se muestra en el establecimiento, de manera explícita en el artículo sexto del Estatuto Orgánico, de la “vinculación sistemática entre sus servicios de rehabilitación y asistencia social...” con aquellos que proporcionen las entidades del sector salud en el ámbito local y federal, obligación que se recupera en las reglas de operación de los distintos programas, como se señala en los párrafos anteriores.

Un elemento que llama la atención en términos de reconocimiento de la integralidad de las acciones es la no inclusión de entidades clave en la atención a grupos de población que atiende el DIF-DF en su Junta de Gobierno. Tal es el caso del Instituto de las Mujeres o el Instituto de Atención al Adulto Mayor, cuyos programas y servicios podrían también darse a conocer y compartir objetivos con los del DIF-DF.

3.1.4 Igualdad y no discriminación

La igualdad y la no discriminación, como se ha señalado, constituyen un principio rector del enfoque de derechos humanos y contempla la obligación estatal de generar condiciones para el acceso equitativo en términos de disponibilidad, accesibilidad y calidad en los programas y servicios ofrecidos por el ente implementador.

Para el análisis de la normatividad interna a la luz de este principio se consideraron cuatro atributos:

- a) Igualdad de oportunidades, es decir, la no discriminación en el acceso a los servicios y programas a cargo del ente implementador, la eliminación de espacios de discrecionalidad que puedan ser ejercidos por el funcionariado, así como la obligación de establecer mecanismos de acceso para quienes no los conocen;

Cuadro 3. Integralidad-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Integralidad	Realización complementaria	No establece límites a la incorporación a dos o más programas o servicios si se cumple con los criterios operativos.	✓
		Establece la obligación al funcionario de ofrecer una “bolsa” de programas o servicios, en función de los criterios operativos.	✓
	Interdependencia	Establece mecanismos de diálogo interinstitucional para la integración de acciones.	✓
	Intergubernamentalidad	Establece la obligación de realizar convenios específicos de colaboración para atención interinstitucional a las personas	✗

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

b) Igualdad de género, que contempla el establecimiento de un rol igualitario entre hombres y mujeres en las acciones desempeñadas por las y los funcionarios, para lo cual se requiere un proceso de capacitación y, en su caso, la realización de acciones afirmativas;

c) La justicia distributiva, es decir, la obligación de atender todo el territorio de manera igualitaria, priorizando a las Delegaciones más vulneradas en sus derechos y; adicionalmente,

d) El reconocimiento a la diversidad de grupos de población, en igualdad de circunstancias independientemente de sus opiniones políticas, raza, origen étnico, género o preferencia sexual, con lo cual se busca identificar la proclividad o no hacia la atención a ciertos grupos por encima de otros.

En términos de igualdad de oportunidades, la normatividad interna del DIF-DF cumple con el estándar establecido, señalando la obligación del funcionariado de recibir y orientar a las personas interesadas, y las reglas de operación establecen mecanismos claros para el acceso y salida de los programas sociales que buscan eliminar la discriminación. Sin embargo, reconociendo que las instituciones son las personas que las componen y representan, es importante que, desde la normatividad interna, se establezca la obligación de capacitación en la materia, específicamente en términos de género, pues, como se verá más adelante, persisten conductas y atavismos culturales que atraviesan a la institución.

Es de reconocer, en el caso del DIF-DF, el establecimiento desde sus objetivos institucionales de la atención prioritaria a los grupos vulnerables, cumpliendo con el atributo de justicia distributiva de la perspectiva de derechos.

Otro elemento que podría mejorar la normatividad interna es el señalamiento explícito de todos los motivos de discriminación que podrían llegar a darse, de manera que todas y todos los funcionarios pudieran reconocerlos y tomar acciones para minimizarlos. Tal es el caso de la población LGTTTI, cuya atención parecería ser la menos calificada.

3.1.5 Participación

La participación ciudadana en los procesos institucionales constituye una palanca central del desarrollo democrático de la Ciudad. Desde una perspectiva de derechos humanos, como se muestra en el Cuadro 5, la participación incluye los atributos de:

- a)** Reconocimiento a la pluralidad, esto es, de aceptación de diversos puntos de vista;
- b)** Inclusión, que invita directamente a ser parte de las decisiones públicas;
- c)** De empoderamiento, a partir de la dotación de capacidades a las personas;
- d)** De intersectorialidad, referente a la vinculación entre distintos sectores especializados para la oferta de programas y servicios, así como de
- e)** Transparencia y, consecuentemente, de
- f)** Rendición de cuentas.

Cuadro 4. Igualdad y no discriminación-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Igualdad y no discriminación	Igualdad de oportunidades	Establece que la incorporación y permanencia en un programa o servicio es independiente a criterios no establecidos.	✓
		Establezca los criterios para la inclusión y exclusión en los programas/ acciones	✓
		Establece mecanismos para el acceso a los servicios/programas, para quienes tradicionalmente no lo conocen.	✓
	Igualdad de género	Utiliza un lenguaje igualitario en el trato a hombres y mujeres	✗
		Establece la obligación de capacitar a las y los funcionarios en igualdad de género	✗
		Establezca la atribución para desarrollar acciones afirmativas hacia las mujeres derechohabientes.	✗
	Justicia distributiva	Establece mecanismos que hagan accesibles los servicios/programas específicamente a las regiones vulnerables (cobertura)	✓
Respeto a la diferencia o a la diversidad	Reconoce la diversidad de grupos de población independientemente de su condición económica, raza, origen étnico, género y orientación sexual	✗	

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

El análisis de la normatividad en la materia contempló catorce variables a verificar, encontrando que, si bien se establece en distintas partes el derecho de las personas a participar en distintos espacios socio-estatales, no existe mecanismo que obligue al funcionario a consultar y, en su caso, considerar las propuestas realizadas por los usuarios de las políticas del ente implementador. Incluso no aparece la obligación de contar con un registro documental de dichos espacios de vinculación.

Dado que se trata de un elemento central para la construcción de ciudadanía, la normatividad debería considerar la utilización de los programas sociales como vehículo para la capacitación a los derechohabientes en los mecanismos de vinculación con la dependencia, así como las vías para la quejas y, en general, la exigencia.

En materia de transparencia, la normatividad interna tiene todavía limitantes, las cuales impiden el conocimiento pleno y claro entendimiento de las reglas por parte de los usuarios. Aunque

las reglas de operación hacen énfasis en la protección de datos personales de las y los usuarios, hace falta exponer de manera explícita la manera como las personas pueden acceder a la información sobre los programas, siendo especialmente necesario que dicha información se presente de manera comprensible para quienes la requieren. El acceso a la información debe tener como población objetivo a quienes sean potencialmente derechohabientes y no, como hasta ahora sucede, presentarse de manera técnica, para una comprensión formada.

La rendición de cuentas es un concepto que tampoco aparece de manera clara en los documentos rectores del ente implementador.¹³ De manera recurrente, se hace mención a las evaluaciones en distintas partes del actuar institucional. Sin embargo, no existe la obligación de contar con un registro público de las quejas y denuncias, su avance y eventual resolución para evaluar las políticas públicas y los programas que ejercen presupuesto. Un paso importante en este sentido sería el señalamiento claro de un periodo de respuesta o justificación a la persona solicitante.

Cuadro 5. Participación-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Participación	Diversidad y pluralidad	Reconoce la participación y puntos de vista de los actores involucrados en los servicios y programas del ente implementador	✗
	Inclusión	Establece el derecho de las personas a participar en la toma de decisiones públicas	✓
		Establece la obligación de realizar consultas a las OSC, académicos o especialistas sobre el impacto y calidad de los programas y servicios	✗
	Empoderamiento	Establece la obligación de capacitar a las personas usuarias en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos	✗
		Establece la obligación de realizar consultas sobre la satisfacción a la población usuaria	✗
	Intersectorialidad	Establece la inclusión de los distintos sectores involucrados en la realización del derecho	✓
	Transparencia	Establece a la población usuaria como objetivo de la transparencia y el acceso a la información	✗
		Establece un procedimiento para el acceso a la información	✓
		Establece la obligación de contar con mecanismos de difusión de las acciones/programas/políticas a la población	✓
		Establece la obligación de capacitar a los funcionarios en transparencia y acceso a la información	✓
		Establece que la información sea accesible y comprensible	✗
		Establece la obligación de realizar un registro documental de todas las reuniones públicas	✗
	Rendición de cuentas	Establece la obligación de contar con un registro público de seguimiento a quejas, denuncias y consultas	✗
		Establece la obligación de justificar las acciones dirigidas a las personas cuando quien resulte afectado lo solicite	✗

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

13 Con mecanismos de rendición de cuentas se ponen pesos y contrapesos al actuar institucional al mismo tiempo que se incentiva a implementar y utilizar los recursos de forma efectiva. Este elemento liga los principios de participación y de efectividad. Sin presión ciudadana, la dependencia reflejará un mínimo esfuerzo y la rendición de cuentas será débil, por lo cual es necesario que la ciudadanía cuente con información clara sobre sus derechos y los mecanismos de exigibilidad correspondientes.

3.1.6 Efectividad

La efectividad comprende distintos componentes que traducen las estrategias y objetivos institucionales en acciones y metas objetivas, para lo cual se establece la realización de informes, reportes periódicos y progresivos del gasto, así como el monitoreo permanente de avances.

El análisis estructural revela que se reconoce la importancia de las evaluaciones tanto internas como externas, estableciendo la obligación de contar con un sistema de monitoreo. Sin embargo, no se señala cuál debería ser el desenlace de dichas evaluaciones, quedando a discrecionalidad del funcionariado su aceptación.

En el caso de los programas sociales, se establecen indicadores atendiendo a la metodología del marco lógico, el cual está enfocado en resultados, aunque no se hace explícito de qué manera se procesan éstas mediciones y si el funcionariado está obligados o no a considerarlas para modificar los programas.

Tampoco se hace mención, en los multicitados documentos normativos internos, a la realización progresiva de los derechos, es decir, la importancia de continuar avanzando en la cobertura, utilizando el máximo de recursos posibles en función de las necesidades de la población, como se establece en la Ley de Desarrollo Social o la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

3.2 Análisis de procesos o del esfuerzo institucional

El análisis planteado para determinar el grado de institucionalización del enfoque de derechos humanos en los entes implementadores del Programa, como se ha venido señalando, está compuesto por dos partes: la primera aborda la evaluación del compromiso normativo con el marco internacional de los derechos humanos y, en una segunda etapa, denominada análisis de procesos, se pretende verificar el esfuerzo institucional a partir de la existencia o no de mecanismos institucionales necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos.

El presente apartado aborda la segunda parte de este análisis y se concentra en la evaluación de la capacidad de implementación del DIF-DF a partir de las atribuciones normativas. Para realizar este análisis se partió de los seis principios rectores señalados anteriormente, cada uno de los cuales se compone de diferentes atributos y variables a evaluar, cuya calificación depende de una combinación lineal de los resultados de los indicadores.

La información utilizada para alimentar los indicadores fue solicitada y proporcionada por cada una de las instituciones o entes implementadores, algunos de los cuales se dificultó su evaluación en función de si la información requerida o no está disponible o no fue entregada por las dependencias. Frente a esta posibilidad se consultaron fuentes externas para obtener información pública

Cuadro 6. Efectividad-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Efectividad	Cumplimiento de objetivos	Establece la obligación de realizar evaluaciones externas de los servicios/acciones	✓
		Establece la obligación de incorporar los resultados de las evaluaciones externas	✗
		Establece la obligación de fijar metas y evaluar los resultados periódicamente	✓
		Establece la obligación de difundir el grado de avance de las metas establecidas	✗
		Establece la obligación de justificar el cumplimiento o no de las metas establecidas	✗
	Sustentabilidad	Establece criterios para la continuidad de los programas/servicios en función de los objetivos	✗
	Realización progresiva	Establece la obligación de no reducir los recursos destinados a la realización del derecho a menos que se demuestre disminución en la demanda	✗
		Establece la obligación de aumentar progresivamente los recursos destinados a la mejora de los servicios/acciones	✗
	Máximo uso de recursos disponibles	Establece un candado al subejercicio del gasto en los programas y servicios	✗
	Indicadores y puntos de referencia.	Establece la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación interna	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

requerida, tales como el Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Consejo de Evaluación del Distrito Federal (Evalúa DF), entre otras.

A continuación se presenta el análisis por principio, cuyas referencias se ubican en un cuadro anexo.

3.2.1 Universalidad

El primero de los principios a valorar en el ente implementador corresponde a la universalidad de los derechos, el cual, para su análisis, se divide en dos atributos. Por un lado, el reconocimiento del marco normativo en el actuar cotidiano institucional, esto es, en funcionarios capacitados para una atención integral a las personas usuarias de los servicios y programas que tengan a su cargo, y, por otro, la territorialidad, esto es, en una distribución de los recursos presupuestales en función de la vulnerabilidad de las familias.

La manera como se califica el esfuerzo, en términos de mejorar la calidad en la atención, depende de tres variables. La primera se refiere a la existencia de presupuesto y un programa de capacitación a las y los funcionarios sobre derechos humanos. La segunda corresponde a la verificación del establecimiento de metas de atención y su cumplimiento, valorándolo en función de la población atendida. La tercera está relacionada con la distribución presupuestal que se realiza focalizándola en las familias más vulnerables.

Al respecto, la información presentada por la dependencia, así como la que se recopiló de las diferentes fuentes públicas, no brindan mayores detalles para determinar la efectiva realización de un programa mínimo de capacitación. Si bien se reconoce una partida para capacitación en el presupuesto 2012 de la institución, no es posible identificar de qué tipo de capacitación se está ha-

blando. Para este trabajo, la dependencia proporcionó un informe de curso de capacitación 2011-2012. En éste apenas figura un curso impartido por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal que está muy lejos de representar un programa de capacitación en forma. No existe un temario ni cursos programados que aborden diferentes vertientes sobre derechos humanos.

Respecto al avance en cumplimiento de metas de atención, establecidas para cada programa social de acuerdo con los formatos de seguimiento de los programas del DIF-DF, los cuales se refieren sólo al primer trimestre de 2013, en promedio se ha atendido el 54.1% de las metas institucionales.

En relación con el atributo de territorialidad, que tiene por objetivo evaluar la disposición de recursos por parte de la dependencia y si estos recursos se dirigen a los espacios más necesitados, es posible señalar, basado en datos oficiales, que los recursos son destinados, en más del 60%, a las Delegaciones que más lo requieren en función del grado de vulnerabilidad de las personas, cumpliendo así con el objetivo principal de la dependencia desde su Decreto de Creación (los datos relacionados con esta comparación se encuentran en el anexo de este apartado).

Esta valoración revela la necesidad de contar con un programa de capacitación permanente para las y los funcionarios, así como la de mejorar el sistema de seguimiento al avance de los programas sociales, recalcando la necesidad de hacer pública esa información (ver Cuadro 7).¹⁴

3.2.2 Exigibilidad y justiciabilidad

El principio de exigibilidad y justiciabilidad hace referencia a la existencia y operatividad de mecanismos que permitan a las personas usuarias presentar demandas, ante las autoridades responsables, del cumplimiento de sus funciones conforme lo marca la

Cuadro 7. Universalidad-Procesos

Principios	Atributos	Variables	Verificación
Universalidad	Reconocimiento del marco normativo de DDHH	Presupuesto para la capacitación de las y los funcionarios en el marco de derechos humanos	✗
		Existe un programa de capacitación a las y los funcionarios en el enfoque de derechos humanos	✗
		Porcentaje de personas atendidas con relación a las metas institucionales	✓
	Territorialidad	Porcentaje del presupuesto ejercido por persona en las Delegaciones más atrasadas en términos de desarrollo y pobreza	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

¹⁴ A través de mecanismos de rendición de cuentas, los puntos conflictivos de los programas resultan más visibles y dirigibles, con mayores impactos políticos al mostrar mejores resultados que atienden directamente a las demandas de los derechohabientes y usuarios de los programas.

normatividad. En este caso, la evaluación de este principio se divide en tres atributos:

- La responsabilidad objetiva de la entidad frente a las personas usuarias;
- La existencia de mecanismos efectivos para presentar quejas y denuncias; y
- La posibilidad real de exigir la reparación del daño en caso de que se vea afectada la persona. La calificación obtenida por la institución depende de siete variables que miden el esfuerzo institucional en esta dimensión.

La responsabilidad es el primer atributo a verificar, la cual se compone de dos variables:

- a) La existencia de un sistema de atención abierta, y
- b) El porcentaje de solicitudes de información que fueron recibidas sobre el total de solicitudes de información que fueron atendidas.

En el caso del DIF-DF no se cuenta con la información de solicitudes de información recibidas ni atendidas, por lo que no se puede verificar esta variable.

El otro atributo evaluado, que es parte de este principio, se refiere a la existencia de un mecanismo de quejas y denuncias que permita a las y los usuarios una exigencia mínima de cuentas. Para verificar esta variable se requiere que dentro de la institución por lo menos se cumpla con dos características: primero, que existan mecanismos de atención de denuncias y, segundo, que exista personal destinado a atenderlas. En este caso, el DIF-DF cumplió con ambas características pues en su organigrama señala la existencia de una Dirección que tiene este cometido, la cual cuenta con presupuesto anual determinado.

La última dimensión evaluada es la reparación de los daños. Esta dimensión, compuesta por tres indicadores, tiene por objetivo evaluar

la existencia de esfuerzos institucionales con miras a la atención específica en caso de una afectación directa de la institución contra cualquier persona. Para analizar este punto se revisó la base de recomendaciones emitidas por la CDHDF a las dependencias de la Ciudad y no se encontró alguna dirigida al DIF-DF, razón por la cual no existe, a la fecha, funcionario sancionado por este motivo. Esta situación podría revelar la buena calidad en la atención por parte de las y los funcionarios, aunque también tendría que ver con la falta de información de las y los usuarios respecto a sus derechos e instancias a las cuales recurrir en caso de necesitarlo.

En general, este principio obtuvo una calificación de seis sobre diez, encontrando un área susceptible de mejora en la potencial existencia de mecanismos de reparación de los daños en materia de derechos humanos y en la falta de información sobre el número y el estado de las solicitudes de información, además en la falta de un presupuesto destinado a esta función.

Finalmente, en relación al esfuerzo institucional en términos de exigibilidad, es posible identificar una consecuencia de las deficiencias en el marco normativo, pues al no especificar de manera transparente los mecanismos y procesos que se deben seguir para las quejas, denuncias y solicitudes, se genera una confusión en la presentación y atención a las mismas (ver Cuadro 8).

3.2.3 Integralidad

El principio de integralidad apunta a la necesidad de reconocer la interdependencia necesaria para la realización de los derechos, lo cual deriva en la existencia o no de convenios de colaboración específica, en la posibilidad de incorporarse a más programas y en los procesos de coordinación entre dependencias, ámbitos de gobierno, así como con especialistas académicos o de la sociedad civil para el mejoramiento del actuar institucional.

Los atributos de este principio son consistentes con esta definición y pretenden verificar tres variables.

Cuadro 8. Exigibilidad y justiciabilidad-Procesos

Principios	Atributos	Variable	Verificación
Exigibilidad y justiciabilidad	Responsabilidad	Existe un sistema de atención a la ciudadanía abierta	✓
		Porcentaje de solicitudes recibidas/atendidas	✗
	Quejas y denuncias	Existen mecanismos para atender denuncias por el ente implementador (ventanilla, teléfono, Internet)	✓
		Existe personal responsable de la realización del procedimiento	✓
	Reparación del daño	Existe presupuesto para la realización del procedimiento	✗
		Porcentaje de recomendaciones aceptadas del total de recomendaciones emitidas por CDHDF	✓
		Porcentaje de las y los funcionarios sancionados del total de funcionarios denunciados	✗

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Cuadro 9. Integralidad-Procesos

Principios	Atributos	Variable	Verificación
Integralidad	Realización complementaria	Existen espacios o organismos de coordinación interinstitucional	✓
	Interdependencia	Existen presupuesto y personal en organismos de coordinación interinstitucional	✓
	Intergubernamentalidad	Existen convenios de colaboración interinstitucional	X
		Existen reuniones de coordinación con otros entes implementadores	X

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

La primera es la realización complementaria, derivada de la incorporación de las personas a dos o más servicios o programas, así como de la existencia de espacios de coordinación institucional, lo cual se pudo demostrar a partir de la lista de reuniones realizadas en el último año, entregada por la institución.

La siguiente es la existencia de presupuesto y personal ex profeso para llevar a cabo esta coordinación, lo cual no pudo ser corroborado en la revisión del Programa Operativo Anual para 2013 (POA), lo que podría indicar que no se realiza este esfuerzo por parte de la institución.

El último aspecto a verificar es la existencia de convenios de colaboración con otras dependencias y la realización de reuniones con estas mismas, para lo cual se solicitaron convenios, minutas, bitácoras e informes en donde se muestre la existencia y periodicidad de las mismas, situación que fue imposible verificar con la información proporcionada pues, aunque están documentadas las reuniones, no se especifica quiénes fueron las instituciones participantes, ni se entregó el seguimiento de las mismas.

Para mejorar este proceso es conveniente desarrollar y formalizar un sistema de seguimiento a las reuniones, además destinar presupuesto a personal que se encargue de organizar y llevar el seguimiento de los acuerdos y participantes que permita verificar avances y alcanzar los objetivos planteados (ver Cuadro 9).

3.2.4 Igualdad y no discriminación

La igualdad y no discriminación son principios transversales que se invocan en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, comenzando por los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos. La traducción de la narrativa de las normas sobre el derecho a un conjunto de atributos, mutuamente excluyentes y exhaustivos, así como su desenlace en indicadores, reviste ciertas dificultades. La discriminación o la no discriminación muchas veces pueden no ser directamente observables, y tal vez tampoco puedan aislarse fácilmente de la realización de otros derechos.

En la herramienta desarrollada para su valoración, el cumplimiento de este principio se aborda desde cuatro atributos a saber: la igualdad de género, la igualdad de oportunidades, la justicia distributiva y el respeto a las diferencias o la diversidad.

A estos atributos les corresponden diez variables a verificar, que intentan capturar el esfuerzo institucional que realiza la institución en esta dimensión. Dentro del primer atributo encontramos tres característica a evaluar:

- La primera corresponde a la existencia de mecanismos o acciones orientadas a brindar un trato igualitario en la atención;
- Otra variable se presenta a través del porcentaje de quejas por discriminación; y
- Una última se interpreta a partir del porcentaje de usuarios de los servicios y programas del ente implementador que se dividen de acuerdo con su sexo. Con respecto a este atributo, se pudieron verificar dos de tres de las variables señaladas. Esta verificación se realizó a partir de la revisión del padrón de beneficiarios que fueron facilitados por la institución y en análisis de su portal de Internet.

En materia de igualdad de género se verificaron tres aspectos. Por un lado, la existencia de acciones afirmativas orientadas a brindar atención igualitaria a hombres y mujeres, independiente de su situación económica o preferencias sexuales o situación procedencia y, por el otro, la relación que existe entre sexo y nivel salarial que perciben los funcionarios de la dependencia y la existencia de campañas de sensibilización sobre derechos de igualdad y no discriminación. Dentro de estas variables fue posible verificar la existencia de acciones afirmativas realizadas por la dependencia y el desarrollo de campañas incorporadas en los cursos impartidos a los beneficiarios.

La valoración del directorio de funcionarias y funcionarios mostró que, aunque más del 40% de su planta de trabajadores son mujeres, la mayoría se ubica en los niveles más bajos de responsabilidad e ingreso.

Por otro lado, la justicia distributiva se aborda desde la perspectiva de dos indicadores o variables, las cuales intentan verificar:

- a) La existencia de funcionarias y funcionarios capacitados en materia de derechos humanos e igualdad y no discriminación, y
- b) La existencia de presupuesto destinado a políticas internas para eliminar la discriminación. Para este atributo se pudo verificar sólo uno de los dos indicadores. Existe constancia de capacitación en materia de derechos humanos por lo menos en el año 2012, el cual fue impartido por la CDHDF, aunque, como se verá más adelante, no necesariamente se refleja en capacidades instaladas, y no se cuenta con un presupuesto específico para políticas y campañas de sensibilización que abonen a minimizar las experiencias de exclusión por estas causas.

Finalmente, el último indicador a verificar es la existencia de mecanismos para reorientar y monitorear el presupuesto, el cual también se pudo analizar a partir de los informes trimestrales que el ente implementador entrega a la Secretaría de Finanzas, los cuales pueden consultarse en su portal de Internet.

La calificación obtenida en la valoración de este principio es de ocho sobre diez, lo que muestra que sí existe atención al tema en la institución. La variable que no se pudo verificar fue el porcentaje de quejas existentes en esta materia, mientras que la estructura salarial por sexo no refleja una distribución equitativa de los niveles jerárquicos y, por lo tanto, salariales dentro de la institución.

Como se ha señalado, la capacitación es un componente clave para la atención a las personas sin discriminación y la movilidad de los funcionarios atenta directamente contra este principio, pues de poco o nada sirve haber completado un ciclo

de capacitación si al año siguiente todo el personal es removido de sus cargos. Es importante insistir en la profesionalización del servicio público en la Ciudad para lograr avanzar en este sentido (ver Cuadro 10).

3.2.5 Participación

El principio de participación se compone de seis atributos que abarcan la diversidad y la pluralidad, la inclusión, el empoderamiento, la intersectorialidad, la transparencia y la rendición de cuentas. La evaluación en esta dimensión depende de doce variables a verificar.

El primero de los atributos a evaluar es la diversidad y la pluralidad, el cual examina la realización efectiva de reuniones de vinculación con personas pertenecientes a grupos vulnerables que sean atendidas por la dependencia a partir de los programas sociales que tiene a su cargo. En este caso, se comprobó que en el caso del DIF-DF existen muy pocos espacios de diálogo fuera de la entrega de apoyos, y mucho menos hay un mecanismo por el cual las y los ciudadanos interesados intenten participar en la toma de decisiones del instituto.

Como ya es conocido, el atributo de inclusión depende de la existencia de espacios de diálogo y seguimiento de los resultados de las políticas públicas con miembros de la sociedad civil, así como de la existencia de un procedimiento para incorporar las propuestas ciudadanas. Se pretendía verificar estas características a partir de la existencia de un calendario de reuniones y del registro de instituciones asistentes a éstas, así como de la presencia de personal encargado de generar los mecanismos para que se presentaran este tipo de reuniones. Sin embargo, no se pudo verificar este punto, ni en su organigrama, ni el Programa Operativo Anual (POA), ni en el calendario de reuniones entregado por la institución.

Cuadro 10. Igualdad y no discriminación-Procesos

Principios	Atributos	Variable	Verificación
Igualdad y no discriminación	Igualdad de oportunidades	Existen mecanismos o acciones orientadas a brindar un trato igualitario en la atención	✓
		Porcentaje de quejas por discriminación según sexo	✗
		Porcentaje de usuarios según sexo	✓
	Igualdad de género	Existen acciones afirmativas orientadas a brindar atención igualitaria a hombres y mujeres	✓
		Existen campañas de sensibilización de derechos de igualdad y no discriminación	✓
		Porcentaje de funcionarios e Ingreso según sexo	✓
	Justicia distributiva	Existen funcionarios y funcionarias capacitados en materia de igualdad y no discriminación	✗
		Existe presupuesto destinado a políticas internas para eliminar la discriminación	✓
	Respeto a la diferencia o a la diversidad	Existen mecanismos o acciones de monitoreo que permitan reorientar el presupuesto en materia de igualdad y no discriminación.	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

En relación con el atributo de empoderamiento, consistente en la dotación de capacidades en las personas para el reconocimiento y exigencia de sus derechos. Se verifica con la existencia de talleres y cursos de capacitación sobre derechos humanos, en donde se muestran los mecanismos de participación, las instancias para la queja, etcétera.¹⁵ Este último atributo se pudo verificar a partir del *Informe de cursos impartidos a los beneficiarios*, informe proporcionado 2001-2012 por la misma dependencia.

El siguiente grupo de indicadores que componen este principio de participación abordan la intersectorialidad, la cual se determina mediante la comprobación de la existencia de espacios de diálogo con miembros de los distintos grupos involucrados. Este atributo no se pudo verificar pues no se presentó registro en su informe de reuniones de alguna que se hubiera realizado con grupos involucrados. Las únicas reuniones demostradas fueron para capacitación y no con la finalidad de hacerlos partícipes en la toma de decisiones, situación que deja abierta la duda acerca de la efectividad de las reuniones en términos de captación de propuestas, comentarios para la mejora o, incluso, quejas y denuncias.

En el caso de la transparencia, como atributo indispensable para la participación efectiva, la herramienta comprende cinco variables de las cuales cuatro pudieron ser verificadas. La institución cumple con la difusión de información a las y los usuarios, aunque ésta se da principalmente por medio de carteles, lo que indica que existen recursos destinados a este tema, aunque quizá haga falta diversificarlos de manera creativa para acercar la información a la población objetivo. Uno de los problemas recurrentes en este sentido es la no identificación

de la población usuaria como objetivo de la difusión de información, quedando ésta disponible para especialistas y contralores, pero lejos de las personas que potencialmente serían derechohabientes.

Por otro lado, en su portal de Internet es fácil localizar los mecanismos para levantar una queja, lo cual se puede realizar por vía telefónica o Internet y también se puede localizar información de sus programas y las acciones realizadas por el instituto.

El último atributo es la rendición de cuentas, que se caracteriza por la existencia de un mecanismo de seguimiento de las demandas sociales, así como por la existencia de información pública de los resultados y padrón de sus programas, de los cuales sólo el primer elemento se pudo verificar. La difusión de las reglas de operación se realiza a través del portal de Internet, lo cual dificulta el acceso e interpretación para la mayoría de la población en condiciones de vulnerabilidad.

Hay dos elementos clave que deben revisarse para medir la rendición de cuentas:

1. La capacidad de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil para monitorear a los proveedores de servicios públicos; y
2. Servicios públicos y comunicación entre la dependencia y la ciudadanía. A pesar de la relativa fortaleza que se observa en las reglas de operación de la dependencia para acercarse a la ciudadanía, se observa una desvinculación entre ambas.

Cuadro 11. Participación-Procesos

Principios	Atributos	Variables	Verificación
Participación	Diversidad y pluralidad	Existen espacios de diálogo con miembros de grupos vulnerables	✓
	Inclusión	Existen espacios de diálogo y seguimiento de los resultados de las políticas públicas con miembros de la sociedad civil	✗
		Existe un procedimiento válido de incorporación de propuestas ciudadanas	✗
	Empoderamiento	Cursos de capacitación que contribuyan al empoderamiento de las personas (capacitación técnica y legal para la difusión de los derechos)	✓
	Intersectorialidad	Existen de espacios de diálogo con miembros de distintos grupos involucrados	✗
	Transparencia	Porcentaje de solicitudes de información aceptadas y entregadas	✗
		Existe un presupuesto para difusión de la información relevante a las y los usuarios	✓
		Existe información publicada de los programas/acciones que realiza la dependencia	✓
		La información es accesible y comprensible para las y los usuarios	✓
		Existe un registro abierto de las reuniones públicas de los funcionarios	✓
	Rendición de cuentas	Existe un sistema de seguimiento a las solicitudes y demandas sociales en el portal de la entidad implementadora	✓
		Se realizan y publican informes de labores e información derivada de sus programas, presupuesto, apoyos entregados y padrón de beneficiarios en su portal de Internet	✗

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

¹⁵ Los esfuerzos para empoderar a los ciudadanos tienen que ir acompañados de mecanismos estatales que aseguren la rendición de cuentas y la responsabilización de quienes portan los deberes u obligaciones de implementar las políticas públicas.

La calificación obtenida por la dependencia en este principio es de seis sobre diez. Las calificaciones más bajas se presentaron en los atributos de inclusión e intersectorialidad, lo que refleja los pocos espacios de diálogo de la dependencia con los diversos actores interesados y con algunas dependencias (ver Cuadro 11).

3.2.6 Efectividad

Este último principio a verificar se divide en cinco atributos, los cuales, a su vez, son evaluados a partir de la respuesta a seis variables. El primero de ellos aborda el cumplimiento de los objetivos que se valoran a través de dos indicadores:

- a) La existencia de evaluaciones externas de los servicios y de los programas de la dependencia; y
- b) La existencia de la publicación de informes trimestrales de los avances de los programas y servicios. En este atributo se pudieron verificar los dos indicadores, pues hay información disponible de evaluaciones externas. Sin embargo, aunque se pudo verificar la existencia de información sobre el seguimiento sistemático del presupuesto de los programas y de sus metas, esta información es sólo de uso interno y no es publicada. La recomendación sería que esta información sea sistematizada y presentada en informes recurrentes a lo largo del ejercicio del gasto con la finalidad de hacerla de carácter público.

El siguiente atributo es la sustentabilidad y es evaluado por la existencia de un subejercicio del presupuesto por parte de la dependencia, el cual pudiera afectar el funcionamiento de los programas o servicios prestados por ella. Este indicador fue verificado con la información de los últimos dos años, en los cuales se demostró haberse ejercido el presupuesto en tiempo y forma y, al menos para el año 2013, se cuenta con un sistema de monitoreo presupuestal.

La realización progresiva se calificó con la existencia de reportes o informes de la evolución del gastos y programas/acciones. Esta dimensión pudo ser verificada a partir de los reportes de seguimiento de los programas sociales.

Los últimos dos atributos pertenecientes a este principio son el máximo uso de recursos disponibles y la instrumentación de indicadores y puntos de referencia. El primero se evalúa con la existencia de acciones, metas y programas de cumplimiento; el segundo, con la existencia de indicadores de monitoreo y seguimiento de los programas. En el primer caso se pudo verificar la existencia de estas metas y programas en los informes de gobierno y en el POA, mientras que el segundo se pudo comprobar a partir de los reportes de indicadores entregados por la dependencia. De manera general, la calificación obtenida por la dependencia en este principio es de diez.

Resumiendo, de acuerdo con los resultados obtenidos por la dependencia, los principios que necesitan más atención son: la universalidad de los derechos; también necesita avanzar en los mecanismos y acciones que permitan la exigibilidad y la justiciabilidad, así como también la participación y la efectividad (ver Cuadro 12).

3.3 Análisis cualitativo/entrevistas

Para llevar a cabo el análisis cualitativo, se realizaron entrevistas a tres tipos de actores del proceso institucional del ente implementador. En primer lugar a los usuarios, para lo cual se realizó una muestra aleatoria de los padrones de los programas sociales. En segundo, se realizaron entrevistas a funcionarios de las diferentes áreas, relacionadas con la vinculación con la población usuaria, en distintos niveles de responsabilidad y cuyas actividades estaban relacionadas con la instrumentación de las líneas de acción. Finalmente, se realizaron entrevistas a dos expertos de la sociedad civil (Cauce Ciudadano, A.C., y Red por los

Cuadro 12. Efectividad-Procesos

Principios	Atributos	Variable	Verificación
Efectividad	Cumplimiento de objetivos	Existen evaluaciones externas de los servicios/acciones/programas de la dependencia	✓
		Existen y se publicación de reportes trimestrales de avances de los programas/acciones/servicios	✓
	Sustentabilidad	Existe o no de subejercicio en la realización de las acciones/servicios	✓
	Realización progresiva	Existen informes de la evolución del gasto de la dependencia en los servicios/acciones/programas	✓
	Máximo uso de recursos disponibles	Existen planes de acción, metas programáticas y cumplimiento anual	✓
	Indicadores y puntos de referencia.	Existen de indicadores de seguimiento y monitoreo de las acciones/programas	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Derechos de la Infancia en México REDIM), cuyas actividades estuvieran relacionadas con los derechos que pretende realizar el DIF-DF y con conocimiento del desempeño de la misma.

El análisis de las entrevistas a las personas usuarias de los programas sociales del DIF-DF presentó diversos obstáculos, siendo el más grave que no se pudo entrevistar a toda la muestra que se tenía contemplada. La muestra aleatoria que resultó del padrón de beneficiarios que entregó el DIF-DF constaba de veintidós personas, de las cuales la dependencia no encontró a tres usuarios (13.6%) en su propia base de datos. Del 87.4% restante, de cuatro usuarios no se proporcionó un teléfono de contacto directo porque por el programa al que están inscritos la canalización tiene que ser a través de la Secretaría de Educación Pública, quedando quince personas a entrevistar. En la mayoría de los casos no pudimos comunicarnos a los números proporcionados. En otros no se pudo localizar a la persona en su domicilio. Al final sólo se pudo realizar el 45.5% del total de la muestra (diez entrevistas), cuyos resultados se detallan a continuación.

En cuanto a los funcionarios de la muestra aleatoria que se conformó por veinte entrevistas, cuatro fueron a Directores, cinco a Subdirectores y once a Jefes de Unidad Departamental. Todos ellos realizaron la entrevista en forma personal, respondiendo el cuestionario en promedio en 35 minutos.

Las entrevistas tuvieron el objetivo de explorar acerca de la percepción y el conocimiento que tienen los tres grupos entrevistados respecto a la institucionalización del enfoque de derechos humanos en el ente implementador en que laboran o con el que interactúan a partir de su entendimiento del marco normativo, conocimiento del esfuerzo institucional y calidad en los servicios o programas de que son usuarios.

Asimismo, se indagó acerca de la percepción y conocimiento que tienen las personas entrevistadas –funcionarios y expertos– sobre el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, sus líneas de acción y los principales obstáculos y avances en su cumplimiento. Es importante señalar que, considerando la representatividad de la muestra, no es posible generalizar acerca de las respuestas, sino tener cierta luz que permita distinguir la orientación institucional actual con respecto de los temas mencionados.

Las primeras dos partes de la entrevista se realizaron mediante la respuesta a un cuestionario cerrado, lo cual permitió verificar tiempos y reacciones frente a las preguntas. La mayoría se contestaron rápidamente, lo que muestra que sus respuestas son, en lo general, sus percepciones inmediatas. La segunda parte constó de cinco preguntas abiertas que buscaron indagar acerca del conocimiento específico de las líneas de acción y los obstáculos que se han detectado para su instrumentación. A continuación se presenta un análisis de las respuestas de las y los funcionarios entrevistados.

3.3.1 Conocimiento del enfoque de derechos humanos

Las y los funcionarios del DIF-DF mostraron experiencias distintas en torno a lo que significan los derechos humanos, dependiendo de su nivel jerárquico, revelando que hay un conocimiento más pro-

fundo del tema en los cargos directivos que en aquellos que realizan la operación. Eso tiene sentido para la planeación y el diseño de las estrategias y programas, pero, como se verá más adelante, podría tener consecuencias en la vinculación con la población usuaria. Llama la atención que la mitad del funcionariado entrevistados no respondió de forma precisa acerca del significado de los derechos humanos, siendo mejor calificadas las mujeres (54%) que los hombres (44%), lo que quizá se explique por la falta de un reconocimiento explícito de esta perspectiva en el marco normativo.

Para Usted, los derechos humanos son:



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Aunque todos los programas a cargo del DIF-DF corresponden a la realización de los derechos sociales, poco menos de la mitad (45%) no tiene una idea clara de cuáles son los objetivos institucionales desde una perspectiva de derechos.

2. Pensando en el mandato institucional del ente implementador donde realiza sus labores, ¿qué derechos piensa que constituye a garantizar, proteger o respetar a las personas que viven en la Ciudad de México?



Además, apenas una ligera mayoría (55%) tiene conocimiento del significado del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, lo cual comprende un enfoque sistémico desde el diseño de las mismas, aunque un 20% considera que el enfoque de derechos humanos tiene que ver únicamente con el apoyo a las personas más vulnerables. Este resultado encuentra una explicación en la manera como, desde la normatividad interna, se omite la mención a los derechos humanos, lo que se puede observar tanto en la redacción de los objetivos como de las atribuciones.

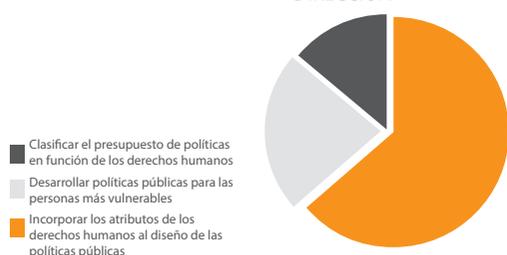
Cuadro 13. Desde su punto de vista, el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas consiste en:

	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Capacitar a las y los funcionarios que aplican las políticas en temas de discriminación e igualdad de género	10.0	10.0
Clasificar el presupuesto de las políticas en función de los derechos humanos	15.0	25.0
Desarrollar políticas públicas para las personas más vulnerables	20.0	45.0
Incorporar los atributos de los derechos humanos al diseño de las políticas públicas	55.0	100.00
Total	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

3. Desde su punto de vista, el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas consiste en:

DIRECCIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

3. Desde su punto de vista, el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas consiste en:

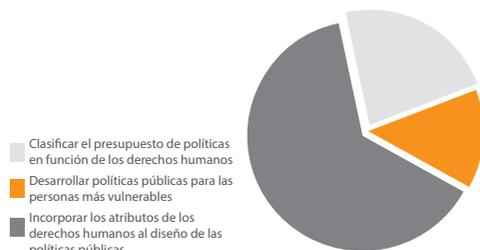
SUBDIRECTOR



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

3. Desde su punto de vista, el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas consiste en:

JEFE DE UNIDAD



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Llama la atención que los subdirectores (66.7%) respondieran, de manera equívoca, que el EDH significa capacitar a las y los funcionarios que aplican las políticas en temas de discriminación e igualdad de género, lo cual sugiere que las capacitaciones que han tenido hicieron énfasis en esos temas, pero, también, que no fueron efectivas o no se tomaron en ese nivel jerárquico.

Al parecer, no existe una idea rectora sobre lo que en términos generales constituye el marco de derechos humanos, lo cual da cuenta de lo poco que ha permeado el ideal de tener una política pública basada en esta perspectiva, así como de la necesidad de contar con un programa de capacitación sistemático.

3.3.2 Universalidad

Respecto al principio de universalidad, se indagó acerca de la existencia de distinciones en la atención por grupo de población. El 80% de las y los funcionarios entrevistados reconoce que todas las personas son titulares de derechos. Sin embargo, cuando se les pregunta cuál es el grupo de la población mejor atendido, la mitad percibe que niños y niñas en lugar de todas las personas (30%).

Cuadro 14. En el ámbito de su ente implementador, ¿qué grupo de la población considera que es mejor atendido?

	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Mujeres	5.0	5.0
Niños y niñas	50.0	55.0
Personas discapacitadas	15.0	70.0
Todas las personas	30.0	100.0
Total	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

La mitad de las y los funcionarios respondió que el grupo de la población peor atendido en el DIF-DF es el de personas LGBTTTI, lo cual revela la escasa vinculación con este sector, quizá debido a que no cuentan con programas focalizados, pero también a la falta de conocimiento en términos de tolerancia y aprecio a la diversidad.

Por el lado de las y los usuarios, cuando se les preguntaba su conocimiento acerca de los derechos humanos, seis personas (60%) señalaron que son atributos que definen la dignidad humana, dos (20%) los reconoció como garantías para los menos favorecidos; una persona consideró que son obligaciones del gobierno frente a las personas y una más eligió todas las opciones.¹⁶

16 Agregando a las opciones mencionadas "defensa mínima para quienes cometen un delito".

Cuadro 15. En el ámbito de su ente implementador, ¿qué grupo de la población considera que es el peor atendido?

	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Adultos mayores	10.0	10.0
Mujeres	5.0	15.0
Personas LGBTTTI	50.0	65.0
Personas discapacitadas	5.0	70.0
Personas indígenas	20.0	90.0
Todas las personas	10.0	100.0
Total	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

En cuanto a los programas en específico, la mayoría de los derechohabientes (70%) conocen las causas para ingresar o dejar de pertenecer al mismo, lo que nos habla de un reconocimiento parcial de sus derechos, así como del acceso a la información (de cualquier forma posible) que tuvieron acerca de las reglas de operación.

Menos de la mitad ha visto carteles de información relativa a los programas en las oficinas del DIF-DF y 40% dijeron informarse a través del portal de internet. Llama la atención que nadie haya declarado informarse en alguna mesa de atención o en las reuniones de los Comités vecinales. Apenas el 20% señaló no haber encontrado información ningún lugar.

Del total de entrevistados, ninguno mencionó que se le haya condicionado su programa, aunque, por sus criterios operativos, en algunos casos se declaró que fue necesario presentarse a talleres o cursos de inducción como requisito. Sin embargo, si hubo personas (20%) que señalaron haber sido invitadas a eventos del DIF-DF, aunque no de forma obligatoria.

Un dato interesante es que el 60% de las personas usuarias no reconoce a los programas como un derecho, sino que los identifican como acciones del gobierno en turno o de la dependencia, una situación que podría cambiar si se contara con una capacitación en la materia para quienes se incorporan a un programa o servicio.

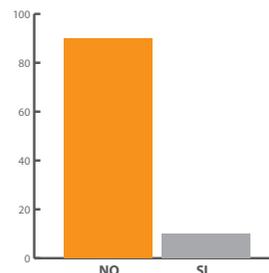
Se tiene la idea de que todas las personas, sin importar raza, preferencias o condición social, pueden tener acceso a los programas del DIF (90%); sin embargo, 40% tiene la percepción de que la población LGBTTTI es la menos beneficiada porque se aprecia discriminación social hacia ella. Un usuario opinó que las personas con discapacidad reciben menor atención que otros grupos de población, argumentando que las hacen desplazarse mucho o les piden que comprueben su discapacidad aunque ésta sea evidente, colocándoles en situaciones incómodas que les avergüenzan.

Ahora bien, de la entrevista realizada a los expertos de la sociedad civil, claramente se hace referencia a que la dependencia no reconoce a las personas como titulares de derechos sino como beneficiarios de un apoyo. Se considera que tampoco atienden a todas las zonas de la ciudad y que se limita a atender a las personas que solicitan su atención.

3.3.3 Exigibilidad

Al preguntar a los funcionarios si conocían el procedimiento para presentar una queja o denuncia contra el DIF-DF la mayoría (85%) respondió que sí, pero tenían un bajo conocimiento del procedimiento que sigue, así como de las potenciales sanciones a que serían acreedores en determinado caso, pues sólo quienes estuvieron vinculados a las funciones de contraloría tuvieron conocimiento acerca de las consecuencias legales de las denuncias.

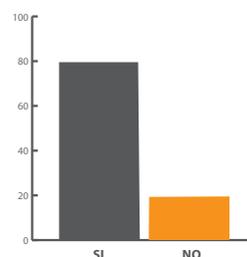
7. ¿Conoce Usted el procedimiento para presentar una queja o denuncia contra el ente implementador donde labora?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Por otro lado, aunque un amplio porcentaje (76%) de las personas entrevistadas aceptaron conocer las sanciones que podrían recibir por una queja ciudadana (mencionando desde sanciones económicas hasta inhabilitación), sólo una tercera parte respondió que sabía cómo defenderse ante una denuncia hecha en su contra; lo cual muestra la poca utilización del recurso por parte de la población usuaria¹⁷.

¿Conoce Usted las sanciones que podría recibir por una queja o denuncia ciudadana?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

¹⁷ Cuando se preguntó abiertamente si podían mencionar alguna sanción, apenas apuntaban una o dos.

Esta situación podría tener un impacto en el desarrollo de sus funciones, pues manifiesta la poca claridad que la normatividad interna otorga al tema, remitiéndose siempre a la Ley federal en la materia. Y, del mismo modo, este dato refleja la falta de denuncias que se hacen contra los funcionarios de la institución, lo cual puede ser por el buen comportamiento como por la falta de confianza o desconocimiento de las instancias y mecanismos correspondientes por parte de los usuarios.

En el caso de los derechohabientes, del total de personas entrevistadas, ninguno declaró conocer los mecanismos para presentar una queja y sólo una persona dijo haber conocido a alguien que había presentado alguna. En este caso, se agregó que la persona que lo hizo, fue tratada con prepotencia y la atención fue mala, pero su queja fue atendida.

En la opinión de los expertos entrevistados, no existe difusión de los mecanismos de quejas y denuncias entre la población derechohabiente; no hay cartelones que comuniquen los derechos de las personas que son parte de un programa o servicio del DIF-DF ni tienen conocimiento de qué pueden hacer si no lo reciben.

Los procedimientos de queja, de acuerdo con los entrevistados, no son accesibles a la población, debido a la falta de información al respecto. Los expertos señalar tener conocimiento de que algunas personas que solicitan atención al DIF-DF y no la reciben "...se quedan con las manos cruzadas, debido a que no sabe que existen recursos en contra de esas situaciones".

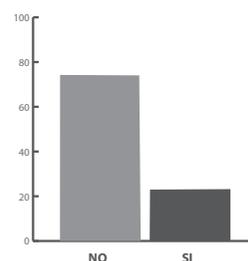
3.3.4 Integralidad

El principio de integralidad considera la realización complementaria de los derechos que, en el caso del ente implementador que nos ocupa, refiere a la vinculación imbricada del derecho a la alimentación, la salud o la educación, los cuales para su efectiva realización son interdependientes. Esta relación obliga a una coordinación interinstitucional e intergubernamental continua, necesaria para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

El 66% de las y los funcionarios respondió que para realizar sus labores se coordina con otras dependencias; además, el mismo porcentaje considera que esas reuniones permiten resolver problemas de manera conjunta, opinando que deberían realizarse de forma permanente o continuar como están. Sin embargo, ante la pregunta específica de cuántas reuniones colaborativas han tenido los últimos meses, las respuestas no son consistentes pues van desde 0 a 30. Y al indagar sobre cuáles han sido las más frecuentes, sólo mencionan una dependencia, lo que podría significar una escasa coordinación efectiva.

En las y los usuarios, en cuanto a la colaboración entre dependencias, el 80% respondió que no conoce si el DIF ha trabajado con otras dependencias; tres dijeron que sí, mencionando al Gobierno del Distrito Federal y a la Secretaría de Desarrollo Social. En general, entre los derechohabientes no se entiende muy bien qué es trabajar con otras dependencias.

Para llevar a cabo sus actividades, ¿tiene Usted relación con funcionarios o funcionarias de otras dependencias?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

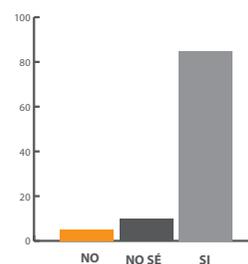
Por su parte, los expertos reconocen que es muy poca o casi nula la coordinación institucional y la que hay es muy complicada. Señalan que el DIF-DF y las demás dependencias carecen de un sistema de información interinstitucional que facilite y acelere el trabajo en conjunto.

3.3.5 Igualdad y no discriminación

Mediante las preguntas relacionadas con el principio de igualdad y no discriminación se busca explorar las condiciones de acceso y salida de la población derechohabiente a los servicios y programas a cargo del ente implementador, la manera como se percibe la distribución de los recursos y si existen acciones institucionales específicas para revertir las desigualdades persistentes.

Al respecto, una tercera parte de los entrevistados respondió que no existen condiciones de acceso igualitarias entre hombres y mujeres a los servicios y programas del DIF-DF. A pesar de ello, sí reconoce la existencia de acciones afirmativas en la institución. Por otro lado, existe otra tercera parte del funcionariado que reconoce que sí hay acceso en condiciones igualitarias, pero no se ha consolidado, es decir, se encuentra todavía en proceso de asimilación el tema en la dependencia, por lo cual es necesario continuar con acciones que apunten a igualar esta relación.

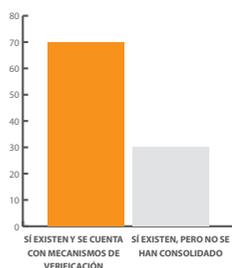
En su conocimiento, ¿el ente implementador realiza acciones afirmativas para mejorar la atención a las mujeres?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

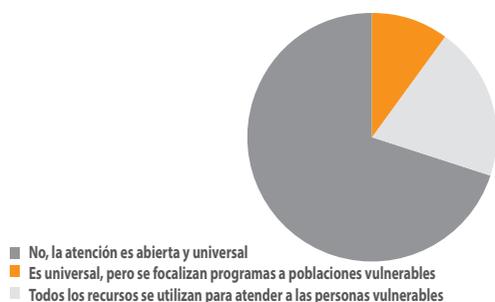
Dos terceras partes de los funcionarios entrevistados (66%) consideran que el presupuesto se focaliza en los programas de atención a la población vulnerable, acorde a lo establecido en la normatividad interna, lo que demuestra consistencia en el atributo de justicia distributiva.

Desde su punto de vista, ¿en su ente implementador, existen condiciones de acceso igualitario a los servicios/programas/acciones, tanto para mujeres como para hombres?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

En su opinión, ¿el presupuesto del ente implementador está orientado en función de las necesidades de la población?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Desde la perspectiva de los usuarios, no se aprecia discriminación en el trato; sin embargo, se presentó el caso de una persona que señaló que le ponen muchos impedimentos "porque la dependencia piensa que está mintiendo acerca de su discapacidad". Cuando se le realizó la pregunta, de inmediato respondió que se sentía maltratado pero que aun así agradecía el apoyo.

En palabras de una persona experta entrevistada, "los funcionarios no tienen capacitación suficiente para brindar una atención igualitaria, a pesar de que la dependencia tiene mayor trato con mujeres debido a los tipos de programas que coordina". Ello corresponde a la ausencia del tema de capacitación específica en la normatividad interna y la falta de un programa integral que se lleve a cabo en la dependencia.

Además, se realiza un señalamiento muy particular al nulo apoyo a ciertos sectores de la población como la callejera, señalando que hay poblaciones enteras no contempladas en ningún momento de la planeación de los programas sociales, esto es, poblaciones a las que se les niega un derecho porque los mecanismos de inclusión no están pensados para cierto tipo de situaciones. En este caso, se señaló el ejemplo de un niño en situación de calle que "...no puede acceder a algún programa porque no cumple el requisito de tener una dirección permanente."

3.3.6 Participación

Para indagar sobre los espacios y mecanismos de participación y consulta, se hicieron ocho preguntas relativas a los grupos y frecuencia con que se llevan a cabo encuentros y la capacidad de incidencia en las decisiones de la institución.

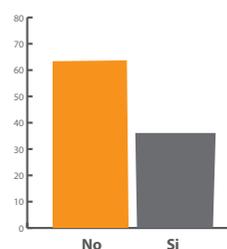
A la pregunta de qué grupo de personas se debería tomar en cuenta o consultar para la realización de sus labores, una mayoría de funcionarios (70%) respondió que todos los mencionados (ciudadanía abierta e interesada, los académicos, especialistas, los usuarios y derechohabientes). Ello demuestra cierta apertura a la vinculación con actores externos que opinen sobre sus labores y desempeño; sin embargo, casi el mismo número de personas (65%) afirmó nunca haber sido parte de algún espacio de diálogo en los últimos seis meses.

Cuadro 16. Desde su punto de vista, ¿cuáles de las siguientes personas deben ser tomadas en cuenta en la realización de acciones/programas/servicios por parte del ente implementador, dada la misión y visión del mismo?

	Porcentaje	Porcentaje acumulable
Académicos y especialistas	5.0	5.0
Ciudadanía abierta interesada	20.0	25.0
Todas las anteriores	70.0	95.0
Usuarios/derechohabientes	5.0	100.0
Total	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

En su experiencia, ¿ha sido parte de algún espacio de diálogo con la ciudadanía en su cargo público y cómo representante del ente implementador?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

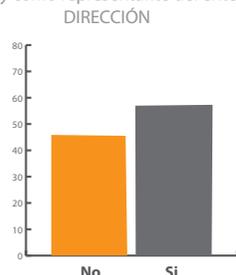
Las y los funcionarios que respondieron haber participado en espacios de diálogo con académicos, especialistas u organizaciones de la sociedad civil, así como con la ciudadanía abierta –en su mayoría puestos directivos (57%)–, señalaron tener de 1 a 6 reuniones mensuales de este tipo. Llama la atención que ninguna persona con el cargo de subdirección haya participado en algún espacio de diálogo.

Cuadro 17. En su experiencia, ¿ha sido parte de algún espacio de diálogo con la ciudadanía en su cargo público y como representante del ente implementador?

Área del ente implementador a la que pertenece		Porcentaje	Porcentaje acumulado
Dirección	No	44.4	44.4
	Sí	55.6	100.0
	Total	100.0	
Jefatura de unidad	No	75.0	75.0
	Sí	25.0	100.0
Subdirección	No	100.0	100.0
	Sí	0.0	

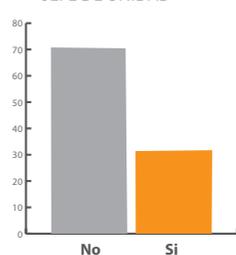
Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

En su experiencia, ¿ha sido parte de algún espacio de diálogo con la ciudadanía en su cargo público y cómo representante del ente implementador?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

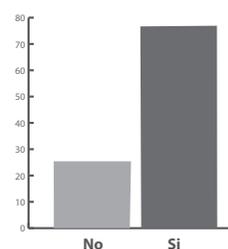
En su experiencia, ¿ha sido parte de algún espacio de diálogo con la ciudadanía en su cargo público y cómo representante del ente implementador?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

El 75% de las personas entrevistadas considera que las personas, organizadas o no, cuentan con mecanismos institucionales para opinar sobre las acciones, programas y servicios del ente implementador. La mayoría menciona como principal mecanismo el portal de internet, redes sociales o el buzón de quejas y sugerencias, aunque no se sabe qué porcentaje de la población atendida (predominantemente vulnerable) cuenta con acceso y conocimientos para interponer una queja por Internet.

Desde su punto de vista, ¿las personas, organizadas o no, cuentan con mecanismos institucionales para opinar sobre las acciones/programas/servicios del ente implementador?

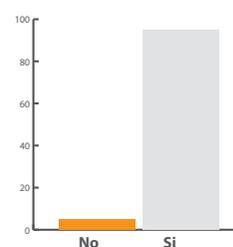


Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Un dato interesante es que no existe claridad acerca del proceso que siguen las propuestas, quejas o denuncias presentadas, lo que puede derivarse de la opacidad que refleja la normatividad interna al respecto.

Solamente una de las veintiuna personas entrevistadas de la muestra de entes implementadores opinó que los derechohabientes y usuarios de las acciones del DIF-DF no cuentan con acceso a información sobre sus derechos, aunque marcó que tanto en carteles como en los portales de Internet la información existe y se difunde.

En su opinión, ¿las personas usuarias/derechohabientes de las acciones del ente implementador cuentan con acceso a la información comprensible sobre sus derechos?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Sólo a una persona de los derechohabientes entrevistados se le ha pedido directamente su opinión sobre la calidad del servicio, y aunque la mayoría se siente capaz para opinar y aportar ideas, con la intención de hacerlo en cuanto se abran los canales institucionales para ello, dos personas se sienten poco capaces para hacerlo.

En general, a todos se les hace fácil o muy fácil entender la información que proporciona la dependencia cuando se encuentra, aunque llama la atención que la información que la información no sea tan entendible para una persona que cuenta con una discapacidad. Esta persona se siente en desventaja ante el DIF-DF porque percibe que la dependencia no tiene los mecanismos adecuados para tratar a personas con diferentes discapacidades.

Los expertos comentaron que se cuenta con espacios para la vinculación con la sociedad civil, pero la mayoría de ellos surgen como reacción a problemas coyunturales que enfrenta la población. Tam-

bién señalan que tampoco tienen conocimiento de la existencia, de manera cotidiana, de reuniones de colaboración o consulta con organizaciones de la sociedad civil. La institucionalización es algo en lo que debe trabajarse, según la opinión de los expertos, porque también es muy común que con el cambio de directores todo esfuerzo previo, por pequeño que parezca, se pierda y al final se tiene que empezar de cero.

Por otro lado, se señalaron como buenas algunas experiencias de coordinación con el DIF-DF, así como la posibilidad de generar un proceso colaborativo a partir de un contexto de exigencia.

Adicionalmente, afirmaron que una de las razones por las cuales los derechohabientes no cuentan con la información suficiente sobre los programas sociales es que las campañas de difusión de los mismos están centradas en carteles en las oficinas de la institución y que incluso en esa escasa publicidad no se contemplan las dificultades de las personas para enterarse de la información.

3.3.7 Efectividad

El principio de efectividad, como se ha señalado, intenta explorar acerca de las capacidades reales de la institución en el cumplimiento de sus objetivos, lo que supone la existencia de ciertos criterios de evaluación, monitoreo y uso de recurso presupuestales. Para verificar en la población de funcionarios el tema se realizaron siete preguntas, obteniendo los siguientes resultados:

Un 75% de las personas entrevistadas afirmó que sus acciones son evaluadas por la Contraloría Interna y apenas el 10% dijo únicamente conocer evaluaciones por un ente público externo. En total, sólo el 15% respondió que las evaluaciones se hacen tanto por la Contraloría Interna como por un ente público externo, lo que revela la falta de conocimiento de las actividades de la contraloría y la falta de contacto de los evaluadores con los funcionarios de la dependencia.

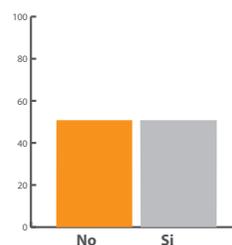
Cuadro 18. En su experiencia, las acciones/programas/servicios del ente implementador son evaluados por:

	Porcentaje	Porcentaje
	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Contraloría Interna	75.0	75.0
Ente público externo	10.0	85.0
Todas las anteriores	15.0	100.0
Total	100.00	

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Llama la atención que, aunque parece funcionar correctamente, el 50% del funcionariado entrevistado no conoce el sistema de monitoreo interno de las acciones del DIF-DF; en su gran mayoría los cargos operativos, pues dos terceras partes de quienes dijeron conocerlo (66.7%) tienen un cargo directivo. Es evidente que mejoraría mucho la implementación si se incorpora a los mandos operativos a ser parte de los objetivos del monitoreo.

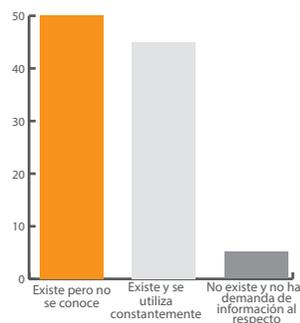
¿Conoce Usted el sistema de monitoreo interno de acciones del ente implementador?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Cuando se preguntó si existía algún mecanismo de difusión de los resultados de las acciones, programas y servicios que ofrece el DIF-DF, la mitad respondió que sí pero que no se conocen; sólo un 45% dijo que existe y se utiliza constantemente. Esta pregunta muestra nuevamente la brecha de información existente entre cargos directivos y operativos.

¿Existe algún mecanismo de difusión de los resultados de las acciones/programas/servicios que ofrece el ente implementador dónde labora?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Cuadro 19. ¿Existe algún mecanismo de difusión de los resultados de las acciones/programas/servicios que ofrece el ente implementador donde labora?

	Área del ente implementador a la que pertenece	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Dirección	Existe pero no se conoce	44.4	44.4
	Existe y se utiliza constantemente	55.6	100.0
	Total	100.0	
Jefe de unidad	Existe pero no se conoce	75.0	75.0
	Existe y se utiliza constantemente	25.0	100.0
	Total	100.0	
Subdirector	Existe y se utiliza constantemente	66.7	66.7
	No existe y no hay demanda de información al respecto	33.3	100.0
	Total	100.0	

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

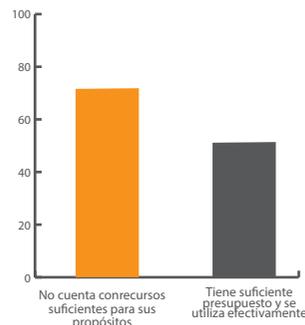
El 70% de las y los funcionarios percibe que los recursos no son suficientes para sus propósitos y 22.2% de quienes tienen puestos directivos considera que, además, los que existen no se utilizan de manera eficiente, porcentaje que disminuye sensiblemente (12.5%) cuando se cuestiona a jefes de departamento.

Cuadro 20. Desde su punto de vista, el ente implementador donde labora:

Área del ente implementador a la que pertenece		Porcentaje	Porcentaje acumulado
Dirección	No cuenta con recursos suficientes para sus propósitos	55.6	55.6
	No cuenta con suficientes recursos y los que tiene no se usan eficientemente	22.2	77.8
	Tiene presupuesto pero no se utiliza de manera eficiente	11.1	88.9
	Tiene suficiente presupuesto y se utiliza eficientemente	11.1	100.0
	Total	100.0	
Jefatura de unidad	No cuenta con recursos suficientes para sus propósitos	87.5	87.5
	Tiene presupuesto pero no se utiliza de manera eficiente	12.5	100.0
	Total	100.0	
Subdirección	No cuenta con recursos suficientes para sus propósitos	66.7	66.7
	Tiene suficiente presupuesto y se utiliza eficientemente	33.3	100.0
Total		100.0	

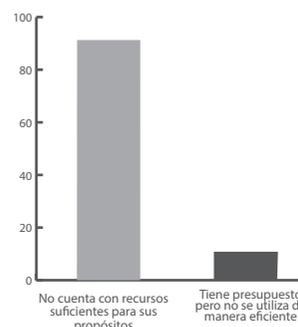
Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Desde su punto de vista, el ente implementador donde labora: SUBDIRECTOR



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

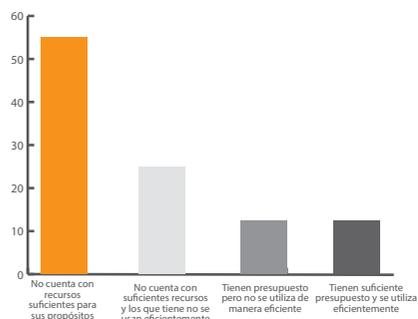
Desde su punto de vista, el ente implementador donde labora: JEFE DE UNIDAD



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

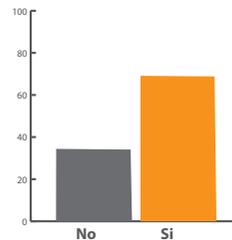
El 65% de las personas entrevistadas dice conocer las obligaciones jurídicas que el DIF-DF tiene frente a las personas; y divididos por jerarquía, las proporciones son consistentes. Sin embargo, cuando se les pide que mencionen alguna de esas obligaciones sus respuestas no son específicas. Ejemplos de ellas son: ser justos en el otorgamiento de beneficios, garantías individuales, no discriminación, se proporciona ayuda jurídica, económica, física y están establecidas en las reglas de operación.

Desde su punto de vista, el ente implementador donde labora: DIRECCIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

¿Conoce Usted las obligaciones jurídicas que el ente implementador tiene frente a las personas?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Desde el punto de vista de los usuarios, 50% ha pedido información al DIF-DF y a todos se la han dado sin ningún contratiempo o retraso; el otro 50% nunca ha pedido información a la dependencia.

Cuando se les pedía su opinión con respecto a mencionar tres problemas que presentaba el programa social al que estaban o estuvieron inscritos, las respuestas fueron variadas. Sin embargo, todos empezaron a contestar esta pregunta agradeciendo al DIF-DF el apoyo y tardando en enumerar los problemas, los cuales nunca llegaron a tres con las personas entrevistadas. Los problemas mencionados fueron: el retraso en el depósito del apoyo, la cantidad del apoyo podría aumentar, las trabas y procedimientos burocráticos extensos y la falta de organización en las oficinas o proyectos.

Llamó la atención que a una persona derechohabiente le quitaron el programa para Madres Solteras Residentes en el Distrito Federal puesto que su hijo(a) comenzó a ser usuario(a) del programa de Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social, disminuyendo el apoyo monetario.

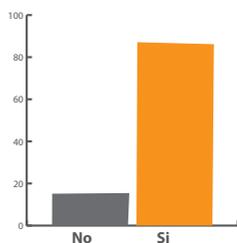
Al pedir la opinión de los expertos, señalaron que la dependencia tiene un serio problema de transparencia y, por lo mismo, no es posible llevar un seguimiento puntual de sus actividades y dificulta la evaluación de las mismas. Muchas veces, los informes no están actualizados, la página de Internet es un desastre y la información se consigue por terceros.

3.3.8 Conocimiento del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y sus líneas de acción

Mediante este apartado se indagó acerca del conocimiento de los funcionarios sobre el PDHDF, así como del avance y obstáculos internos y externos a que se enfrentan para su realización.

La gran mayoría de las y los funcionarios (85%) dijo conocer el Programa, reconociendo correctamente el valor que tiene un esfuerzo de este tipo en la alineación de estrategias y líneas de acción para la realización de los derechos humanos en la Ciudad.

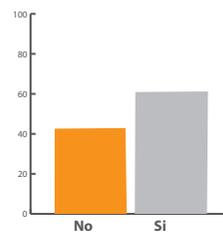
¿Conoce el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Por otro lado, aunque casi el 60% de los entrevistados respondió que conocía las líneas de acción correspondientes a su ente implementador, cuando se les preguntó el nombre de alguna no supieron mencionarla o las confundieron con derechos o fueron muy improvisadas, dando respuestas como: evaluación de impacto en la sociedad del programa y garantizar el bienestar social y jurídico de la familia.

¿Conoce Usted las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que corresponden al ente implementador dónde labora?



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Cuando se les pidió que, en función de sus atribuciones, mencionara qué líneas le correspondía atender, respondieron de la misma manera que en la pregunta anterior, situación que revela un amplio desconocimiento de lo que representa el Programa para su actuar institucional cotidiano y la relación que pudiera existir con sus atribuciones. Este tipo de respuestas son previsibles en el sentido de que el Programa se sigue presentando como un conjunto de actividades adicionales, lejos de asimilarse al desarrollo de las funciones de la institución.

En este sentido, cuando se les preguntó acerca de los principales avances y obstáculos que han encontrado a la realización del Programa, las respuestas confirmaron lo señalado en el párrafo anterior.

Podemos concluir que, en general, hace falta capacitación para las y los funcionarios que les permita reconocer los alcances y posibilidades del PDHDF en su propio ente implementador y, de manera específica, trabajar en la asimilación de las líneas de acción a las funciones que tradicionalmente realizan, eliminando la percepción de duplicidad que reduce la voluntad de actuación.

Para tratar de medir la relación entre las líneas de acción, los derechohabientes y su cumplimiento, se hizo una última pregunta a las y los usuarios en donde se les mencionaba si creían que el programa en el que estaban inscritos ayudaba a cumplir un derecho humano (el mencionado en las líneas de acción), a lo que todas y todos contestaron que sí, que aun teniendo algunas fallas sí concordaba lo que recibían con el cumplimiento de un derecho.

3.4 Valoración de coherencia y avance de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Valoración global

El objetivo de la valoración global es determinar el grado en el que las líneas de acción del ente implementador son consistentes bajo los tres criterios: *congruencia-relevancia*, *factibilidad-viabilidad* y *validez-pertinencia* (ver nota metodológica).

El ejercicio de valoración es útil en dos grandes sentidos. Primero, desde el punto de vista de derechos humanos es fundamental identificar aquellas líneas de acción que son cruciales para la realización del derecho. Después de una primera lectura del PDHDF se detectó que hay líneas que, aunque son relevantes para la operación eficiente del ente implementador, no son decisivas para el derecho. Por otro lado, desde el punto de vista del gobierno, pero también de la ciudadanía, es importante identificar áreas prioritarias; por tanto, la primera valoración puede ser útil para atender dichos aspectos.

Segundo, el ejercicio brinda una descripción del “estatus” de las líneas de acción respecto a su viabilidad y validez. Algunas líneas de acción reflejan propósitos encomiables pero en la primera lectura se detectó que algunas no son factibles o que, debido a su redacción o planteamiento, no son líneas de acción sino estrategias u objetivos. Se considera entonces que para facilitar la instrumentación y evaluación del Programa es importante tener un primer gran diagnóstico de las líneas de acción.

Valoración global DIF-DF

Para la valoración global se utilizó la base de datos proporcionada para el análisis donde el DIF-DF registra 66 líneas de acción. Conforme a los tres criterios establecidos, el ejercicio primero valoró el grado en el que esas líneas de acción constituyen cursos de acción con implicaciones directas o indirectas sobre los derechos humanos. Después se evaluó si los enunciados contenían propósitos, de manera general, factibles y no grandes acciones cuya realización pudiera estar comprometida no sólo por recursos sino por la magnitud de lo que se propone. Finalmente, para la evaluación general se valoró si las líneas de acción estaban representadas en enunciados claros y acotados a través de los cuales fuera posible identificar lo que se proponía hacer.

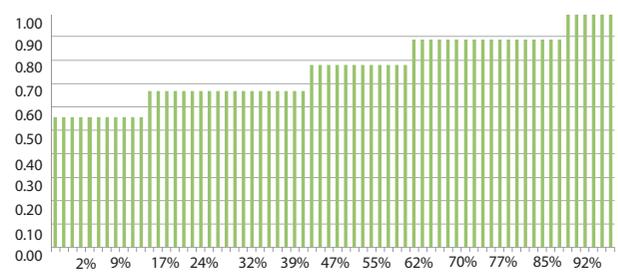
La valoración conjunta de los tres criterios muestra que de las líneas de acción aproximadamente la mitad son relativamente consistentes, factibles y plausibles (ver figura 1). Como se explica a detalle en la nota metodológica, para simplificar la evaluación se construyó un índice simple que suma el valor de cada criterio y después estandariza para variar entre cero y uno. En la gráfica se observa que una de cada cuatro líneas de acción no tiene el valor máximo en uno o varios de los tres criterios. Esto significa que hay líneas de acción que son factibles y plausibles pero que se trata de acciones de proceso o intermedias cuyo efecto sobre los derechos humanos no es del todo directo. Esto no significa que sean defectuosas sino que es importante considerar su alcance en términos de la realización de los diferentes derechos humanos de la población del D.F.

Por otro lado, aproximadamente una de cada tres líneas de acción no tiene la ponderación máxima en los tres criterios. Se trata de acciones con problemas de especificación, con condicionales sobre su factibilidad y cuyo efecto sobre los derechos humanos de la población es indirecto. En otros casos, la minoría, son acciones con calificación máxima en algún criterio pero la calificación mínima en otro. Por lo general, se trata de acciones cuyo propósito implica cambios directos respecto a los derechos humanos pero cuya viabilidad es poco clara o cuya especificación es sumamente confusa y no decanta en proponer cambios concretos.

Finalmente, poco más del 15% corresponde a líneas de acción que es importante revisar puesto que cuentan con problemas de viabilidad o

de especificación. Esto significa que de las líneas de acción analizadas ninguna se consideró como desconectada o irrelevante en términos de los derechos humanos. En general, se trata de casos donde se diagnostica un problema y se plantean objetivos pero poco se dice sobre lo que se debe hacer.

Figura 1. Valoración global de la consistencia



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

3.4.1 Valoración del enfoque de derechos humanos

Uno de los objetivos generales de la evaluación es valorar el grado en el que el EDH se operacionaliza en el PDHDF. Ello implica revisar si los atributos “teóricos” de cada uno de los derechos se incorporan en el PDHDF, y si ello se hace de manera extensiva o superficial. Durante la valoración general se detectó que varias líneas de acción refieren a aspectos que guardan una relación indirecta con los atributos del derecho humano. Se proponen medios que, después, se asume decantarán en cambios en el estado de la situación que guardan los derechos. Sobre esta base se procedió a hacer un segundo análisis con la finalidad de valorar la relación entre las líneas de acción y el atributo del derecho que buscan atender.

Para la evaluación enfocada en el efecto que las líneas de acción pudieran tener sobre los derechos humanos, lo que se hizo fue preponderar el índice para darle mayor peso al criterio de congruencia-relevancia. El ejercicio consistió en potenciar al cuadrado el criterio de interés y estandarizar el índice tomando el valor máximo posible. Esto significa que el índice varía favorablemente cuando la línea de acción tiene implicaciones más directas sobre el atributo del derecho. Menores valores del índice significan una disminución del efecto de las líneas de acción sobre el derecho.

Como se mencionó, esto no significa que las líneas sean deficientes sino que hay casos en los que “el cumplimiento de la línea”, debido a distintos condicionales, no ofrece garantía alguna de que va a haber cambios sustantivos en el derecho. La mejor manera de ilustrar esto es a través de las líneas que tienen el propósito de crear estudios o diagnósticos. Los estudios son un insumo de política y parte del discurso de derechos plantea usar evidencia para actuar (i.e. formular líneas de acción). El aspecto clave es que, desde el punto de vista de un programa de derechos humanos, se trata de medios, no de acciones que necesariamente implican cambio.

Otro aspecto importante de la interpretación es que no se partió de la hipótesis de que todas las líneas deben tener efectos directos. Esto

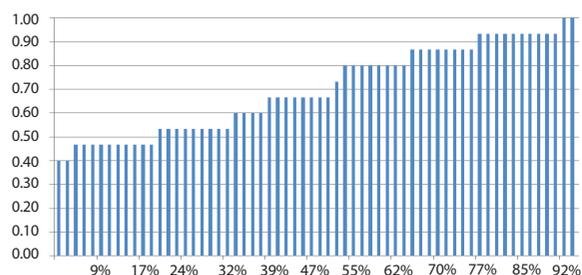
sería una mala interpretación de las propuestas metodológicas para instrumentar políticas con enfoque de derechos humanos. La esfera de procesos es clave para avanzar en el cumplimiento. Por supuesto, dicha esfera después debe capitalizar los pasos intermedios a través de acciones, es decir, se trata de una condición necesaria pero no suficiente para realizar los diferentes atributos de los derechos humanos. El aspecto clave es determinar si dichas acciones intermedias son parte de un núcleo o conjunto de acciones que redundarían en cambios efectivos sobre el derecho.

Valoración consistencia-relevancia

Este tipo de valoración busca darle mayor peso al carácter decisivo que tiene cada línea de acción respecto a la realización de los derechos humanos. En particular, identifica los casos que implicarían efectos directos sobre los diferentes derechos, relativos al valor de los otros dos criterios. Valores del índice próximos a 1 implican mayor relevancia de la línea con respecto a la realización de los derechos humanos de la población. Por lo general, se trata de acciones con medidas que directamente buscan afectar a la personas, ya sea mediante la ampliación de coberturas, concientización sobre sus derechos, protección directa en casos de violación, entre otros. En la figura 2 se muestra que aproximadamente el 45% de líneas de acción del DIF-DF, de realizarse, implicaría efectos directos en la realización de los derechos humanos. Es razonable que ese porcentaje sea superior a otras instituciones puesto que generalmente sus programas tienen relación directa con la población.

Hay un grupo pequeño de líneas de acción, del orden del 15%, cuya racionalidad es muy importante desde el punto de vista de derechos humanos pero que tiene problemas considerables de factibilidad o especificación. Finalmente, aproximadamente un 40% se trata de casos cuyo efecto es indirecto, tiene restricciones de factibilidad y/o no están adecuadamente especificados. Particularmente, al interior de este grupo es importante revisar aquellas líneas con un puntaje inferior al .50 puesto que pueden implicar restricciones para su implementación.

Figura 2. Valoración particular de la consistencia



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Ejemplos de líneas de acción según distintos valores

Dado que los índices construidos simplifican la información global de la base de datos del DIF-DF, a continuación, se presentan ejemplos que ilustran la manera en la que se valoraron diferentes líneas de acción.

a) Alto puntaje (ver Cuadro 21)

Interpretación primer caso

C: La acción tiene implicaciones directas en la ampliación de la disponibilidad y el acceso a medicamentos, lo cual es consistente con el EDH.

F: La ampliación parece ser factible aunque es necesaria una valoración desde el punto de vista de la medicina para determinar el cuadro básico.

P: La acción es acotada y clara.

Interpretación segundo caso.

C: Tiene efectos directos sobre el acceso económico de los grupos señalados.

F: Es necesario revisar la racionalidad de incluir a esos grupos y no a otros. Es decir, si la lista es exhaustiva o ilustrativa. También es importante reflexionar sobre la coherencia de transferencias monetarias basadas en selectividad y el EDH.

P: La línea de acción es acotada respecto a la expansión del programa pero los parámetros y el universo necesitan revisarse, particularmente porque no es claro cómo se va a identificar y monitorear "la situación de marginación", "mujeres cabeza de familia", "refugiadas".

¿Por auto declaración o pruebas de medios?

Si bien bajo la valoración general la línea de acción tendría un puntaje menor (.78), en este caso se revalora el hecho de que la línea de acción tiene importantes implicaciones en términos del acceso económico (.87).

b) Bajo puntaje (ver Cuadro 22)

Interpretación primer caso

C: Presumiblemente, acciones para combatir las problemáticas de la infancia tendrán algún efecto positivo, pero en los términos en los que se plantea la línea no es posible determinar ni el derecho específico ni su atributo. A cada problemática deberían corresponderle acciones, las cuales, una vez establecidas, ayudarían a identificar el efecto sobre los derechos humanos.

F: No es posible valorar su factibilidad y viabilidad puesto que la línea de acción no está acotada.

P: Una línea de acción no puede "diseñar, implementar y evaluar programas y acciones". Es tarea de las líneas de ac-

ción partir de un diagnóstico y delimitar la naturaleza de las problemáticas. El enunciado es una denuncia de un problema y no una propuesta de lo que hay que cambiar.

Interpretación segundo caso

C: Si bien para las y los periodistas, dada su actividad, la libertad de expresión es un derecho decisivo, no hay relación entre la información de estancias infantiles con la provisión de dicho derecho. La acción lleva a pensar en atributos del acceso a la información y, de manera secundaria, en el derecho a seguridad social. Tal vez tendría que reclasificarse. Un reflexión adicional debe hacerse sobre quién posee la titularidad: las y los periodistas en materia de acceso a la información, pero en términos de la provisión y acceso a estancias debería ser la infancia, independientemente de la profesión, puesto que el derecho es universal.

F: Es factible explicar e informarles de la oferta de estancias infantiles.

P: La línea de acción es acotada y clara, aunque el término “explicar” puede ser un poco confuso (aparentemente tiene que ver con las propiedades de la información asequible, oportuna y comprensible).

b) En otros casos, la información proporcionada no tiene relación con lo que se señala en la línea de acción. Esto parece derivarse de malinterpretaciones de las líneas de acción (en ocasiones derivadas de la poca claridad de las últimas) y de asociaciones forzadas entre algunas actividades realizadas respecto a la línea de acción en cuestión. En estos casos, es importante que exista, como mínimo, una relación entre el “verbo” de las líneas de acción y el de la información reportada. Ello permitiría rastrear si, de entrada, existe una relación entre lo que se busca cambiar a través del PDHDF y de la respuesta institucional.

c) Otro obstáculo, en parte asociado a la forma en la que se plantean las líneas de acción, es la generalidad de la información. Es sumamente difícil determinar el tamaño del efecto o alcance de las actividades del ente implementador y, por tanto, del efecto que dichas acciones tienen sobre los derechos.

d) De manera más importante, hay fuertes discrepancias entre las dos bases de datos entregadas. A pesar de que el número de líneas de acción es igual, solamente el 64% de las líneas de acción está en ambas bases de datos. Esto significa que hay 18 “nuevas” líneas de acción en la base reportada por el DIF-DF con respecto a la base “final” entregada para hacer la evaluación de consistencia. En este sentido, es imposible hacer una selección adecuada basándose en los puntajes de los índices (las diferencias se muestran en el apéndice).

3.4.2 Valoración del grado de avance de las líneas de acción

Sobre la información entregada por la institución

Para la evaluación del grado de avance del DIF-DF se utilizó la base de datos entregada por el ente implementador (archivo *.xls). La base contiene información sobre las actividades o acciones realizadas por la dependencia para cada una de las líneas de acción. Pese a que cuenta con información general sobre la instrumentación del PDHDF, es un insumo insuficiente para valorar extensivamente el grado de avance puesto que existen las siguientes limitaciones:

a) Hay líneas de acción que, conforme al ente implementador, están fuera de su mandato jurídico. Por tanto, hay vacíos en la instrumentación y esta falta se traduce en la no realización de líneas de acción del PDHDF.

Criterios para la evaluación

Con base en los puntos anteriores, se decidió incluir algunos criterios básicos que permitieran sistematizar la evaluación.

Vinculación: Refiere a la coherencia de lo reportado por el ente con lo que señala la línea de acción. Se valora con “1” cuando la información responde a lo planteado por la línea de acción y “0” en caso contrario. Debido a la falta de información, fue necesario incluir “.5” como valor intermedio, el cual indica que hay cierta relación entre lo reportado por el DIF-DF y el programa pero que lo señalado no es concluyente.

Instrumentación: Refiere a la existencia de información que de manera general avala lo que se ha hecho para atender lo planteado por la línea de acción, es decir, no se busca identificar alguna magnitud o proporción. Se valora con “1” cuando la información brinda sustento de la existencia de acciones que atienden, aunque de manera gene-

Cuadro 21. Ejemplos A. Línea de acción con alto puntaje bajo la valoración de enfoque de derechos humanos

	Coherencia- Relevancia	Factibilidad- Viabilidad	Plausibilidad	Valoración 1. (C+F+P)	Valoración 2. (C ² +F+P)
Ampliar el cuadro de medicamentos del programa de gratuidad de la SSDF a fin de brindar apoyos o subsidios para la adquisición de los medicamentos que requieren las personas con discapacidad mental o psicosocial.	3	3	3	1	1
Incluir dentro de la población beneficiaria en los programas de pensión alimentaria a las personas migrantes o refugiadas que sean adultas mayores, mujeres cabeza de familia y personas con discapacidad en situación de marginación, a fin de garantizar sus derechos a la salud y a la alimentación.	3	2	2	0.78	0.87

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Cuadro 22. Ejemplos B. Línea de acción con bajo puntaje bajo la valoración de enfoque de derechos humanos

	Coherencia-Relevancia	Factibilidad-Viabilidad	Plausibilidad	Valoración 1. (C+F+P)	Valoración 2. (C ² +F+P)
Diseñar, implementar y evaluar programas y acciones específicas dentro del Sistema de Protección de los Derechos de la Infancia, para atender las principales problemáticas que vive la infancia que tiene entre 12 y 17 años de edad	2	2	1	0.56	0.47
Explicar e informar a las y los periodistas independientes o freelancers sobre los servicios de instancias infantiles que tienen distintas dependencias locales y federales	1	3	2	0.67	0.40

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

ral, lo señalado por el PDHDF. Al igual que en el caso anterior, se uso “5” para remarcar los casos en los que es posible que hay cierto cumplimiento pero no es posible hacer conclusiones tajantes.

Grado de avance: Se valora con “1” cuando la información permite inferir qué tanto se ha atendido lo establecido en la línea de acción. Cabe señalar que en algunos casos es imposible definir el grado de avance debido a que desde la línea de acción hay falta de parámetros para hacerlo.

3.4.3 Resultados

El Cuadro 23 muestra de manera sintética el estado de implementación de las 67 líneas del DIF-DF. Antes de describir el cuadro es importante señalar que existe una fuerte incompatibilidad entre la base de datos del grado de avance del DIF-DF y la base de datos con las líneas de acción del PDHDF. Es probable que esto se deba a una reasignación o redistribución de las líneas. Sin embargo, ello se traduce en un obstáculo considerable para la evaluación. Más importante, se dificulta el cruce de ambas bases de datos, a través del cual hubiera sido posible identificar si las líneas más relevantes desde el EDH se han implementado. Para mayor información, la relación entre ambas bases se presenta en el anexo.

Conforme a lo reportado por el DIF-DF, el 39% de las líneas de acción asignadas a dicho ente implementador no tienen relación jurídica u operativa con lo que se hace desde la institución. Al respecto, pueden hacerse dos lecturas. Primero, existe un vacío institucional para la implementación del PDHDF y, por tanto, una parte considerable de las líneas de acción no se llevarán a cabo a menos que exista una reforma de las atribuciones jurídicas de los entes implementadores. Segundo, esto también podría señalar la falta de adecuación de las instituciones al PDHDF. Como se verá más adelante, la implementación de las líneas de acción parece explicarse por la preexistencia de acciones relacionadas con lo señalado por el PDHDF, donde no es necesario crear nuevos programas o introducir nuevos presupuestos. Bajo cualquiera de las dos interpretaciones, lo más importante es que cuatro de cada diez líneas no se han instrumentado en lo absoluto.

Existe, por otro lado, un 37% de líneas de acción con información y evidencia de su implementación. Sin embargo, aproximadamente, una de cada tres líneas de este conjunto cuenta con evidencia sufi-

ciente que avala su implementación satisfactoria. Los dos tercios restantes incluyen a líneas de acción con información parcial sobre su implementación, donde en ocasiones es muy difícil establecer si realmente se ha cumplido con lo señalado por el Programa. Esto se debe a que el DIF-DF relaciona que hay ciertos programas o acciones que de alguna manera cubren lo establecido por el PDHDF. Es necesario hacer evaluaciones cualitativas para determinar el grado en el que efectivamente cubren el PDHDF. A ello habría que sumar la dificultad que existe para (re)interpretar algunas líneas del PDHDF y a la dificultad para vincularlas a actividades concretas.

Por último, se detecta un 13% con información escasa sobre su implementación. Bajo un análisis mucho más estricto, este conjunto también podría implicar líneas de acción que no se han instrumentado. Sin embargo, debido a la falta de información no puede hacerse una conclusión tajante al respecto. En otros casos se debe a que la falta de claridad de las líneas parece haber dificultado su lectura e interpretación por parte del DIF-DF, es decir, no es por fallas en la implementación sino por complicaciones de interpretación.

Cuadro 23. Estado de implementación DIF-DF

Clasificación	Estado	Total	%
1	Descartadas por el ente implementador debido a su falta de vinculación con las actividades de la institución	20	30%
2	No existe aparente vinculación jurídica	6	9%
3	Instrumentadas y con grado de avance satisfactorio	9	13%
4	Con información parcial sobre su instrumentación pero con información parcial sobre su instrumentación y grado de avance	23	34%
5	Con parcial información sobre su instrumentación y con poca evidencia de su instrumentación.	9	13%
		67	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

3.5 Conclusiones y recomendaciones

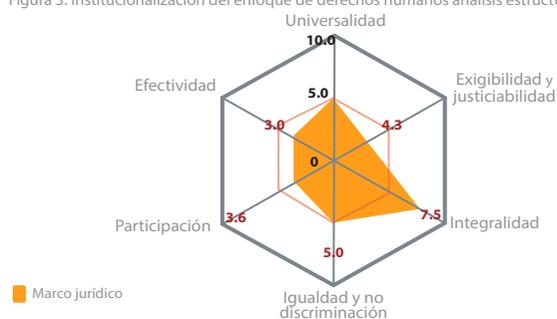
A continuación se presentan algunas conclusiones y recomendaciones que surgen del análisis mencionado en función de los dos grandes objetivos y la metodología empleada.

3.5.1 Institucionalización del enfoque de derechos humanos

Del análisis normativo, la herramienta permite observar un relativo avance en la incorporación de la perspectiva de derechos, que se diluye cuando se verifica la normatividad interna, pero se aclara en las reglas de operación de los programas que la dependencia tiene a su cargo. Es decir, el Gobierno de la Ciudad de México ha tenido éxito en la generación de un estándar mínimo, con perspectiva de derechos, para la operación de su política social, lo cual se deriva de los avances en la Ley de Desarrollo Social local, pero también en una serie de criterios establecidos desde el órgano local de evaluación (Evalúa DF).

Sin embargo, estos avances en las reglas de operación vigentes no encuentran eco en la normatividad interna que rige la conducta de la institución. Tanto el Estatuto Orgánico como el Manual de Administración que detallan las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios en sus principales niveles carecen de los componentes mínimos que exige el enfoque de derechos. Como se ha visto, ello tiene consecuencias en un bajo reconocimiento del marco de derechos, escasa capacitación y pocos recursos para ella, con consecuencias en la calidad de la atención a las personas usuarias.

Figura 3. Institucionalización del enfoque de derechos humanos análisis estructural



Fuente. Elaboración propia con datos del DIF-DF

Los documentos normativos internos no reconocen explícitamente el marco de los derechos humanos ni a las personas como titulares de los mismos, pues, al centrarse en la asistencia social, parecen responder a la atención urgente a situaciones de emergencia –muy necesaria en la Ciudad– más que a dar respuesta a los problemas estructurales, que comprenden las dificultades en el acceso a la alimentación, la salud, o la educación para niños, mujeres, adultos mayores o personas discapacitadas. Esta omisión se traduce en la falta de reconocimiento de las personas como titulares de derechos y de la institución, como responsable obligada frente a ellos, lo que podría llegar a confundir-

los respecto a la existencia de algún tipo de contraprestación que no forme parte de los objetivos de los programas.

Para mejorar el marco normativo interno, se recomienda lo siguiente:

- Incorporar el reconocimiento del marco de los derechos humanos a la normatividad general interna, específicamente al Estatuto Orgánico y el Manual de Administración, estableciendo la relación de ente obligado frente a las personas usuarias y definiendo a éstas bajo el concepto de derechohabientes.
- Sustituir del concepto de “beneficiario” por el de “derechohabiente”, que pone a las personas en el centro de la estrategia institucional, señalando al ente implementador como responsable obligado.
- Como se atiende en las reglas de operación, tanto el Estatuto Orgánico como el Manual de Administración, deberían reconocer y difundir, de manera clara y comprensible para las y los usuarios, cuál es el proceso que sigue una queja o denuncia, qué consecuencias tiene aquella o aquel funcionario que viole sus derechos y ante quiénes puede presentarlas, pues se trata de herramientas que empoderan a las personas frente a las autoridades.
- Es necesaria la utilización de recursos didácticos que permitan a las y los operadores de los programas sociales hacer accesibles e inteligibles los mecanismos para defenderse frente a algún abuso del funcionariado.
- Incluir a entidades en la Junta de Gobierno, al Instituto de las Mujeres, el Instituto de Atención al Adulto Mayor, el Instituto de la Juventud, y todas las entidades cuyo mandato esté relacionado con los grupos de población que atiende el DIF-DF.
- Incorporar el reconocimiento explícito de la diversidad de grupos de población, especialmente el tratamiento indiferenciado a la población LGBTTTI.
- Reconocer en los documentos normativos la obligación de tomar capacitación mínima en derechos humanos, igualdad y no discriminación y participación ciudadana para todos los funcionarios, especialmente quienes intervengan el proceso de los servicios y programas sociales que tiene a su cargo el ente implementador.
- Incorporar la obligación de consultar, periódicamente, a las personas usuarias de los servicios y programas de la dependencia, el grado de satisfacción y las propuestas de mejora.
- Utilizar a los programas y servicios sociales de la dependencia como vehículos para la capacitación en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos a todas las personas usuarias.

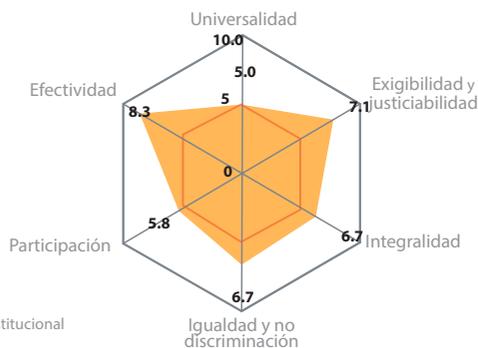
- Incorporar a la normatividad interna el procedimiento para la presentación y difusión de información a la población usuaria.
- Establecer la obligación de difundir el sistema de monitoreo interno del DIF-DF, involucrando a los funcionarios en la construcción de sus variables y generando incentivos para mejorar su desempeño y los resultados de desarrollo del ente.
- Establecer criterios mínimos de accesibilidad e inteligibilidad de la información de los programas y servicios sociales, dirigida a la población usuaria o potencial usuaria.
- Establecer la obligación de transparentar el registro de quejas y denuncias y establecer un registro de propuestas presentadas por la población usuaria.
- Establecer la garantía de continuidad del servicio o programa a la población usuaria que cumpla los criterios establecidos.

3.5.2 Análisis de procesos o del esfuerzo institucional

De manera desagregada, de acuerdo con los principios analizados (ver Figura 4), los avances más significativos se pueden observar en los principios de exigibilidad y justiciabilidad e igualdad y no discriminación en el plano del marco jurídico. El esfuerzo institucional está mejor posicionado en los principios de integralidad e igualdad y no discriminación. Por el contrario, las áreas de oportunidad están en los principios de universalidad, participación para el marco jurídico, mientras que los esfuerzos institucionales deben de concentrarse en la integralidad y universalidad.

Figura 4. Esfuerzo institucional del enfoque de derechos humanos
Análisis estructural

Esfuerzo institucional del enfoque de derechos humanos análisis estructural



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

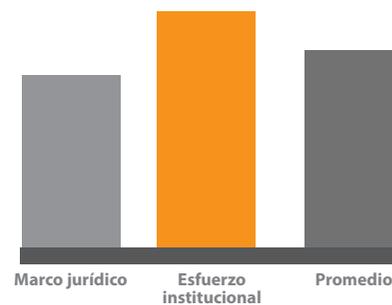
Algunas consideraciones que podrían contribuir a la mejora de los procesos son:

- ✓ Establecer un presupuesto anual para la capacitación para las y los funcionarios en materia de derechos humanos.
- ✓ Desarrollar un programa de capacitación continua obligatoria para las y los funcionarios así como un sistema de evaluación con estímulos para quienes obtengan las mejores calificaciones.
- ✓ Desarrollar una plataforma de diálogo permanente con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en los temas que trabaja el DIF-DF.
- ✓ Instrumentar un sistema para la incorporación de propuestas de las personas usuarias.
- ✓ Publicación y difusión de informes trimestrales de avances de los programas y servicios sociales.

Como se puede apreciar en la figura 5, que de alguna manera resume las calificaciones obtenidas por la institución en los dos análisis presentados anteriormente, el promedio de avance la institución es de 5.1. El marco jurídico es el que se ha acoplado al enfoque de derechos, lo cual tiene que ver con el avance legislativo que ha habido en la Ciudad en materia de derechos humanos, aunque, como se aprecia en la figura, el promedio, promedio, con un máximo de diez.

Figura 5. Grado de institucionalización del enfoque de derechos humanos

Grado de institucionalización del enfoque de derechos humanos



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

Por otro lado, se puede ver una asimilación regular en términos del esfuerzo institucional pues refleja la falta de atención al trabajo de capacitación y estímulo de las y los funcionarios que todavía tienen la sensación de que los derechos humanos constituyen un tema diferenciado y no una perspectiva transversal, y para quienes las líneas de acción del Programa les son poco conocidas y representan un esfuerzo adicional a las labores que cotidianamente realizan.

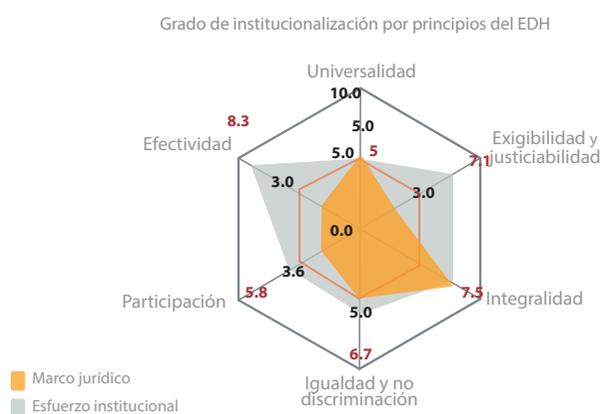
La figura siguiente muestra la relación existente entre la normatividad interna y el esfuerzo institucional, el cual, en términos de exigibilidad y justiciabilidad, llama la atención, pues parece más desarrollado que el ente mismo, lo que revela un esfuerzo interno encomiable por acercar los medios de queja a la población usuaria.

Todos los indicadores utilizados, se pueden consultar directamente en la tabla de Excel anexa, en la cual se podrán identificar las calificaciones obtenidas por cada uno de los atributos y, de manera general, en los principios.

3.5.3 Análisis cualitativo/entrevistas

El análisis de las entrevistas revela que no existe una idea rectora sobre lo que en términos generales constituye el marco de derechos humanos, lo cual da cuenta de la falta de reconocimiento e incorporación del tema al actuar institucional. Para avanzar en esta tarea se recomienda considerar los siguientes puntos:

Figura 6. Grado de institucionalización por principios del EDH



Fuente: Elaboración propia con datos del DIF-DF

~ Se reitera la necesidad de contar con un programa de capacitación continua en materia de derechos humanos para las y los funcionarios del ente implementador.

~ Del mismo modo, para atender el bajo reconocimiento de los programas como un derecho, se requiere incorporar un componente de dotación de capacidades a los programas sociales que tiene a su cargo el ente implementador.

~ Es importante mejorar los mecanismos de difusión de las quejas y denuncias ante la población usuaria de los programas sociales.

~ Es importante comunicar la importancia de la coordinación entre distintas áreas y dependencias para garantizar la integralidad de los derechos, fomentando más reuniones para planear estrategias integrales, darles seguimiento y evaluación.

~ Una tercera parte de los entrevistados respondió que no existen condiciones de acceso igualitarias entre hombres y mujeres a los servicios y programas del DIF-DF, lo

que indica que la perspectiva de género se encuentra todavía en proceso de asimilación. Es necesario continuar con acciones que apunten a igualar la relación y a observar las políticas públicas bajo la lente de género.

~ Las y los funcionarios no conocen las obligaciones jurídicas específicas que el DIF-DF tiene frente a las personas. Es necesario capacitar al funcionariado en este sentido y poner carteles con la información en toda la dependencia.

~ Aunque las y los funcionarios valoran la vinculación con actores externos, no existen mecanismos de diálogo permanente con representantes de OSC ni especialistas académicos para mejorar los programas sociales del ente implementador.

~ Aunado al punto anterior, los expertos consideran importante que exista un mecanismo institucionalizado de colaboración entre la dependencia y las organizaciones de la sociedad civil que no tenga que reiniciarse cada que una nueva administración se hace cargo del DIF-DF. La continuidad es la base para un avance mucho más detallado y eficiente.

~ Aunque las evaluaciones (externas e internas) son mencionadas recurrentemente en la normatividad, no existe una relación de las y los funcionarios con los procesos ni conocen los resultados. Es necesario establecer la obligación de sistematizarlas e incorporarlas a la práctica.

~ Existe un sistema interno de monitoreo de avances, sin embargo, pocos funcionarios lo conocen y menos intervienen en el mismo, es necesario incorporar a los responsables de los programas sociales al proceso de seguimiento.

~ La queja más recurrente de los derechohabientes es la falta de continuidad en la entrega del apoyo (tratándose de transferencias monetarias), lo que afecta el ingreso familiar y reduce el impacto del programa. Es necesario establecer sanciones y medidas compensatorias ante el retraso de las autoridades.

~ Es notorio el desconocimiento que tienen las y los funcionarios del PDHDF y las líneas de acción del DIF-DF. Se percibe al Programa como una carga laboral extra y no se reconoce como parte de su labor cotidiana. Es necesario un proceso de capacitación al respecto así como un esfuerzo de asimilación de las líneas de acción a los procesos institucionales.

~ Es importante fortalecer la coordinación de trabajo entre diferentes dependencias, sobre todo en cuanto al manejo de información y transparencia. Los expertos hincapié en este punto ya que en algunas ocasiones resultaba imposible obtener informes ya que la información fluctuaba entre dependencias y no se compartía entre ellas.

3.5.4 Valoración de la coherencia y grado de avance de las líneas de acción

Clasificación

El PDHDF clasifica las líneas de acción por derecho y según atributo del derecho. Por lo general, la clasificación es adecuada puesto que se ubica a la línea de acción donde mejor corresponde. Sin embargo, en algunos casos la clasificación no es del todo correcta. Esto, por lo general, parece surgir de un problema de identificación entre “temas” y “derechos”. Por ejemplo, el hecho de que una línea de acción, tangencialmente, tenga relación con mejoras a los procesos de gestión de una política determinada no significa que ello se relacione con cierto derecho humano.

Un problema más importante es la expectativa que se tiene de los efectos de ciertas líneas de acción sobre los derechos humanos. El hecho de que exista un grupo de líneas de acción para cierto atributo de un derecho dado no significa que la suma de dichas líneas lleve a la realización del atributo. La revisión particular que se realizó muestra varios casos en los que parece suponerse que “indirectamente” se afectará de manera positiva al atributo del derecho. Esto no significa necesariamente un defecto, sino que es necesario hacer una evaluación global sobre el grado en el que conjuntos o nodos de líneas de acción son suficientes para satisfacer de manera integral lo que conceptualmente se establece para cada atributo de cada derecho. Ello se ilustra a continuación:

Conjunto de Líneas de Acción (LA) del PDHDF dirigidas a “ij”



El cuadro muestra la clasificación (considerando el folio) de las líneas de acción correspondientes al DIF-DF considerando la valoración global desde el enfoque de derechos humanos. Es decir, se toma en cuenta principalmente el tipo de efecto (i.e. directo o indirecto) que cada línea supondría sobre los DDHH y, adicionalmente, se consideran los criterios de viabilidad e inteligibilidad como línea de acción. Las líneas de acción prioritarias son aquellas que proponen cambios concretos, factibles y con implicaciones directas sobre la población de la Ciudad de México. La segunda categoría, sumada a la primera, puede ser vista como “condición necesaria” para la realización de los DDHH en el Distrito Federal pero que, por lo general, suponen efectos indirectos, implican cambios no del todo factibles o requieren cambios mínimos para precisar su implementación. La tercera categoría corresponde a líneas de acción que pueden refinarse a fin de especificar más concretamente el efecto que se busca y el tipo de cambio que debe hacerse.

Líneas de acción. DIF-DF. Clasificación basada en su consistencia e importancia

Prioritaria	Necesarias	Mejorable
975	1896	1661
1632	420	1810
2062	973	2143
2152	989	2185
2170	1439	2213
2172	1552	2233
2251	1557	960
2252	1569	974
2253	1598	1529
2153	2214	1600
2182	913	2233
2186	963	987
2195	1437	988
2209	1896	1001
2220	2172	1521
	2210	1528
	2298	1530
	120	2142
	1520	2215
	1616	

Enfoque de derechos humanos y evaluación por ente implementador

Partiendo de lo que se comenta en el punto anterior, una limitante de la evaluación es utilizar como unidad de observación a los entes y no a los derechos. Dado a que es imposible que un ente abarque todo un derecho es imposible detectar, bajo esta lógica, el grado en el que el EDH se contempla en el programa. Por ejemplo, en el caso del DIF-DF, claramente hay atributos de los diferentes derechos sociales que no se abarcan en sus líneas de acción. Sin embargo, no es posible saber si no están incluidos en el programa o no están incluidos porque la unidad de observación no permite identificarlos. Para ello, es necesario hacer una valoración de todas las líneas de acción por derecho a fin de determinar qué atributos no fueron considerados.

La segunda limitante es que es sumamente difícil identificar el grado de contribución del PDHDF a la realización de los DDHH. Considerando que su objetivo son los DDHH, es sumamente importante posicionarlos como objetivo y criterio central para cualquier ejercicio de planeación, corrección e implementación. La instrumentación global y exitosa del PDHDF debería conducir a la realización global y exitosa de los DDHH. Por lo que se puede apreciar en la valoración realizada, es probable que los efectos de las LA sobre los derechos no sean los esperados.

Un tercer problema es que puede concluirse que las acciones del ente, puesto que representan acciones mayormente dirigidas a producir “medios”, no son tan relevantes desde el punto de vista del derecho. Esta conclusión sería, a todas luces, injusta para el ente y para el gobierno puesto que es necesario revisar integralmente las líneas del derecho para determinar la relación entre medios y fines.

Medidas indirectas (procesos) y derechos humanos

Bajo el criterio de “relevancia-congruencia” de la valoración global de las líneas de acción es posible concluir que buena parte de las líneas de acción están dirigidas a generar estudios, diagnósticos y mejoras en la coordinación. Estas medidas, si bien pueden repercutir en el disfrute de los derechos humanos, no implican cambios que repercutan de manera directa en el disfrute de los mismos. Es necesario considerar que el efecto que puede tener el PDHDF sobre los derechos humanos depende de qué tan fuerte sea el sesgo hacia procesos indirectos.

Asimetrías de información

Las líneas de acción parecen reflejar un problema de *asimetría* o de *información incompleta* al momento de la creación del Programa.

- En algunos casos, parten del supuesto de que algo funciona mal y que, por tanto, hay que crear acciones. Sería bueno antes validar los supuestos de varias de las líneas. Además, es tarea de quien crea las líneas mencionar el tipo de cambio y no sólo señalar el problema.

- En otros casos, se parte de que no existe la suficiente evidencia para hacer programas. Sería bueno confirmar que no existen los estudios. Ante la creciente investigación en varios temas sociales, es probable que muchos estudios ya existan. De hecho, una recomendación es que se incluya una línea de acción o varias sobre revisión de la literatura, lo cual podría ahorrar hacer varios estudios.

- Principalmente en materia de legislación, detrás de algunas líneas de acción parece presuponerse, o incluso afirmarse, que la legislación está mal o es deficiente. Una característica de las líneas de acción es que enuncian el tipo de cambio que habría que hacer. Enunciar que algo está mal y debe cambiarse no es una línea de acción: debe especificarse cómo hacerlo.

Factibilidad-Viabilidad

Es sumamente difícil valorar la viabilidad del cumplimiento de varias líneas de acción. En algunos casos se trata de acciones muy ambiciosas cuyo logro debería reconsiderarse, en especial a la luz de los otros criterios. También podrían segmentarse a fin de identificar los primeros pasos por hacer. En otros es necesario conocer la situación al interior del ente para saber las posibilidades reales de que la línea de lleve a cabo.

Validez como línea de acción

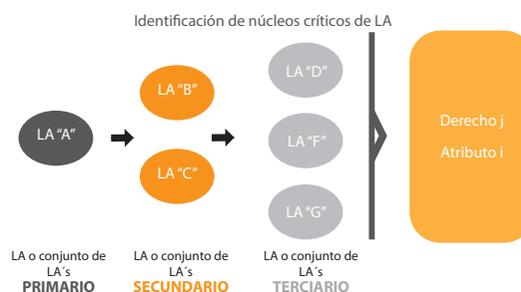
Retomando el caso del problema de asimetría de información: algunas líneas de acción pierden validez porque se trata de hipótesis, no de enunciados dirigidos a transformar. Otro problema son los verbos que se usan y que en algunos casos llevan a pensar que el efecto sobre el derecho será indirecto (mejorar, reforzar, impulsar). Finalmente, se incluyen estrategias, objetivos particulares y estratégicos como líneas de acción. Desde el punto de vista de la instrumentación es muy difícil cumplir con lo que se propone y, a su vez, se trata de líneas muy difíciles de evaluar.

Líneas base, metas y actividades

Podría ser de utilidad incluir algunas metas y actividades en el caso de varias líneas de acción. Dado que en muchos casos se carece de un referente es muy complicado identificar el cambio que se pretende hacer.

Creación de núcleos de líneas de acción

Un siguiente paso para la instrumentación del Programa y su evaluación es la construcción de núcleos críticos de líneas de acción. Los índices pueden ayudar a identificar de manera aislada líneas importantes pero se requiere desarrollar grupos e identificar la sucesión lógica de realización al interior del grupo y entre grupos. Esto ayudaría a la identificación de los pasos a seguir. Esta idea se ilustra a continuación. Si bien es probable que en algunos casos la relación no sea lineal, es posible que existan cadenas lógicas de LA. Un punto de partida son las agrupaciones por atributo que se realizaron en la creación del PDHDF.



3.5.5 Evaluación del grado de avance en la instrumentación de las líneas de acción

Líneas en áreas grises

Hay casos en los que varias líneas de acción de entrada quedarán sin implementación (cero grado de avance). Es fundamental revisar esos casos para establecer si su estatus dentro del área gris puede resolverse. Ello implica identificar si el DIF-DF es el principal responsable o si es necesario reasignar responsabilidades.

Estas áreas grises parecen ser resultado de la forma en la que se asume el Programa. Existe una tendencia a ver las acciones del Programa como algo externo que se debe compatibilizar con lo que tradicionalmente ha realizado el ente implementador. Cuando dicha compatibilidad no es evidente, las líneas de acción son relegadas como enunciados imposibles de concretar debido a que el orden institucional actual no lo permite.

En otros casos, dado que la información del ente no es congruente con lo señalado por la línea, existe el riesgo de que las líneas no se instrumenten debido a confusiones sobre su propósito. Esto puede generar un importante porcentaje de líneas de acción que tampoco se implementen puesto que existen confusiones sobre lo que implican. Por no aclarar los contenidos de ciertas líneas de acción o bien por no interpretarlas adecuadamente es probable que varias líneas se releguen.

Parcialidad de la información

La aparente relación general entre cierta línea y determinada acción o programa no implica que en lo particular el ente haya respondido de manera efectiva a lo planteado desde el PDHDF. Esto significa que aunque el ente proporciona información vinculada a la acción, ésta es tan general que es imposible saber si lo realizado efectivamente atiende lo especificado por el PDHDF.

Instrumentación, grado de avance y efecto en el derecho

En algunos casos, aunque es posible concluir que el ente ha atendido de manera general lo que se establece en la línea de acción, se requiere una evaluación particular de cada caso para determinar con precisión si dicha instrumentación “cualitativamente” responde a los intereses del Programa. Esto se debe a que los verbos y adjetivos utilizados varían en los reportes y, por tanto, no es posible saber si es una cuestión de estilo o de fondo.

Más importante, como se ha venido señalando, es valorar si lo realizado tiene efectos decisivos sobre los derechos humanos. Aunque el índice global ponderado es una aproximación a la relevancia que tiene cada línea, es necesaria hacer una valoración cualitativa al respecto para cada atributo y derecho.

Relación de líneas de acción en las dos bases de datos

Líneas de Acción Implementadas por la Dirección Ejecutiva de Niños Talento
Líneas de Acción Implementadas por la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad
Líneas de Acción Implementadas por la Dirección Ejecutiva de Apoyo a la Niñez
Líneas de Acción Implementadas por la Dirección Ejecutiva de Asistencia Alimentaria
Líneas de Acción Implementadas por la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos
Líneas de Acción que han sido señaladas para el DIF-DF a través del Presupuesto de Egresos 2013
Líneas de Acción descartadas por competencia jurídica
Líneas de acción designadas al DIF-DF como corresponsable

No	Base DIF-DF reporte instrumentación	Base LA (DIF.1) asignadas por el PHDF	BASE LA (DIF.1)
1	112	112	
2	113		
3	119	119	
4	120	120	
5	247	247	
6	420	420	
7	737	737	
8	913	913	
9	960	960	
10	963	963	
11	973	973	
12	974	974	
13	975	975	
14	987	987	
15	988	988	
16	989	989	
17	990		
18	1000		
19	1001	1001	
20	1003		
21	1204		
22	1227		
23	1228		
24	1238		
25	1408		
26	1414		
27	1437		1437
28	1524	1524	1439
29	1557	1557	1520
30	1564		1521
31	1569	1569	1525
32	1598	1598	1526
33	1600	1600	1528
34	1632	1632	1529
35	1661	1661	1530
36	1810	1810	1552
37	1896	1896	1616
38	1896	1896	1619
39	2046		1620
40	2047		
41	2062	2062	
42	2142	2142	
43	2143	2143	2149
44	2152	2152	
45	2153	2153	
46	2170	2170	
47	2172	2172	
48	2172	2172	
49	2182	2182	2185
50	2186	2186	
51	2209	2209	2195
52	2210	2210	
53	2213	2213	
54	2214	2214	
55	2215	2215	
56	2220	2220	
57	2230		
58	2230		
59	2230		
60	2230		
61	2233	2233	
62	2233	2233	
63	2233	2233	
64	2233	2233	
65	2251	2251	
66	2253	2253	2252
67	2298	2298	

SSPDF

**Secretaría de Seguridad
Pública del Distrito Federal**



4. Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF)

La seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y, por lo tanto, del desarrollo humano. Ello obliga, en la Ciudad de México, a la interacción permanente entre instituciones y otros actores que permitan la realización de los DDHH para todas las personas.

Como se mencionó al principio de la sección anterior, referente al DIF-DF, el presente estudio se realizó en tres etapas: a) estructural o normativa; b) de procesos, relativo al esfuerzo institucional del ente implementador; y c) cualitativo, a partir de una serie de entrevistas a funcionarios de la SSPDF y expertos de la sociedad civil relacionados con su actuar.

Es importante señalar que la información solicitada a la Secretaría se entregó a la consultoría con retraso.¹⁸ Debe considerarse que, en parte, el problema de la entrega de información se debe a que se solicitó recopilar información de las acciones realizadas por el equipo anterior de la SSPDF y no en cuanto a las acciones que ha realizado el equipo actual. Lamentablemente, muchos de esos registros no se encuentran disponibles. Asimismo, el marco normativo es un elemento heredado que debe ser modificado tanto por la ALDF como por el ente implementador. La información que se presenta en esta sección puede considerarse como la línea base a partir de la que se podrá dar seguimiento y evaluar el actuar del actual grupo al frente de implementar el PDHDF en la SSPDF.

A continuación se presentan los resultados del análisis realizado por ámbito de investigación, a partir de los cuales se desarrollaron una serie de recomendaciones específicas para ser atendidas por el ente implementador.

4.1 Análisis estructural o del marco normativo

Como se establece en el capítulo metodológico, el análisis estructural constituye una verificación del marco normativo interno, aquel que rige la conducta institucional en cada uno de los entes implementadores.

Para el caso de la SSPDF se analizaron la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría, el Manual Administrativo, así como los procedimientos de actuación que proporcionó la dependencia, como

¹⁸ Ello impidió que el estudio se realizara en el tiempo y forma estimados originalmente. Específicamente, para el estudio cualitativo fue imposible contar con la información para realizar las entrevistas a las y los usuarios de los programas de la dependencia, lo que dificultó esta parte del análisis. Por otro lado, algunas de las personas entrevistadas del funcionariado contaban con las preguntas y respuestas del cuestionario realizado, lo que podría ser un elemento a considerar en la interpretación de los resultados ya que restó espontaneidad al ejercicio. Por una parte, se puede considerar que se buscó que las y los servidores tuvieran un mejor conocimiento del enfoque y del Programa, lo que puede ser loable. Por otra parte, el punto era que las y los servidores contestaran con base en su conocimiento en ese momento para de esta forma tener una mejor idea del conocimiento real que poseen esas personas. Tal y como ocurrió el ejercicio, es difícil tener una mejor idea del conocimiento real de las y los funcionarios.

el Manual para el Uso de la Fuerza, de otorgamiento de incentivos a la eficiencia policial individual, así como a la eficiencia colectiva de las unidades policiales o por actuación meritosa.

La valoración del marco normativo del SSPDF comprende tres niveles de análisis. Un primer nivel corresponde a la arquitectura normativa de la Ciudad de México, la cual permitió identificar el soporte jurídico local para cada una de las variables de análisis en la herramienta. En términos generales, la Ciudad de México cuenta con recursos jurídicos suficientes para dotar a los entes implementadores de atribuciones específicas, relativas a cada uno de los principios y atributos señalados como fundamentales en la herramienta metodológica planteada. Este ejercicio no forma parte de este estudio, pero fue indispensable para la verificación de la herramienta de análisis planteada.

Un segundo nivel, que más interesa a este análisis, surge de la verificación de la normatividad específica que regula el actuar institucional de la dependencia, como es la Ley Orgánica de Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, el Reglamento Interior, así como el Manual Administrativo, a partir de los cuales se modela directamente la conducta del funcionariado y agentes de la policía.

Un tercer nivel de análisis se realizó a los procedimientos de actuación y generación de estímulos a la misma, a la luz del marco de los DDHH.

Para el análisis se dio prioridad a los hallazgos que arrojan las normas internas de la dependencia ya que constituyen la guía del actuar cotidiano de las y los funcionarios. Por tanto, dan luz acerca de las omisiones y énfasis que definen a la SSPDF frente a la población usuaria de sus servicios y programas. A continuación se presentan los principales hallazgos que surgen de la verificación de la herramienta en torno a cada uno de los principios del EDH.

4.1.2 Universalidad

Como se puede apreciar en el Cuadro 24, para analizar el principio de universalidad se consideraron dos atributos básicos. Por un lado, está el reconocimiento del marco internacional de los DDHH en la norma interna, que se expresa mediante el reconocimiento de la titularidad de derechos a todas las personas usuarias y la titularidad de obligaciones en la institución hasta las acciones de capacitación en la materia que reciben las y los funcionarios. Por otro lado, se contempla el atributo de territorialidad, que considera la necesidad de establecer áreas prioritarias de atención en función tanto de la geografía de la vulnerabilidad como de los recursos y capacidades del ente implementador.

En el caso de la SSPDF, existe un reconocimiento indirecto del marco de los DDHH a partir de las atribuciones del área responsable del tema, la cual se obliga a diseñar programas de capacitación para los distintos ámbitos de acción del funcionariado. Sin embargo, ni en la normatividad señalada ni en las reglas para el establecimiento del sistema de carrera policial se establece la obligación para las y los funcionarios o para las y los oficiales de policía de contar con una certificación mínima en materia de DDHH ni un mecanismo de evaluación al que debieran someterse para verificar las capacidades adquiridas.

Cuadro 24. Universalidad-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Universalidad	Reconocimiento del marco de DDHH	Se reconoce a la institución como obligada a prestar servicios frente a todas las personas que cumplan con los criterios de operación.	✓
		No establece espacios de discrecionalidad a los funcionarios para la identificación y atención a usuarios.	✓
		Se reconoce a las personas como titulares de derechos (derechohabientes) frente a la institución.	✗
		Establece la obligación de capacitar a las y los funcionarios en el marco de los DDHH.	✗
	Territorialidad	Incorpora una perspectiva espacial, definiendo áreas prioritarias de atención en función de la vulnerabilidad.	✓
		Establece la progresividad territorial de la atención y programas, priorizando las zonas vulnerables.	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

La normatividad interna para las y los funcionarios, así como los programas de capacitación policial, deben incorporar el reconocimiento de las personas como derechohabientes frente a la institución, enfatizando el rol del funcionariado/polici a como titular de obligaciones, lo que implica una relación distinta (de subordinación y respeto) ante la ciudadanía.

Es importante destacar que si bien la normatividad general interna no parece reconocer esta perspectiva, cuando se analizan protocolos específicos de actuación, como el de uso de la fuerza, se encuentra un avance en el reconocimiento explícito de los DDHH.

Sin embargo, más allá de los avances en la arquitectura jurídico-institucional de la SSPDF, la incorporación del EDH requiere un correlato en las capacidades de su funcionariado. Un elemento fundamental para la incorporación de personas al funcionariado del ente implementador es la acreditación de un programa de capacitación mínimo en DDHH que permita a los mandos medios y superiores contemplar esta perspectiva en el desarrollo de estrategias de intervención.

La movilidad permanente y falta de profesionalización, sexenal en el mejor de los casos, de las y los funcionarios obliga a mantener abierta la instrucción en materia de DDHH, igualdad de género y participación ciudadana, aspectos que deben estar claramente reconocidos desde su normatividad. Estos conceptos son centrales para el desempeño del servicio y deben recuperarse explícitamente en todos los procesos de la dependencia.

4.1.3 Exigibilidad y justiciabilidad

Un elemento fundamental dentro de la perspectiva de DDHH, que es indisoluble del reconocimiento de la titularidad de derechos una vez reconocido el derecho como tal y no como una concesión o

buena voluntad del gobierno en turno, es la capacidad que tienen las personas para exigir el cumplimiento del mismo. En el caso de la SSPDF, se trata del derecho a la protección de la vida y patrimonio de las personas, y de las capacidades que tengan las personas para exigir su cumplimiento. Esto encuentra su desenlace en la incorporación de mecanismos específicos para la interposición de quejas y denuncias, la difusión de los mismos y la identificación transparente del proceso y las potenciales consecuencias para ellas y los funcionarios que no cumplan con los objetivos del programa o servicio.

El principio de exigibilidad y justiciabilidad, como se puede ver en el Cuadro 25, es analizado a partir de tres atributos: responsabilidad, quejas y denuncias y reparación del daño. El primero de ellos (responsabilidad) consiste en la obligación de establecer un compromiso directo del ente implementador con las y los derechohabientes para el cumplimiento de las obligaciones, situación que abona a la construcción de una relación igualitaria entre las personas y las instituciones. Un segundo atributo se refiere a la obligatoriedad de contar con mecanismos accesibles para interponer quejas y denuncias. Y un tercero, como su nombre lo indica, se relaciona con la posibilidad que tienen las personas usuarias en caso de que se vean afectadas por una acción institucional.

Como se mencionó anteriormente, aunque algunos protocolos de actuación no consideran el marco de derechos, ni la Ley Orgánica, ni el Reglamento Interior reconocen la titularidad de derechos y obligaciones de la SSPDF frente a la ciudadanía, lo cual en términos de exigibilidad podría dificultar el establecimiento de responsabilidades, la presentación de quejas o, en su caso, la reparación del daño.

En el caso de la SSPDF, la normatividad relativa establece la obligación de contar con mecanismos de quejas y denuncias así como de difundirlos; sin embargo, no se define la obligación de que la información sea accesible y comprensible para la mayoría de la

Cuadro 25. Exigibilidad y justiciabilidad-Normatividad

Principio	Atributos	VARIABLES	Verificación
Exigibilidad y justiciabilidad	Responsabilidad	Establece la obligación de formalizar un compromiso directo de la institución con la persona usuaria para el cumplimiento de las obligaciones.	✓
	Quejas y denuncias	Establece los mecanismos e instrumentos para interponer quejas y denuncias	✓
		Establece la obligación de difundir los mecanismos de quejas y denuncias	✓
		Establezca que los mecanismos e instrumentos para quejarse estén disponibles y asequibles para cualquier persona	✗
		Establece los criterios para la inclusión y exclusión en los programas/acciones	✓
		Establece sanciones para funcionarios que incumplan con lo establecido en la norma	✗
		Establezca un procedimiento de investigación en caso de violación de un derecho a un usuario	✓
	Reparación del daño	Define la responsabilidad/sanción por acción u omisión que desemboque en la violación de un derecho	✗
		Establece un mecanismo para atender las recomendaciones de la CDHDF	✗
		Establezca un procedimiento para la reparación del daño	✗

Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

población. Esta omisión podría desembocar en el desconocimiento de las posibilidades que tiene la población para levantar una queja, ampliando la discrecionalidad del funcionariado o policía frente a la inconformidad.

Del mismo modo, no se hacen explícitas las sanciones a que se harían acreedores las y los funcionarios que incumplan su mandato, y tampoco se establece cuál sería el efecto de las quejas o denuncias presentadas, tanto para la persona afectada como para la o el funcionario o agente y, en su caso, qué proceso siguen las quejas levantadas al interior de la dependencia.

En este sentido, un elemento a considerar es la falta de un señalamiento que explícitamente apunte a la orientación y capacitación de la población usuaria en el conocimiento y utilización de los mecanismos de queja o denuncia, así como las distintas instancias a las que puede acudir en caso necesario. Si bien es cierto que existen organizaciones de la sociedad que estimulan y acompañan la denuncia, es importante que desde la norma se establezcan claramente los canales y procesos que siguen, abriéndolos al escrutinio de la ciudadanía.

Recuperar en la norma interna el mandato de la legislación local en términos de responsabilidades de las y los servidores públicos, tanto para el conocimiento propio como para su constante difusión, brindaría una referencia directa que permitiría mayor acercamiento a los usuarios, elevando la calidad en el servicio y la confianza en la institución.

Respecto al procedimiento que siguen las recomendaciones de los organismos institucionales de derechos humanos, aunque se cuenta con un área definida para atenderlas, se desconocen los pasos que se siguen al interior de la dependencia para su aceptación e instrumentación al interior, lo que dificulta a la mayoría de la sociedad el conocimiento acerca de las medidas policiales que se toman al respecto. Del mismo modo, aunque ha habido experiencias en la Ciudad de

México relativas a la reparación del daño por actuaciones policiales, no aparece en la normatividad cuáles serían los recursos que tiene la población para poder exigir este derecho.

4.1.4 Integralidad

Este principio contempla la interdependencia de los derechos y, de manera específica, la relación que guardan entre sí para su realización efectiva. Para analizar la incorporación de este principio se consideraron tres atributos esenciales:

- La realización complementaria, es decir, la posibilidad real de imbricar programas y servicios para la atención a las personas;
- La interdependencia, señalando la obligación de contar con mecanismos interinstitucionales que permitan la coordinación de políticas integrales; y
- La intergubernamentalidad, que se refiere de manera específica a la obligación de realizar convenios de colaboración entre entes implementadores que contribuyan a la realización de los derechos (Cuadro 26).

La seguridad ciudadana es un derecho que da razón de ser al Estado y sus instituciones. Por tanto, está plenamente imbricado con la realización del resto de los derechos humanos. La normatividad relativa al actuar institucional de la SSPDF reconoce claramente la importancia de la coordinación y articulación con distintas instituciones y ámbitos de gobierno, aunque no es específica en su vinculación con actores de la sociedad civil organizada.

Dado que los servicios de la SSPDF a la ciudadanía no se otorgan de manera focalizada, sino universalmente a toda la población, no existen limitacio-

Cuadro 26. Integralidad-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Integralidad	La realización complementaria	No establece límites a la incorporación a dos o más programas o servicios si se cumple con los criterios operativos	✓
		Establece la obligación al funcionario de ofrecer una "bolsa" de programas o servicios, en función de los criterios operativos	✗
	Interdependencia	Establece mecanismos de diálogo interinstitucional para la integración de acciones	✓
	Intergubernamentalidad	Establece la obligación de realizar convenios específicos de colaboración para atención interinstitucional a las personas	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

nes en el acceso a sus servicios y desde la normatividad se establece la atención abierta, con la posibilidad de establecer estrategias distintas en función de la vulnerabilidad del territorio.

Sin embargo, aunque existe un esfuerzo normativo en términos de coordinación y articulación, no es explícita la importancia que tienen las acciones de la SSPDF para la realización de otros derechos, ni una distinción expresa para cada grupo de población. Excepciones a este caso son, por obvias razones, la vinculación con la Procuraduría de Justicia local y la Secretaría del Medio Ambiente, con las cuales desde la normatividad se establece una coordinación específica.

Un dato a destacar es el reconocimiento de la importancia de la coordinación con otras dependencias de educación pública para la realización de programas, campañas y cursos, sobre todo en su vinculación con escuelas públicas en los niveles preescolar, primaria y secundaria.

4.1.5 Igualdad y no discriminación

La igualdad y la no discriminación, como se ha señalado, constituyen un principio rector del enfoque de derechos humanos, y contempla la obligación estatal de generar condiciones para el acceso equitativo en términos de disponibilidad, accesibilidad y calidad en los programas y servicios ofrecidos por el ente implementador.

Para el análisis de la normatividad interna a la luz de este principio se consideraron cuatro atributos:

- a) Igualdad de oportunidades, es decir, la no discriminación en el acceso a los servicios y programas a cargo del ente implementador, la eliminación de espacios de discrecionalidad que puedan ser ejercidos por el funcionariado, así como la obligación de establecer mecanismos de acceso para quienes no los conocen;
- b) Igualdad de género, que contempla el establecimiento de un rol igualitario entre hombres y mujeres, tanto en la

letra de la normatividad como directamente en las acciones desempeñadas por las y los funcionarios, para lo cual se requiere un proceso de capacitación y, en su caso, la realización de acciones afirmativas;

- c) La justicia distributiva, es decir, la obligación de atender todo el territorio de manera igualitaria, priorizando a las Delegaciones más vulneradas en sus derechos; y, adicionalmente,
- d) El reconocimiento a la diversidad de grupos de población, en igualdad de circunstancias independientemente de sus opiniones políticas, raza, origen étnico, género o preferencia sexual, con lo cual se busca identificar la proclividad o no hacia la atención a ciertos grupos por encima de otros.

Respecto al atributo de igualdad de oportunidades, está claro desde la normatividad que las acciones de la SSPDF tienen repercusión en toda la población, esto es, las personas que habitan y transitan por la ciudad. Sin embargo, existen desigualdades adscritas que debieran interpretarse desde la norma interna como oportunidades para mejorar la relación de la Secretaría con todos los grupos de población, desarrollando acciones afirmativas que apunten a la igualdad en el trato. Es el caso de la inequidad de género, la cual no parece ser tomada en cuenta en la norma interna.

Las instituciones traducen sus estrategias a través de las personas que las componen y representan. Esto sucede en todas las dependencias, pero especialmente en cuanto a la seguridad pública se refiere. Es importante que, desde la normatividad interna, se establezca la obligación de capacitación en términos de género, pues, como se verá más adelante, persisten conductas y atavismos culturales que atraviesan a la institución.

Otro elemento que podría mejorar la normatividad interna es el señalamiento explícito de todos los motivos de discriminación que podrían llegar a darse, de manera que todas y todos los funcionarios pudieran reconocerlos y tomar acciones para minimizarlos.

Cuadro 27. Igualdad y no discriminación-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Igualdad y no discriminación	Igualdad de oportunidades	Establece que la incorporación y permanencia en un programa o servicio es independiente a criterios no establecidos.	✓
		Establece los criterios para la inclusión y exclusión en los programas/acciones	✓
		Establece mecanismos para el acceso a los servicios/programas para quienes tradicionalmente no lo conocen.	✓
	Igualdad de género	Utiliza un lenguaje igualitario en el trato a hombres y mujeres	✗
		Establece la obligación de capacitar a las y los funcionarios en igualdad de género	✗
		Establece la atribución para desarrollar acciones afirmativas hacia las mujeres derechohabientes	✗
	Justicia distributiva	Establece mecanismos que hagan accesibles los servicios/programas específicamente a las regiones vulnerables (cobertura)	✓
	Respeto a la diferencia o a la diversidad	Reconoce la diversidad de grupos de población independientemente de su condición económica, raza, origen étnico, género y de orientación sexual	✗

Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

4.1.6 Participación

La participación ciudadana en los procesos institucionales constituye una palanca central del desarrollo democrático de la Ciudad. Desde una perspectiva de derechos humanos, como se muestra en el siguiente cuadro, la participación incluye los atributos de:

a) Reconocimiento a la pluralidad, es decir, de aceptación de diversos puntos de vista;

b) Inclusión, que invita directamente a ser parte de las decisiones públicas;

c) De empoderamiento, a partir de la dotación de capacidades a las personas;

d) De intersectorialidad, referente a la vinculación entre distintos sectores especializados para la oferta de programas y servicios; así como de,

e) Transparencia, que además de difundir consiste en traducir la norma a la población receptora y, consecuentemente, de

f) Rendición de cuentas, que obliga a la justificación de las acciones realizadas.

El análisis de la normatividad en la materia contempló catorce variables a verificar, encontrando que, si bien se establece en distintas partes el derecho de las personas a participar en distintos espacios socio-estatales, no existe mecanismo que obligue a las y los funcionarios a consultar y, en su caso, considerar las propuestas realizadas por las y los usuarios de las políticas del ente implementador.

La participación de la comunidad se contempla en la Ley y en el Reglamento Interior como un elemento central en la función de la SSPDF, señalando que debe ser "directa, permanente y periódica", estableciendo entre los objetivos la vinculación de los agentes de la policía con la comunidad, la difusión de labores, elaboración de diagnósticos conjuntos, capacitación e, incluso, se establece la periodicidad para algunos de los encuentros.

Sin embargo, sigue habiendo algunas lagunas en la norma cuando se refiere al acceso a la información y la transparencia, palabra que no aparece ni en la Ley Orgánica ni en el Reglamento Interior de la SSPDF. Esta clara omisión muestra un área susceptible de mejora en la Secretaría pues el desenlace se manifiesta en el desconocimiento de los derechos de las y los usuarios así como de del mismo funcionario o agentes.

Un ejemplo es el recientemente publicado protocolo de actuación para el uso de la fuerza, cuyo contenido reconoce el marco de los derechos humanos, pero al no contar con una estrategia de difusión o elaboración de materiales accesibles para su comprensión a la mayoría de la población, permanecen en el desconocimiento, lo cual impide su verificación en la intervención en terreno. Que la población tenga conocimiento de las disposiciones para el uso de la fuerza de la policía permitiría una mejor vigilancia y mayor reconocimiento de su actuación frente a cualquier movilización o acción policiaca en la Ciudad.

La rendición de cuentas es un concepto que tampoco aparece de manera clara en los documentos rectores del ente implementador. Aunque se señala la obligación de contar con un mecanismo de atención y seguimiento a las quejas y recomendaciones, no se hace énfasis en la importancia de justificar todas las acciones frente a la sociedad, lo que va erosionando la legitimidad del ente y limitando sus capacidades de acercamiento.

Cuadro 28. Participación-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Participación	Diversidad y pluralidad	Reconoce la participación y puntos de vista de los actores involucrados en los servicios y programas del ente implementador	✓
	Inclusión	Establece el derecho de las personas a participar en la toma de decisiones públicas	✓
		Establece la obligación de realizar consultas a las OSC, académicos o especialistas sobre el impacto y calidad de los programas y servicios	✓
	Empoderamiento	Establece la obligación de capacitar a las personas usuarias en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos	✓
		Establece la obligación de realizar consultas sobre la satisfacción a la población usuaria	✗
	Intersectorialidad	Establece la inclusión de los distintos sectores involucrados en la realización del derecho	✓
	Transparencia	Establece a la población usuaria como objetivo de la transparencia y el acceso a la información	✓
		Establece un procedimiento para el acceso a la información	✓
		Establece la obligación de contar con mecanismos de difusión de las acciones/programas/políticas a la población	✗
		Establece la obligación de capacitar a las y los funcionarios en transparencia y acceso a la información	✗
		Establece que la información sea accesible y comprensible	✗
		Establece la obligación de realizar un registro documental de todas las reuniones públicas	✗
	Rendición de cuentas	Establece la obligación de contar con un registro público de seguimiento a quejas, denuncias y consultas	✓
		Establece la obligación de justificar las acciones dirigidas a las personas cuando quien resulte afectado lo solicite	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

4.1.7 Efectividad

La efectividad comprende distintos componentes, que traducen las estrategias y objetivos institucionales en acciones y metas objetivas, para lo cual se establece la realización de informes, reportes periódicos y progresivos del gasto, así como el monitoreo permanente de avances.

El análisis estructural revela que aunque no se reconoce la importancia de las evaluaciones externas, se establece la obligación de establecer metas, contar con un sistema de monitoreo y difundir su cumplimiento. Sin embargo, como en otras dependencias, la normatividad interna no establece la obligatoriedad de considerar los resultados de las evaluaciones para mejorar las políticas ni de justificarlos en caso de ser requerido, dejando cualquier modificación a discrecionalidad del funcionario.

Tampoco se hace mención, en los multicitados documentos normativos internos, a las consecuencias del subejercicio, situación que puede limitar las capacidades institucionales debido a la necesidad permanente de recursos técnicos y humanos para realizar su función.

4.8 Análisis de procesos o del esfuerzo institucional

El análisis planteado para determinar el grado de institucionalización del enfoque de derechos humanos en los entes implementadores del Programa, como se ha venido señalando, comprende una segunda etapa, denominada análisis de procesos, la cual pretende verificar el esfuerzo institucional a partir de la existencia o no de mecanismos institucionales necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos.

Se trata de una evaluación de la capacidad de implementación de la SSPDF a partir de las atribuciones normativas a la luz del enfoque de derechos humanos. Para realizar este análisis, se partió de los seis principios rectores señalados anteriormente, cada uno de los cuales se compone de diferentes atributos y variables a evaluar, cuya calificación depende de una combinación lineal de los resultados de los indicadores.

La información utilizada para alimentar los indicadores fue solicitada y proporcionada por la SSPDF, lo cual dificultó su evaluación en función de si la información requerida no estaba disponible o

Cuadro 29. Efectividad-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Efectividad	Cumplimiento de objetivos	Establece la obligación de realizar evaluaciones externas de los servicios/acciones.	✗
		Establece la obligación de incorporar los resultados de las evaluaciones externas	✗
		Establece la obligación de fijar metas y evaluar los resultados periódicamente.	✓
		Establece la obligación de difundir el grado de avance de las metas	✓
		Establece la obligación de justificar el cumplimiento o no de las metas;	✓
	Sustentabilidad	Establece criterios para la continuidad de los programas/servicios en función de los objetivos	✓
	Realización progresiva	Establece la obligación de no reducir los recursos destinados a la realización del derecho a menos que se demuestre disminución en la demanda	✓
		Establece la obligación de aumentar progresivamente los recursos destinados a la mejora de los servicios/acciones.	✓
	Máximo uso de recursos disponibles	Establece un candado al subejercicio del gasto en los programas y servicios.	✓
	Indicadores y puntos de referencia	Establece la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación interna.	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

no fue entregada por la dependencia. Frente a esta posibilidad, se consultaron fuentes externas para obtener la información pública requerida. A continuación se presenta el análisis por principio.

4.2.9 Universalidad

El primero de los principios a valorar en el ente implementador corresponde a la universalidad de los derechos, el cual, para su análisis, se divide en dos atributos. Por un lado, el reconocimiento del marco normativo en el actuar cotidiano institucional, es decir, en funcionarios capacitados para una atención integral a las personas usuarias de los servicios y programas que tengan a su cargo. Por otro, la territorialidad, esto es, en una distribución de los recursos presupuestales en función de la vulnerabilidad.

La manera como se califica el esfuerzo, en términos de mejorar la calidad en la atención, depende de tres variables. La primera se refiere a la existencia de presupuesto y un programa de capacitación a las y los funcionarios sobre de derechos humanos. La segunda corresponde a la verificación del establecimiento de metas de atención y su cumplimiento, valorándolo en función de la población atendida. La tercera está relacionada con la distribución presupuestal que se realiza en función de la ubicación territorial de las necesidades para la prevención y contención de la violencia y el delito.

Al respecto, la información presentada por la dependencia, así como la que se recopiló de las diferentes fuentes públicas, brinda algunos detalles de la realización efectiva de un programa de capacitación. Se reconoce una partida para capacitación en el presupuesto 2013 de la institución y es posible identificar de qué tipo de capacitación se está hablando. Sin embargo, con la información entregada no es posible identificar los alcances de la capacitación, temas abordados, certificación o evaluación permanente.

Respecto al avance en cumplimiento de metas institucionales establecidas por la dependencia, de acuerdo con el informe de labores de 2012, refieren que han cumplido con ellas reduciendo el número de delitos y de personas consignadas.

En relación con el atributo de territorialidad, el cual tiene por objetivo evaluar la disposición de recursos por parte de la dependencia, y si estos se dirigen a los espacios más necesitados, se puede señalar que la SSPDF sólo publica de manera territorial (gastos por Delegación o unidad administrativa) la erogación de unidades que, de acuerdo con las cifras presentadas en el último informe, estos recursos son destinados, en más del 60%, a las unidades territoriales que más lo requieren en función del grado de vulnerabilidad de las personas (ver cuadro 30).

En estos aspectos, la dependencia cumple a cabalidad.

Principios	Atributos	Variable	Verificación
Universalidad	Reconocimiento del marco normativo de DDHH	Presupuesto para la capacitación de las y los funcionarios en el marco de derechos humanos	✓
		Existe un programa de capacitación a los funcionarios en el enfoque de derechos humanos	✓
		Porcentaje de personas atendidas con relación a las metas institucionales	✓
	Territorialidad	Porcentaje del presupuesto ejercido por persona en las Delegaciones más atrasadas en términos de desarrollo y pobreza	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

4.2.10 Exigibilidad y justiciabilidad

El principio de exigibilidad y justiciabilidad hace referencia a la existencia y operatividad de mecanismos y resortes institucionales que permitan a las personas usuarias presentar quejas y denuncias ante violaciones a sus derechos. En este caso, la evaluación se divide en tres atributos:

- 1) La responsabilidad objetiva de la entidad frente a las personas usuarias;
- 2) La existencia de mecanismos efectivos para presentar quejas y denuncias; y
- 3) La posibilidad real de exigir la reparación del daño en caso de que se vea afectada la persona.

Estos atributos, a su vez, se desglosan en siete variables que miden el esfuerzo institucional en este principio.

La responsabilidad es el primer atributo a verificar, la cual se compone de dos variables:

- a) La existencia de un sistema de atención abierta; y
- b) El porcentaje de solicitudes de información que fueron recibidas sobre el total de solicitudes de información que fueron atendidas.

En el caso de la SSPDF, la existencia de un mecanismo de quejas y denuncias que permita a las y los usuarios una exigencia mínima de cuentas se pudo verificar, pero no fue posible hacerlo respecto a la existencia de personal destinado a atenderlas de manera sistemática en el organigrama, más allá del personal destinado a las áreas de derechos humanos. Por otro lado, se entregó por parte de la dependencia la información relativa a las solicitudes de información recibidas y atendidas.

El tercer atributo de este principio es referente a la reparación del daño en caso de que por alguna intervención u omisión se hubiese afectado directamente a una persona o grupo específico. Esta dimensión, compuesta por tres indicadores, tiene por objetivo evaluar la existencia de esfuerzos institucionales con miras a la atención específica en caso de una afectación directa de la institución contra cualquier persona. En este caso, aunque se identifican situaciones extraordinarias en las que se ha procedido a la reparación tanto material como en términos de atención a víctimas, no contó con elementos que probaran la existencia de un procedimiento regular en la materia.

Cuadro 31. Exigibilidad y justiciabilidad-procesos

Principios	Atributos	Variable	Verificación
Exigibilidad justiciabilidad	Responsabilidad	Existe un sistema de atención a la ciudadanía abierta	✓
		Porcentaje de solicitudes recibidas/atendidas	✓
	Quejas y denuncias	Existen mecanismos para atender denuncias por el ente implementador (ventanilla, teléfono, Internet)	✓
		Existe personal responsable de la realización del procedimiento	✗
	Reparación del daño	Existe presupuesto para la realización del procedimiento	✗
		Porcentaje de recomendaciones aceptadas del total de recomendaciones emitidas por CDHDF	✗
		Porcentaje de las y los funcionarios sancionados del total de funcionarios denunciados	✗

Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

4.2.11 Integralidad

El principio de integralidad apunta a la necesidad de reconocer la interdependencia entre instituciones y los acuerdos requeridos para que la seguridad ciudadana contribuya a la realización del resto de los derechos humanos, lo cual deriva en la existencia o no de convenios de colaboración específica, en la posibilidad de vincular los servicios y programas entre sí, así como en los procesos de coordinación entre dependencias, ámbitos de gobierno, o con especialistas, académicos u organizaciones de la sociedad civil para el mejoramiento del actuar institucional.

Los atributos de este principio son consistentes con esta definición y pretenden verificar tres variables. La primera es la realización complementaria, derivada de la incorporación de las personas a dos o más servicios o programas, así como de la existencia de espacios de coordinación institucional, lo cual se pudo demostrar a partir de la lista de reuniones realizadas en el último año, entregada por la institución. La segunda es la interdependencia, la cual se verifica mediante existencia de presupuesto y personal ex profeso para llevar a cabo esta coordinación, lo cual no pudo ser corroborado.

El último aspecto a verificar es la intergubernamentalidad. Este atributo se midió a partir de la existencia de convenios de colaboración con otras dependencias y la realización de reuniones con esas dependencias. Por ello se solicitaron convenios, minutas, bitácoras e informes en donde se muestre la existencia y periodicidad de las mismas, situación que fue imposible verificar con la información proporcionada, aunque están documentadas algunas de las reuniones pero sin especificar cuáles fueron las instituciones participantes, ni se cuenta con un archivo de seguimiento de las mismas.

Para mejorar este proceso es conveniente desarrollar y formalizar un sistema de seguimiento a las reuniones, y destinar presupuesto a personal que se encargue de organizar y llevar el seguimiento de los acuerdos y participantes que permita verificar avances y alcanzar los objetivos planteados.

Cuadro 32. Integralidad-Procesos

Principios	Atributos	Variable	Verificador
Integralidad	Realización complementaria	Existen espacios o organismos de coordinación interinstitucional	✓
	Interdependencia	Existe presupuesto y personal en organismos de coordinación interinstitucional	✓
	Intergubernamentalidad	Existen convenios de colaboración interinstitucional	✗
		Existen reuniones de coordinación con otros entes implementadores	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

4.2.12 Igualdad y la no discriminación

La igualdad y la no discriminación son principios transversales que están involucrados en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos, comenzando por los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos. La traducción de la narrativa de las normas sobre el derecho a un conjunto de atributos, mutuamente excluyentes y exhaustivos, así como su desenlace en indicadores, reviste ciertas dificultades. La discriminación o la no discriminación muchas veces pueden no ser directamente observables, y tal vez tampoco puedan aislarse fácilmente de la realización de otros derechos.

En la herramienta desarrollada para su valoración, el cumplimiento de este principio se aborda desde cuatro atributos, a saber: la igualdad de género, la igualdad de oportunidades, la justicia distributiva y el respeto a las diferencias o a la diversidad.

Cuadro 33. Igualdad y no discriminación-Procesos

Principio	Atributo	Variable	Verificable
Igualdad y no discriminación	Igualdad de oportunidades	Existen mecanismos o acciones orientadas a brindar un trato igualitario en la atención	✓
		Porcentaje de quejas por discriminación según sexo	✗
	Igualdad de género	Existen campañas de sensibilización de derechos de igualdad y no discriminación	✗
		Porcentaje de funcionarios e Ingreso según sexo	✗
	Justicia distributiva	Existencia de funcionarios capacitados en materia de igualdad y no discriminación	✓
		Existe presupuesto destinado a políticas internas para eliminar la discriminación	✓
	Respeto a la diferencia o a la diversidad	Existen mecanismos o acciones de monitoreo que permitan reorientar el presupuesto en materia de igualdad y no discriminación.	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

A estos atributos les corresponden siete variables a verificar que intentan capturar el esfuerzo institucional que realiza la dependencia en esta dimensión. Dentro del primer atributo encontramos dos características a evaluar: una corresponde a la existencia de mecanismos o acciones orientadas a brindar un trato igualitario en la atención; otra se presenta a través del porcentaje de quejas por discriminación; la última se interpreta a partir del porcentaje de usuarios de los servicios y programas del ente implementador que se dividen de acuerdo con su sexo. Para el caso de la SSPDF esta última variable no se puede aplicar pues la Secretaría no cuenta con programas sociales como tal, aunque atiende a un segmento de la población con algunas acciones.

En materia de igualdad de género se verificó a través de dos aspectos. Por un lado, la existencia de acciones afirmativas orientadas a reducir las brechas en la atención. Por otro lado, la relación que existe entre sexo y nivel salarial que perciben al funcionamiento de la dependencia y la existencia de campañas de sensibilización sobre derechos a la igualdad y no discriminación. No fue posible verificar estas variables con la información proporcionada.

Asimismo, la justicia distributiva se aborda desde la perspectiva de dos indicadores o variables, las cuales intentan verificar:

- a) La existencia de funcionarios capacitados en materia de derechos humanos e igualdad y no discriminación; y
- b) La existencia de presupuesto destinado a políticas internas para eliminar la discriminación. Como se mencionó anteriormente, se cuenta con constancia de la realización de cursos de capacitación en materias relacionadas con los derechos humanos. Por otro lado, también fue entregado por la dependencia el calendario de cursos como parte de las acciones realizadas para eliminar la discriminación, pero no se cuenta con datos del personal y presupuesto para ejecutarlas.

El último indicador para verificar refiere a la existencia de mecanismos para reorientar y monitorear el presupuesto hacia acciones vinculadas al fomento de la igualdad, el cual también se pudo analizar a partir de los informes del presupuesto presentados por el ente implementador que son publicados en la Secretaría de Finanzas. A continuación se resumen en el cuadro las variables que fue posible verificar.

4.2.13 Participación

El principio de participación se compone de seis atributos que van desde la diversidad y la pluralidad, la inclusión, el empoderamiento, la intersectorialidad, la transparencia hasta la rendición de cuentas. La verificación de este principio depende de doce variables a verificar.

El primero de los atributos a evaluar son la diversidad y la pluralidad, los cuales examinan la realización efectiva de reuniones de vinculación con personas de la comunidad a la cual prestan sus servicios los agentes designados, a partir de la existencia de un calendario de reuniones sistematizadas, un registro de asistentes y seguimiento de acuerdos. Aquí se comprobó que en la dependencia existen espacios de diálogo debido a que en su presupuesto por líneas de acción existe un rubro en el cual se destina presupuesto para este fin.

Como es conocido, el atributo de inclusión depende de la existencia de espacios de diálogo, así como de la existencia de un procedimiento para incorporar las propuestas ciudadanas. Se pretendió verificar estas características a partir de la existencia de un instrumento o mecanismo público para el seguimiento a las propuestas ciudadanas, así como de la presencia de personal encargado de generar los mecanismos para que se presentaran este tipo de reuniones. Sin embargo, no se pudo verificar este punto. En cambio, se comprobó que existe un procedimiento para la inclusión de las propuestas ciudadanas a partir de la página de Internet.

En relación con el atributo de empoderamiento, consistente en la dotación de capacidades en las personas para el reconocimiento y exigencia de sus derechos y que se verifica con la existencia de talleres y cursos de capacitación sobre derechos humanos, en donde se muestren los mecanismos de participación, las instancias para la queja, etc., fue posible verificarse a partir del análisis de las partidas del presupuesto 2013, proporcionado por la dependencia.

El siguiente grupo de indicadores que componen este principio de participación abordan la intersectorialidad, la cual se determina mediante la comprobación de la existencia de espacios de diálogo con miembros de los distintos grupos involucrados. Este atributo se pudo verificar pues existe un registro de actividades y presupuesto programado para este fin.

Cuadro 34. Participación-Procesos

Principios	Atributos	Variable	Verificable
Participación	Diversidad y pluralidad	Existen espacios de diálogo con miembros de grupos vulnerables	✓
	Inclusión	Existen espacios de diálogo y seguimiento de los resultados de las políticas públicas con miembros de la sociedad civil	✓
		Existen un procedimiento válido de incorporación de propuestas ciudadanas	✓
	Empoderamiento	Cursos de capacitación que contribuyen al empoderamiento de las personas (capacitación técnica y legal para la difusión de los derechos)	✓
	Intersectorialidad	Existen espacios de diálogo con miembros de distintos grupos involucrados	
	Transparencia	Porcentaje de solicitudes de información aceptadas y entregadas	✓
		Existe presupuesto para difusión de la información relevante a las y los usuarios	✓
		Existe información publicada de los programas/acciones que realiza la dependencia	✓
		La información es accesible y comprensible para las y los usuarios	✓
		Existe un registro público de las reuniones públicas de los funcionarios	✓
	Rendición de cuentas	Existe un sistema de seguimiento a las solicitudes y demandas sociales en el portal de la entidad implementadora	✓
		Se realiza y publican informes de labores e información derivada de sus programas, presupuesto, apoyos entregados y padrón de beneficiarios en su portal de internet	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

En el caso de la transparencia, como atributo indispensable para la participación efectiva, la herramienta comprende cinco variables, de las cuales sólo dos pudieron ser verificadas. La institución cumple con la difusión de información a los usuarios por medio de su portal de Internet y por medio de carteles.

El último atributo es la rendición de cuentas, que se caracteriza por la existencia de un mecanismo de seguimiento de las demandas de la sociedad, así como por la presencia de información pública de los resultados. La información proporcionada muestra que efectivamente se da seguimiento a las solicitudes y acuerdos con la sociedad, aunque no es transparente el monitoreo del avance ni los resultados.

Hay dos elementos clave que deben revisarse para medir la rendición de cuentas:

1. La capacidad de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil para monitorear a los proveedores de servicios públicos; y
2. Un sistema efectivo de comunicación entre la dependencia y la ciudadanía. A pesar de la relativa fortaleza que se observa en las reglas de operación de la dependencia para acercarse a la ciudadanía, existe una desvinculación entre ambas.

La calificación obtenida por la dependencia en este principio es de ocho sobre diez. En el siguiente cuadro se resumen los resultados.

4.2.14 Efectividad

El último principio a verificar se divide en cinco atributos, los cuales, a su vez, son evaluados a partir de la respuesta a seis variables. El primero de ellos aborda el cumplimiento de los objetivos que se valora a través de dos indicadores: a) la existencia de evaluaciones externas de los servicios y de los programas de la dependencia, y b) la existencia de la publicación de informes trimestrales de los avances de los programas y servicios. En este caso, no se puede aplicar la primera variable por la naturaleza de la dependencia, por lo que sólo se intentó verificar la segunda, aunque no se entregaron ni se encontraron informes periódicos más allá que el informe anual de actividades.

El siguiente atributo es la sustentabilidad y es evaluado por la existencia de un subejercicio del presupuesto por parte de la dependencia, el cual pudiera afectar el funcionamiento de los servicios prestados por la misma. Este indicador fue verificado con la información presupuestaria de los últimos dos años, en los cuales se demostró haberse ejercido el presupuesto en tiempo y forma.

La realización progresiva se calificó con la existencia de reportes o informes de la evolución de los gastos y programas/acciones. Sin embargo, esta dimensión tampoco pudo ser verificada con la información proporcionada.

Los dos últimos atributos pertenecientes a este principio son el máximo uso de recursos disponibles y la instrumentación de indicadores y puntos

de referencia. En el primero, su evaluación corre a cargo de la existencia de acciones, metas y programas de cumplimiento. El segundo, con la existencia de indicadores de monitoreo y seguimiento de los programas, los cuales no se pudieron verificar.

Cuadro 35. Efectividad-Procesos

Principios	Atributos	Variable	Verificación
Efectividad	Cumplimiento de objetivos	Existen y se publicación de reportes trimestrales de avances de los programas/acciones/servicios	✗
	Sustentabilidad	Existe no de subejercicio en la realización de las acciones/servicios	✓
	Realización progresiva	Existen informes de la evolución del gasto de la dependencia en los servicios/acciones/programas	✗
	Máximo uso de recursos disponibles	Existen planes de acción, metas programáticas y cumplimiento anual	✓
	Indicadores y puntos de referencia.	Existen indicadores de seguimiento y monitoreo de las acciones/programas	✓

Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

4.15 Análisis cualitativo/entrevistas

Para llevar a cabo el análisis cualitativo de la SSPDF se realizaron entrevistas a funcionarios de las diferentes áreas relacionadas con la vinculación con la población usuaria, en distintos niveles de responsabilidad y cuyas actividades estaban relacionadas con la instrumentación de las líneas de acción del PDHDF. Se realizó una muestra aleatoria que se conformó por quince funcionarios a los cuales se pudo entrevistar.

Las entrevistas tuvieron el objetivo de explorar la percepción y el conocimiento que tienen las personas entrevistadas respecto de la institucionalización del enfoque de derechos humanos en el ente implementador en que laboran o con el que interactúan a partir de su entendimiento del marco normativo, conocimiento del esfuerzo institucional y calidad en los servicios o programas de que son usuarios.

Asimismo, se indagó acerca de la percepción y conocimiento que tienen las personas entrevistadas sobre el PDHDF, sus líneas de acción y los principales obstáculos y avances en su cumplimiento. Es importante señalar que, considerando la representatividad de la muestra, no es posible generalizar acerca de las respuestas, sino tener cierta luz que permita distinguir la orientación institucional actual respecto de los temas mencionados.

Es importante señalar el posible sesgo que se mencionó en la introducción a esta sección y que podría interferir en el estudio debido a que algunos funcionarios y funcionarias entrevistados ya conocían los reactivos del instrumento. La Dirección de Derechos Humanos de la SSPDF se los envió con anterioridad, por lo que existe la posibilidad de que pudieran

haber respondido dichos reactivos antes de las entrevistas. Esta situación afecta metodológicamente el análisis pues se pierde la espontaneidad requerida para la validez de las percepciones recabadas. En caso que en efecto haya ocurrido lo que se cree reduce la capacidad de comparar estos resultados con los obtenidos con el DIF-DF y la Secretaría del Medio Ambiente. A pesar de esta situación, debe reconocerse que el ejercicio aporta información relevante de la cual surgen recomendaciones a partir de los hallazgos encontrados en el proceso.

Otra situación a destacar es que todas las personas entrevistadas fueron acompañadas por funcionarios de la Dirección General de Derechos Humanos de la SSPDF. Se entiende este acompañamiento como una manera de involucrarse para conocer los resultados de primera mano y, con base en ellos, delinear estrategias de acción. Esto puede afectar los resultados ya que, de nueva cuenta, se pierde la espontaneidad en las respuestas ofrecidas por parte de las y los servidores.

Las primeras dos partes de la entrevista se realizaron mediante la respuesta a un cuestionario cerrado, lo cual permitió verificar tiempos y reacciones frente a las preguntas. La mayoría se contestaron rápidamente, lo que muestra que sus respuestas son, en lo general, sus percepciones inmediatas. La segunda parte constó de cinco preguntas abiertas que buscaron indagar acerca del conocimiento específico de las líneas de acción y los obstáculos que se han detectado para su instrumentación.

Como parte de la exploración de las variables con expertos de la sociedad civil relacionadas con la SSPDF, se entrevistó a la dirección de Cauce Ciudadano, A.C., de donde se obtuvieron algunas percepciones sobre cada uno de los principios y atributos señalados, las cuales se incluyen en el análisis y recomendaciones. A continuación se presenta un análisis de las respuestas de las y los funcionarios entrevistados.

4.3.1 Conocimiento del enfoque de derechos humanos

La mayoría de los funcionarios de la SSPDF mostraron un conocimiento preciso sobre el significado de los derechos humanos (73%); el resto (27%) eligieron la opción más general, evidenciando que tienen una visión vaga y poco clara del significado de los derechos humanos.

Asimismo, apenas un 20% respondió específicamente que contribuyen a garantizar los derechos civiles; dentro de ese porcentaje, el 75% dijo que también garantizan los derechos sociales y sólo un 25% respondió que garantizaban también derechos políticos. Esto indica que no todos tienen una idea clara de cuáles son los objetivos institucionales desde una perspectiva de derechos.

La mayoría (67%) tiene conocimiento del significado del Enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, lo cual comprende un enfoque sistémico desde el diseño de las mismas, aunque un 17% considera que el enfoque tiene que ver únicamente con el apoyo a las personas más vulnerables. Este resultado encuen-

tra una explicación en la manera como se omite la mención a los derechos humanos en el quehacer público de la dependencia, haciendo que relacionen el ejercicio de los derechos humanos con la población con mayor grado de vulnerabilidad. El 17% considera que el enfoque de derechos humanos tiene que ver solamente con capacitaciones a las y los funcionarios en temas de discriminación e igualdad de género. Este resultado, junto con el anterior, refleja que no tienen una visión clara sobre el significado de los derechos humanos en general y podría sugerir que sólo han sido capacitados en esos temas.

4.3.2 Universalidad

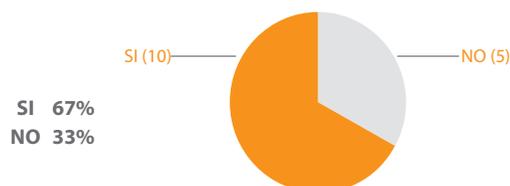
Respecto al principio de universalidad, se indagó acerca de la existencia de distinciones en la atención por grupo de población. El 100% de las y los funcionarios entrevistados reconoce que todas las personas son titulares de derechos. Cuando se les preguntó cuál es el grupo de la población mejor atendido, un 80% respondió que todas las personas; los demás respondieron que las mujeres. Al preguntar sobre qué grupo recibe menor atención por parte de la dependencia, 27% respondió que los niños y las niñas; 20% dijo que personas con discapacidad y otro 20% que las personas indígenas, resaltando, además, que en muchos casos no existen traductores y no se pueden comunicar.

4.3.3 Justiciabilidad y exigibilidad

Al preguntar a las y los funcionarios si conocían el procedimiento para presentar una queja o denuncia contra la SSPDF, todos respondieron que sí pero no mostraron mucha claridad en torno a los mecanismos para presentarla. Sólo cuatro personas mencionaron a la Contraloría Interna; 42% respondió que había que acudir a la CDHDF, y si era necesario, a la Comisión Nacional, lo que habla de un desconocimiento de los resortes institucionales internos.

Del total de las personas entrevistadas, 67% dijeron haber conocido una queja o denuncia presentada a la SSPDF. Cuando se les pidió que mencionaran algún ejemplo, se habló de casos de maltrato, agresión verbal, abuso sexual y casos de turistas que se han sentido vulnerables u ofendidos por los cuerpos policíacos de la Ciudad. Son casos graves que terminaron en recomendaciones de la CDHDF o en "conciliaciones", lo cual indica un bajo grado de justiciabilidad.

En su experiencia, ¿Ha conocido alguna queja o denuncia presentada por un usuario/derechohabiente a su ente implementador?



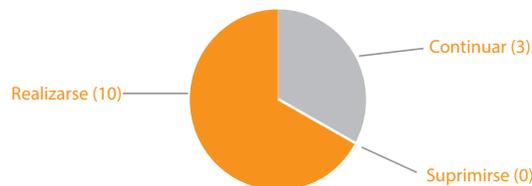
Por otro lado, todas las personas entrevistadas dijeron conocer las sanciones que podrían recibir por una queja ciudadana, mencionando recomendaciones, correctivos disciplinarios y sanciones administrativas y penales. También se mencionó baja del servicio o inhabilitación. Trece de las quince personas entrevistadas mencionó saber cómo defenderse de una denuncia ciudadana. Cuando se les preguntó sobre este procedimiento, dos dijeron que tendrían que asesorarse; las demás mostraron tener conocimiento mencionando diferentes mecanismos, como “presentar mi versión de los hechos por medio de las instancias correspondientes como inspección policial, Contraloría o CDHDF”; “interponer un recurso de ratificación ante el consejo de Honor y Justicia”, o “mostrar pruebas de descargo con partes informativas apegándose al Código Penal”. Esta situación refleja la existencia de un número significativo de quejas o también que se informe sobre los procedimientos en cuestión en las capacitaciones al funcionariado.

4.3.4 Integralidad

El principio de integralidad considera la realización complementaria de los derechos que, en el caso de la SSED, refiere a la vinculación imbricada del derecho a la seguridad, la educación, o la libre expresión, los cuales, para su efectiva realización, son interdependientes. Esta relación obliga a una coordinación interinstitucional e intergubernamental continua, necesaria para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

El 87% de las y los funcionarios respondió que para realizar sus labores se coordina con otras dependencias, mencionando al menos cuatro diferentes. Las y los funcionarios entrevistados consideraron que esas reuniones permiten resolver problemas de manera conjunta, opinando que deberían realizarse de forma permanente o continuar como están.

En su opinión, las reuniones de coordinación institucional deberían:



Realizarse de manera permanente	77%
Suprimirse y hacerse eficiente la discusión colectiva	0%
Continuar de la misma manera	23%

Un 67% indicó que desde la Secretaría se invita a las y los usuarios a que formen parte de programas de otras dependencias del GDF, mencionando que se canaliza a las personas a otras dependencias para que sean atendidas, pero no porque detecten vulnerabilidades. Las y los funcionarios restantes no conocen esa información.

4.3.5 Igualdad y no discriminación

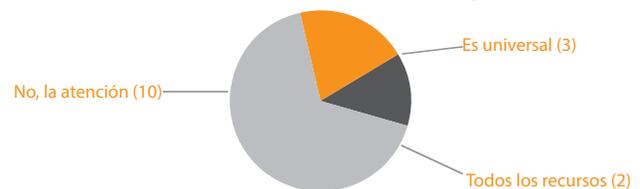
Mediante las preguntas relacionadas con el principio de igualdad y no discriminación se busca explorar acerca de las condiciones de acceso

y salida de la población derechohabiente a los servicios y programas a cargo del ente implementador, la manera como se percibe la distribución de los recursos y si existen acciones institucionales específicas para revertir las desigualdades persistentes.

Al respecto, el 87% de los entrevistados respondió que existen condiciones de acceso igualitarias entre hombres y mujeres a los servicios y programas de la SSPDF y se cuenta con mecanismos de verificación. Dos personas señalaron que, aunque las condiciones son igualitarias, no se han consolidado. Todas las personas entrevistadas reconocen la existencia de acciones afirmativas en la institución y algunas mencionan ejemplos que responden a este tipo de políticas. Sin embargo, parte del personal mencionó la igualdad de trato como una acción afirmativa, lo cual muestra que o no se entiende el significado de una acción afirmativa o que las capacitaciones que se han impartido en cuestiones de género dentro de la dependencia no han sido exitosas.

Por otro lado, dos terceras partes de los funcionarios entrevistados (67%) consideran que el presupuesto es abierto y universal, argumentando que los servicios de seguridad son para toda la población.

En su opinión ¿el presupuesto del ente implementador está orientado en función de las necesidades de la población?



No, la atención es abierta y universal	67%
Es universal, pero se focalizan programas a población vulnerable	20%
Todos los recursos se utilizan para atender a las personas vulnerables	13%

4.3.6 Participación

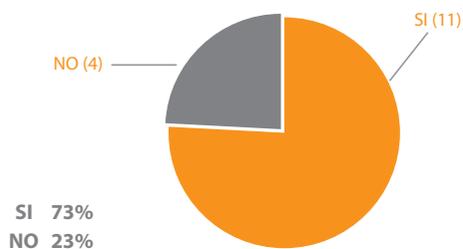
Para indagar sobre los espacios y mecanismos de participación y consulta se aplicaron ocho preguntas, relativas a los grupos y frecuencia con que se llevan a cabo encuentros y la capacidad de incidencia en las decisiones de la institución.

A la pregunta de qué grupo de personas se deberían tomar en cuenta o consultar para la realización de sus labores, la gran mayoría del funcionariado (61%) respondió que todos los mencionados (ciudadanía abierta e interesada, académicos y especialistas, usuarios y derechohabientes). De los cuatro restantes, todos mencionaron que la ciudadanía abierta e interesada, y tres a OCS como consultores para la realización de sus labores. Esto demuestra cierta apertura a la vinculación con actores externos para que opinen sobre sus labores y desempeño. Aunado a esto, 73% contestó haber formado parte de un espacio de diálogo en los últimos seis meses.

Las y los funcionarios que respondieron haber participado en espacios de diálogo con académicos, especialistas u OSC, así como con la ciudadanía abierta, señalaron tener diez reuniones, aproximadamente,

todos los días (por ser un área de atención al público) aunque la atención a un derechohabiente no se puede considerar igual a un espacio de diálogo.

En su experiencia, ¿ha sido parte de algún espacio de diálogo con la ciudadanía en su cargo público y como representante del ente implementador?



El 100% de las y los entrevistados considera que las personas, organizadas o no, cuentan con mecanismos institucionales para opinar sobre las acciones, programas y servicios del ente implementador; la mayoría menciona como principal mecanismo el portal de internet, redes sociales o el Centro de Atención del Secretario de Seguridad Pública del DF (CAS).

Todas las personas entrevistadas de la muestra de entes implementadores opinaron que los derechohabientes y usuarios de las acciones de la SSPDF cuentan con acceso a información sobre sus derechos y marcaron múltiples medios donde se difunde la información, siendo los más comunes los portales de internet.

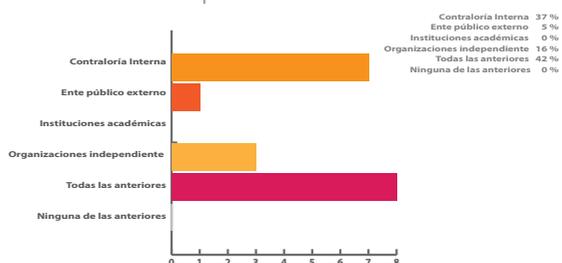
4.3.7 Efectividad

Las preguntas de efectividad refieren a la manera en la que se evalúa y la percepción que se tiene de la eficiencia de la dependencia.

Cuando se preguntó a las y los funcionarios sobre la evaluación interna de las acciones de la dependencia, sólo el 37% de los entrevistados dijo saber que es Contraloría Interna quien realiza las evaluaciones.

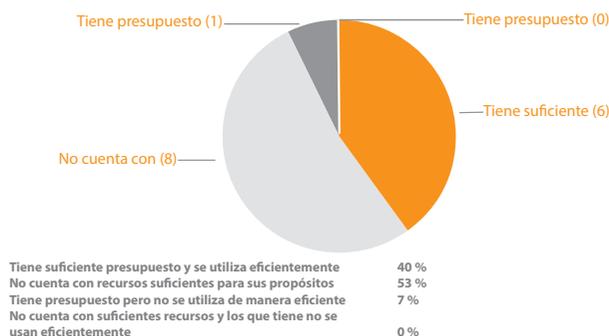
Cuando se les preguntó si conocían los mecanismos internos de evaluación, sólo una persona dijo que no, y, en general, tienen un muy buen concepto de éstos y los consideran necesarios para la realización y avance de sus actividades.

En su experiencia, ¿ha sido parte de algún espacio de diálogo con la ciudadanía en su cargo público y como representante del ente implementador?



Cuando se toca el tema del presupuesto, generalmente defienden la aseveración de que el presupuesto se usa eficientemente, se cuenta con suficiente o no. De esta manera, un 53% de las y los entrevistados dice que el ente implementador no tiene presupuesto suficiente, pero siempre haciendo hincapié en que se trabaja lo mejor que se puede con el que se tiene. También es común encontrar entre sus comentarios una verdadera preocupación por el asunto, argumentando que tienen que usar la imaginación para cumplir sus funciones en muchos casos.

Desde su punto de vista, el ente implementador donde labora :



Todos las personas entrevistadas dijeron conocer las obligaciones jurídicas que tiene el ente implementador frente a las personas, mencionando como tales “prevenir, proteger y salvaguardar la integridad física según la Ley de Seguridad Pública”, “mantener el orden”, “prevenir el delito” y “dar a conocer las leyes que nos rigen para saber cómo exigir sus servicios, respetar los derechos humanos de las personas, cumplir órdenes que da el mando”.

4.3.8 Conocimiento del PDHDF y sus líneas de acción

Cuando se preguntó si conocen el PDHDF, las y los funcionarios entrevistados dijeron que sí lo conocían y una persona dijo que no conocía las líneas de acción que corresponden a la SSP-DF. Cuando se les solicitaba que dijeran líneas específicas, la mayoría supo alguna relacionada directamente con sus funciones pero no con otras áreas de la Secretaría.

El alto grado de información que brindaron podría ser porque las y los funcionarios de verdad conocen el Programa o porque ya tenían resueltas y estudiadas esas preguntas. En algunos casos, compañeros de su área les ayudaban a contestar la pregunta concerniente a las líneas de acción del PDHDF; sin embargo, hubo funcionarios que señalaron que conocían el Programa desde 2011 y que lo revisaban constantemente.

Es clara la distinción de funciones cuando se les preguntó sobre los avances del Programa. Los puestos administrativos tienen más presentes las acciones que se realizan y que tienen que ver con el manejo de información, creación de estadísticas, o juntas de alto nivel. El personal de base está más familiarizado con acciones operativas y con lo que implican sus labores diarias, como los protocolos de detención y la creación de una policía juvenil.

Fue mucha la preocupación del funcionariado por la credibilidad y confianza que se tiene en la institución, haciendo hincapié en que eso puede ser una de las razones por las que no se implementa correctamente el PDHDF. Al ser un área que se encuentra constantemente bajo el escrutinio público y la vigilancia de la sociedad civil y organizaciones de derechos humanos, es de pensarse que sea real que conozcan los programas encaminados a la protección de éstos.

4.16 Valoración de coherencia y avance de las líneas de acción del PDHDF

Valoración global

El objetivo de la valoración es determinar el grado en el que las líneas de acción del ente implementador son globalmente consistentes bajo los tres criterios: *congruencia-relevancia*, *factibilidad-viabilidad* y *validez-pertinencia*.

El ejercicio de valoración es útil en dos grandes sentidos. Primero, desde el punto de vista de derechos humanos es fundamental identificar aquellas líneas de acción que son cruciales o decisivas para la realización del derecho. Después de una primera lectura del PDHDF, se detectó que hay líneas que, aunque son relevantes para la operación eficiente del ente implementador, no son decisivas para el derecho. Por otro lado, desde el punto de vista del gobierno, pero también de la ciudadanía, es importante identificar áreas prioritarias. Por tanto, la primera valoración puede ser útil para atender dichos aspectos. Segundo, el ejercicio brinda una descripción del “estatus” de las líneas de acción respecto a su viabilidad y validez. Algunas líneas de acción reflejan propósitos encomiables pero en la primera lectura se detectó que algunas no son factibles o que, debido a su redacción o planteamiento, no son líneas de acción sino estrategias u objetivos. Se considera entonces que para facilitar la instrumentación y evaluación del programa es importante tener un primer gran diagnóstico de las líneas de acción.

La valoración se hizo conforme a la base de datos en la que se agrupan las líneas de acción de la Secretaría. En dicha base, se presentan por reglón las líneas de acción conforme a su clasificación dentro del PDHDF. En total, se registran en la base 94 líneas de acción.

El análisis consistió en una lectura detallada de cada una de las líneas de acción de la SSPDF. Posteriormente, se valoró cada línea de acción, considerando cada uno de los tres aspectos arriba señalados: enfoque de derechos, factibilidad y validez como línea de acción. En un siguiente paso, estos tres elementos se convirtieron en criterios. Es decir, se utilizaron estándares para determinar, por ejemplo, si la línea es muy factible, medianamente factible o poco factible. Para cada criterio se asignó una referencia numérica a fin de poder sintetizar los resultados y tener una referencia para cada línea de acción en la base de datos. La tercera etapa fue la valoración numérica de las líneas (ver nota metodológica).

A continuación se presentan de manera separada los resultados generales arrojados por cada medida. En las bases de datos se puede consultar el puntaje específico para cada línea de acción.

Resultados valoración global de la SSPDF

Las líneas de acción correspondientes a la Secretaría, en general, son consistentes (ver Figura SSP.1). Esto significa que, de manera gruesa, tienen relación clara, ya sea directa o indirecta, con los derechos humanos; se entiende el propósito y contenido de los enunciados; y son, bajo una valoración no rigurosa y no totalmente informada, factibles de realizarse.

Como se observa en la Figura SSP.1, poco más del 70% de las líneas de acción tiene un puntaje superior al .7. Sin embargo, aproximadamente nueve de cada diez líneas de acción de este conjunto tiene: detalles en su especificación, no son claramente viables o su propósito tiene efectos indirectos sobre los derechos humanos. De hecho, una característica casi generalizada de las líneas de acción de la SSPDF es que se trata de la implementación de capacitaciones, evaluaciones, elaboración de protocolos u otro tipo de medidas de proceso, cuyo efecto sobre el disfrute de los derechos humanos asociados a dichas líneas no es directo.

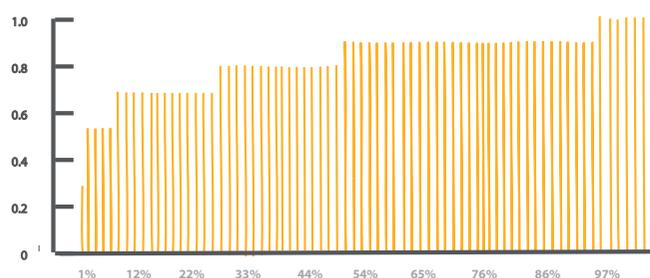
Respecto al tercio de líneas de acción que tuvieron un puntaje inferior al .7, se encontró como denominador común que se enfocan más en plantear el objetivo que persiguen en lugar de establecer el tipo de cambio que se debe hacer. Por ejemplo, se presentan acciones (verbos) seguidos no de una descripción de lo que se busca hacer sino del fin. Desde el punto de vista de la planeación es sumamente difícil lograr cierto objetivo si se desconocen los pasos intermedios (líneas de acción). Esto puede ser un problema no sólo para la SSPDF sino para otros entes implementadores porque hay un riesgo de que las líneas de acción sean vistas como listados de propósitos y objetivos particulares más que de acciones concretas.

Un atributo adicional de las líneas de acción con bajo puntaje es que se trata de hipótesis y no de líneas de acción. En estos casos, la redacción se basa en señalar las posibles causas de ciertos problemas y no en delinear la estrategia de solución. Es necesario hacer una relectura de las líneas de acción, confirmar (probar) las aseveraciones que se hacen, identificar las causas y, entonces, plantear los cursos de acción a seguir.

Otro elemento a considerar de las líneas de acción, tanto las de alta valoración como las de baja, es la dificultad para evaluar su cumplimiento. La falta de líneas de base o de establecimiento de metas puede originar un fuerte espacio de discrecionalidad para su evaluación. Por ejemplo, el ente implementador puede cumplir con capacitaciones y con cambios en los protocolos. Sin embargo para saber si verdaderamente ambas acciones responden satisfactoriamente a lo planteado desde el programa, es necesario realizar evaluaciones específicas de corte cualitativo para cada una de las acciones. Solamente así se tendrá una mejor idea de la “profundidad” con la que se ha implementado el Programa.

Esta limitante se materializa en el ejercicio de valoración del grado de avance de la implementación que se presenta en las siguientes secciones donde, cualitativamente, es sumamente difícil ubicar si efectivamente la acción del ente responde y cubre satisfactoriamente lo solicitado desde el PDHDF.

Valoración global de la consistencia de las líneas de acción



4.4.1 Valoración del enfoque de derechos humanos

Uno de los objetivos generales de la evaluación es valorar el grado en el que el EDH se operacionaliza en el PDHDF. Ello implica revisar si los atributos “teóricos” de cada uno de los derechos se incorporan en el PDHDF, y si ello se hace de manera extensiva o superficial. Durante la valoración general se detectó que varias líneas de acción refieren a aspectos que guardan una relación indirecta con los atributos del derecho humano. Se proponen medios que después, se asume, decantarán en cambios en el estado de la situación que guardan los derechos. Sobre esta base, se procedió a hacer un segundo análisis con la finalidad de valorar la relación entre las líneas de acción y el atributo del derecho que buscan atender.

Lo que se hizo fue ponderar el índice para darle mayor peso al criterio de congruencia-relevancia. El ejercicio consistió en potenciar al cuadrado el criterio de interés y estandarizar el índice tomando el valor máximo posible. Esto significa que el índice varía favorablemente cuando la línea de acción tiene implicaciones más directas sobre el atributo del derecho. Menores valores del índice implican una disminución del efecto de las líneas de acción sobre el derecho.

Como se mencionó, esto no significa que las líneas sean deficientes, sino que hay casos en los que “el cumplimiento de la línea”, debido a distintos condicionales, no ofrece garantía alguna de que va a haber cambios sustantivos en el derecho. La mejor manera de ilustrar esto es a través de las líneas que tienen el propósito de capacitar o realizar estudios y diagnósticos. Los estudios son un insumo de política y parte del discurso de derechos plantea usar evidencia para actuar (i.e. formular líneas de acción). El aspecto clave es que, desde el punto de vista de un programa de derechos humanos, se trata de medios, no de acciones que necesariamente implican cambio.

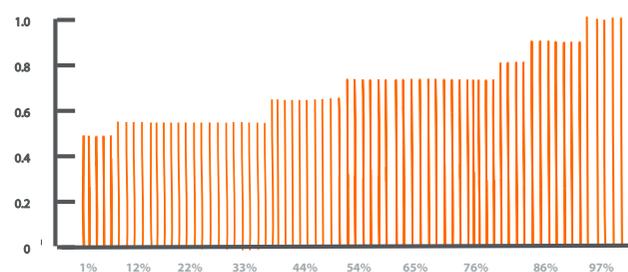
Otro aspecto importante de la interpretación es que no se partió de la hipótesis de que todas las líneas deben tener efectos directos. Esto sería una mala interpretación de las propuestas metodológicas para instrumentar políticas con enfoque de derechos humanos. La esfera de procesos es clave para avanzar en el cumplimiento. Por supuesto, dicha esfera debe después capitalizar los pasos intermedios a través de acciones. Es decir, se trata de una condición necesaria pero no suficiente para realizar los diferentes atributos de los derechos humanos. El aspecto clave es determinar si dichas acciones intermedias son parte de un núcleo o conjunto de acciones que redundarían en cambios efectivos sobre el derecho.

4.4.2 Resultados valoración del enfoque de derechos humanos

Aproximadamente, un 15% de las líneas de acción de la SSPDF implicaría efectos directos sobre los derechos humanos. En general, esto se debe a que cerca del 70% de las líneas de acción se refiere a capacitaciones, elaboración de diagnósticos y estadísticas, o evaluaciones. Se trata entonces de acciones dirigidas a mejorar procesos pero cuyo efecto sobre los derechos de la población tiene que ver con su alcance y con la efectiva realización de lo que se propone, lo cual no sólo depende de la implementación de la línea de acción sino de factores exógenos. Un aspecto crucial, por tanto, en la evaluación y monitoreo del Programa es no sólo la verificación de las líneas de acción con efectos indirectos sino una evaluación global sobre cómo todas esas acciones repercuten en la población y la manera en la que actúa la SSPDF.

Por otro lado, como se analizó en la sección de la valoración global, es importante considerar estos resultados a la luz de la forma en la que se plantean las líneas de acción para la SSPDF. Existe una inclinación importante a recalcar el propósito de la línea y no tanto a precisar las acciones concretas que llevarían a dicho objetivo particular. Tal vez esto, desde el punto de vista externo, es lo que está dificultando el tipo de efecto que tendría la acción sobre la población.

Valoración particular de la consistencia relevancia de las líneas de acción



Ahora se incluyen algunos ejemplos de líneas de acción según distintos valores del índice ponderado. En la base de datos pueden consultarse todos los puntajes y al final de esta sección se presenta una clasificación general de las líneas de acción que apunta a distinguir las líneas decisivas, las líneas necesarias para el cumplimiento de los DDHH y las líneas mejorables.

a) Alto puntaje (ver Ejemplos A, siguiente página)

Interpretación primer caso

C: Hay una relación clara entre la producción de información y el acceso a la información de las personas con discapacidad. Lo que se establece implica efectos directos en los derechos de la población mencionada.

F: Es factible tanto producir la información y los servicios que se señala y hacer los convenios establecidos en la línea de acción.

P: Podría argumentarse que se trata de varias acciones pero, en este caso, es clara la jerarquía y la conexión de los enunciados.

Interpretación segundo caso

C: Es posible identificar los efectos que tendría el uso de lineamientos por parte de los agentes policiacos en la protección y seguridad de las personas.

F: Es factible desarrollar dichos lineamientos.

P: Un detalle de la línea de acción es que en su escritura debió verificarse si efectivamente existen dichos lineamientos y, con base en ello, establecer los cambios concretos. De lo contrario, la línea de acción se queda en un nivel un tanto general.

b) Bajo puntaje (ver Ejemplos B, siguiente página)

Interpretación primer caso

C: La planeación estrategia es parte de la estructura sobre la cual es Estado busca proteger, respetar y garantizar el derecho a la salud. En este sentido, el paradigma bajo el que se hace dicha planeación deberá estar alineado con el EDH puesto que se parte de la hipótesis general de que el enfoque llevará a los mejores resultados. Sin embargo, el efecto de algo macro como el cambio de paradigma sobre las personas es sumamente difícil de establecer.

F: Con base en esta reflexión, es muy difícil determinar la factibilidad de implementar una estrategia para impulsar el cambio de paradigma. De hecho, puede ser cuestionable

que los cambios de paradigma deban originarse en la planeación estratégica. Generalmente son resultado de procesos sociales muy complejos que obviamente no se pueden abarcar en un programa.

P: El enunciado no puede ser una línea de acción.

Interpretación segundo caso

C: Es necesario saber con precisión cómo los incentivos afectan el disfrute de los derechos humanos. Aunque, en general, debe haber efectivamente una relación, no es posible identificar el tipo de efecto que se tendría. Esto se complica más porque no se menciona el tipo de cambio sino lo que no se debe de hacer.

F: No es posible hacer un juicio sobre la viabilidad de cambio puesto que no se sabe cuál debería ser.

P: El principal problema es que no se trata de una línea de acción sino de una hipótesis, la cual sugiere, obviamente, hacer modificaciones.

Clasificación basada en su consistencia e importancia

El cuadro muestra la clasificación de las líneas de acción de la SSPDF conforme a tres criterios: prioritarias, necesarias y mejorables. En cada celda se reportan los folios de las líneas de acción. Para la clasificación se utilizó el índice ponderado, es decir, se toma en cuenta principalmente el tipo de efecto (i.e. directo o indirecto) que cada línea supondría sobre los DDHH, y, adicionalmente, se consideran los criterios de viabilidad e inteligibilidad como línea de acción. Las prioritarias son aquellas que proponen cambios concretos, factibles y con implicaciones directas sobre los DDHH de la población de la Ciudad de México.

La segunda categoría, sumada a la primera, puede ser vista como "condición necesaria" para la realización de los DDHH en el Distrito

Ejemplos A. Línea de acción con alto puntaje bajo la valoración del enfoque de derechos humanos

	Coherencia- Relevancia	Factibilidad- Viabilidad	Plausibilidad	Valoración 1. (C+F+P)	Valoración 2. (C ² +F+P)
Emitir toda información que se maneje en los procesos de orientación y los judiciales donde intervengan personas con discapacidad sensorial (personas ciegas, sordas, sordociegas y con discapacidad visual y auditiva) en las formas, modos y formatos que les resulten accesibles. Para cumplir con este objetivo se deberá: a) Celebrar convenios de colaboración con organizaciones formadoras de intérpretes certificados/as para garantizar la presencia en todo momento de un intérprete de LSM. b) Adquirir los aparatos tecnológicos necesarios para la producción de información en formatos accesibles, como la impresora en sistema braille, o un sistema auditivo de apoyo para ciegos y ciegas.	3	3	3	1	1
Diseñar e implementar lineamientos para que las y los agentes policiacos prioricen la seguridad y protección de la víctima y sus familiares cuando se tomen decisiones relacionadas con el arresto y detención del presunto agresor o agresora. En caso de que ya existan lineamientos, éstos deberán de valorarse a fin de identificar si priorizan la seguridad de la víctima y sus familiares.	3	3	2	0.8888889	0.9333333

Ejemplos B. Línea de acción con bajo puntaje bajo la valoración del enfoque de derechos humanos

	Coherencia-Relevancia	Factibilidad-Viabilidad	Plausibilidad	Valoración 1. (C+F+P)	Valoración 2. (C ² +F+P)
Definir e implementar, con la participación de OSC, agencias especializadas de Naciones Unidas e instituciones académicas, una estrategia para impulsar un cambio de paradigma en la planeación estratégica del sector salud, haciendo énfasis no sólo en la atención a enfermedades y aspectos médicos y patológicos de la salud sino también a la promoción del bienestar de la población y de los distintos grupos de población.	2	2	1	0.5555556	0.4666667
e) Modificar la política de incentivos y promociones a las y los agentes de seguridad pública para garantizar una política integral, que promueva la seguridad de las personas, evitando basarla sólo en el número de detenciones de posibles responsables de la comisión de un delito y que en ningún caso sea en detrimento de los derechos humanos	2	2	1	0.5555556	0.4666667

Federal pero que, por lo general, suponen efectos indirectos, implican cambios no del todo factibles o requieren cambios mínimos para precisar su implementación. Las mejorables son líneas de acción que pueden refinarse a fin de especificar más concretamente el efecto que se busca y el tipo de cambio que debe hacerse.

4.4.3 Valoración del grado de avance las líneas de acción

Estrategia de evaluación

Datos

La información utilizada para hacer la evaluación del grado de avance fue la base de datos proporcionada por la Secretaría. Esta base contiene información por línea de acción sobre el año en el que se comenzó la implementación, las razones de la no implementación, una valoración del grado de avance por parte del ente implementador, el área responsable, una serie de preguntas (categorizadas de manera dual "sí/no") de control sobre el tipo de actividad realizada y, finalmente, una columna con observaciones que describe con mayor detalle lo que se ha hecho para realizar la línea de acción.

De manera adicional, la base de datos incluye estadísticas descriptivas que sintetizan la información y que permiten hacer un diagnóstico sobre el grado de implementación conforme a la propia institución. Conforme a este ejercicio:

- Se considera que el 12% de las líneas de acción no se han implementado.
- De las que se han implementado, aproximadamente la mitad de las líneas de acción tiene un grado de implementación superior al 65% y el 37% tienen un grado de implementación moderado (34% y 66%). El resto tienen muy poco grado de implementación (1%-33%).

Es importante señalar que al comparar esta base de datos con la base "final" del PDHDF existen algunas diferencias. En particular, hay nueve líneas de acción que aparecen solamente en una de las dos bases. Se deberá revisar si se debe a un problema de reclasificación o a alguna imprecisión en la conformación de las bases de datos.

Líneas de acción. DIF-DF. Clasificación basada en su consistencia e importancia			
Prioritarias	Necesarias	Mejorables	
357	263	315	1201
1052	266	317	324
1643	316	321	1051
1779	339	322	1778
125	354	323	1854
324	1624	324	
1852	1758	355	
340	1772	356	
363	1773	359	
2056	1781	365	
2057	1783	448	
2178	2024	461	
2315	2189	593	
290	2276	595	
292	2358	829	
339	124	830	
1757	276	830	
1780	289	832	
2180	291	1232	
2181	324	1506	
	326	1747	
	353	1759	
	358	1774	
	409	1775	
	819	1777	
	1568	1782	
	1652	1848	
	1658	1995	
	1776	2022	
	1807	2023	
	1821	2023	
	1994	2170	
	2025	2179	
	2173	2317	
	11		

Consideraciones sobre el reporte realizado desde la SSPDF

El reporte de la SSPDF debe considerarse como un primer informe global del estado de avance del ente respecto a la implementación del PDHDF. La interpretación de los resultados ahí presentados deberá robustecerse con un análisis más profundo de los aspectos cualitativos del proceso seguido por el ente. Esto permitirá dar mayor sustento a las conclusiones hechas por el ente respecto a sus propios avances y también reducir las asimetrías de información entre quien reporta y quien de manera externa busca realizar una valoración de la implementación de las líneas de acción.

Por ejemplo, es probable que el personal encargado de hacer la valoración de la implementación conozca con mayor profundidad si cierta acción o actividad efectivamente responde a lo planteado desde las líneas de acción del PDHDF. También es posible que la estimación del avance en términos porcentuales se base en información de primera mano, la cual es sumamente difícil de sintetizar en un formato como el presentado. Por otro lado, puede ocurrir el caso de que las estimaciones estén sesgadas o sean imprecisas. Sin embargo, al tratarse de un ejercicio complejo con cierta discrecionalidad, es complicado determinar si el sesgo existe o no.

Análisis

El objetivo del ejercicio es no sólo revisar el reporte realizado por la SSPDF, sino realizar una valoración adicional y externa sobre el avance en la implementación. De esta manera, se podrá determinar el grado en el que los resultados de ambos ejercicios convergen, lo que ayudará a afinar la forma en la que se reporta y sistematiza la información y a realizar recomendaciones para mejorar la implementación y monitoreo del PDHDF.

Para valorar el grado de avance de la implementación de las líneas de acción de la SSPDF se crearon tres criterios: vinculación, implementación y grado de avance.

~ **Vinculación:** Señala si la información reportada por el ente implementador es congruente con lo establecido desde la línea de acción del PDHDF. Esto quiere decir que si se formula determinada línea como una pregunta, la información proporcionada por el ente debe ayudar a responderla. Para facilitar la síntesis de los resultados se valoró con "1" aquellos casos en donde la información es congruente y "0" cuando no hay relación en lo absoluto. Dado que en ocasiones la información es incompleta, se asignó "5".

~ **Implementación.** Indica si con la información reportada se puede concluir que la línea en algún grado se ha implementado. En estos casos, se asignó "1" y "0" cuando la conclusión es que no se ha implementado. Nuevamente, debido a que la información no es del todo clara o está incompleta, se asignó "5" para clasificar estos casos.

~ **Grado de avance.** Establece si es posible concluir que la línea se ha cubierto de manera sustantiva. Aunque su lógica es similar a lo reportado en el formato por parte del ente, su valoración se basa exclusivamente en la información de

la hoja de cálculo elaborada por el mismo; por tanto, es posible que existan importantes discrepancias. En todo caso, puede verse como una valoración complementaria y no sustituta respecto a lo reportado por el ente. Es por ello que los valores también son "1, .5 y 0", donde 1 es que la información avala que existe un avance significativo respecto a la implementación, .5 que existen aspectos de la línea que no se han cubierto, y 0 que la información no permite concluir que se haya avanzado en algo.

Para hacer la valoración de los tres criterios señalados se procedió a leer la información de cada una de las 89 líneas de acción. En particular, el análisis se basó en: (1) la columna de observaciones, donde se describe lo que se ha hecho y se da sustento a las columnas de actividades del formato, y (2) en la columna sobre los productos principales, donde es posible identificar en concreto cual fue el resultado de la acción y las actividades realizadas.

Resultados

Los resultados del ejercicio de valoración se sintetizan en el cuadro SSPDF.1. Como puede observarse, en lo general, las proporciones son similares a las reportadas por el ente implementador en su base de datos (ver inciso a). Es importante señalar que, dado lo que se mencionó en la estrategia de análisis, los resultados no son estrictamente comparables en tanto que la metodología fue distinta y la información de los evaluadores es diferente. La conclusión general es que el ente implementador ha avanzado en más del 70% en la implementación de las líneas de acción, aunque, como se abunda a continuación, con diferentes grados de avance y de cobertura respecto a lo señalado desde el PDHDF.

Aproximadamente, tres de cada diez líneas del PDHDF no se han implementado en lo absoluto. Dentro de este grupo existe un 44% de líneas de acción que, conforme a la SSPDF, jurídicamente no tienen relación con la actividad del ente implementador y que, por tanto, previo a una valoración futura, deberían reclasificarse o formar parte de un cambio jurídico que permita su implementación por parte de la SSPDF. Por otro lado, 66% de las líneas de acción de este grupo no cuenta con información que avale su implementación o cuenta con reconocimiento explícito por parte de la SSPDF sobre su nulo avance. Entonces, es probable que un grupo de las líneas sin información se reclasifique en alguna de las otras categorías (i.e. moderado o bajo y avance significativo).

Cuadro 36. Estado de implementación la líneas de acción de la SSPDF

	Total	%
Grados significativos de implementación	34	38.0
Con grado moderado o bajo de avance	29	33.0
Sin información/No implementadas	14	16.0
Sin vinculación jurídica con la SSPDF	12	13.0
Totales	89	100.0

Fuente: Elaboración propia con información de la SSPDF.

Una de cada tres líneas se ha implementado de manera parcial. Se trata de líneas de acción en donde está pendiente por realizar alguna o varias actividades, de líneas de acción con información incompleta que no permite concluir que se han implementado en su totalidad, o de líneas de acción donde lo reportado por el ente implementador tiene poca relación con lo solicitado desde el PDHDF. Por lo que pudo detectarse en el ejercicio, se trata de líneas de acción donde hace falta realizar las evaluaciones sugeridas desde el Programa. Al respecto, se hacen comentarios en el punto 3 de las conclusiones.

Cuatro de cada diez de las líneas de acción del PDHDF se han implementado, con grado de avance significativo, por parte de la SSPDF. Estas líneas de acción tienen información sobre su implementación en donde se detallan las actividades y la relación que estas tienen con lo establecido en el PDHDF. Sin embargo, en muchos casos se requieren hacer evaluaciones cualitativas por línea para determinar si efectivamente lo que se ha hecho responde exhaustivamente a los requerimientos del PDHDF. Esto se debe a que es imposible conocer el efecto e impacto de ciertas acciones, lo cual es el criterio decisivo para determinar si efectivamente se ha cumplido con el PDHDF. En particular, como se señala en las conclusiones, se requiere saber si el PDHDF verdaderamente ha implicado la creación y reformulación de ciertos programas y servicios y si ha significado una transformación de fondo en la forma de operar de las instituciones.

4.17 Conclusiones y recomendaciones

A continuación se presentan algunas conclusiones y recomendaciones que surgen del análisis realizado, las cuales se señalan en función de cada uno de los lentes de análisis: estructural, de procesos y cualitativo, haciendo referencia a cada uno de los principios de la perspectiva de derechos.

4.5.1 Institucionalización del enfoque de derechos humanos

Del análisis normativo, la herramienta permite observar un relativo avance en la incorporación de la perspectiva de derechos a la legislación de la Ciudad, que se diluye cuando se verifica la normatividad interna del ente implementador, aunque retoma algunos componentes importantes en los protocolos de actuación publicados.

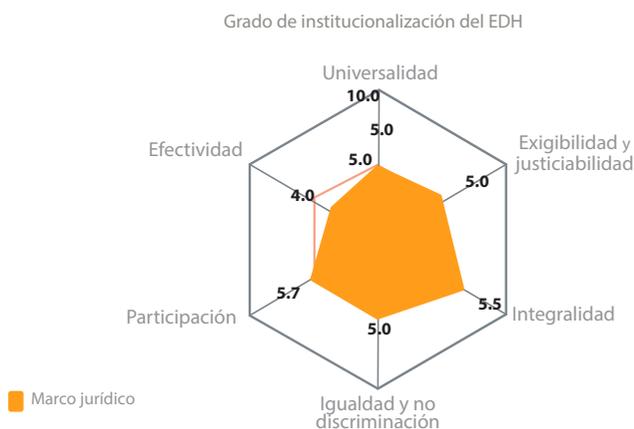
Esto nos muestra el éxito que las autoridades de la Ciudad de México han tenido en la generación de un estándar mínimo para la actuación policial basada en el marco de derechos, el cual se ha ido fortaleciendo a partir de las recomendaciones de los órganos de derechos humanos y la vinculación con organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, estos avances no encuentran eco en la normatividad que rige el comportamiento de los funcionarios de la dependencia, tales como la Ley Orgánica o el Reglamento Interior, donde el marco de derechos humanos, la reparación del daño, la transparencia o la rendición de cuentas brillan por su ausencia.

La normatividad interna de la SSPDF no reconoce de manera explícita el marco de los derechos humanos, ni a las personas como

titulares de los mismos, omisión que se traduce en la falta de reconocimiento de las personas como titulares de derechos y de la institución como responsable obligada frente a ellos, lo que podría llegar a confundirlos respecto a la posibilidad de defensa o exigencia frente a cualquier acto de autoridad.

Como se puede observar en la Figura 7, la normatividad de la SSPDF encuentra áreas susceptibles de mejora principalmente en términos de efectividad, universalidad, exigibilidad e igualdad, lo que permitiría afinar las miras respecto a la difusión de los derechos ciudadanos de manera comprensible, la capacitación sistemática y certificada de los funcionarios, el reforzamiento de los mecanismos de quejas, denuncias, y monitoreo que involucre a las y los funcionarios encargados de la operación de las políticas. En este sentido, para mejorar el marco normativo interno se recomienda lo siguiente:

Figura 7. Institucionalización del enfoque de derechos humanos Análisis Estructural



Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

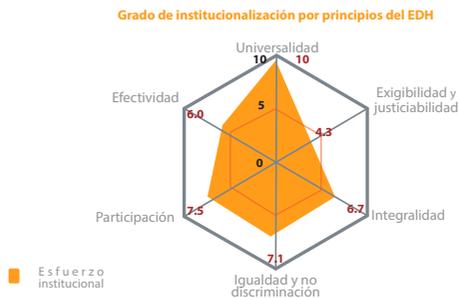
- Incorporar el reconocimiento del marco de los derechos humanos a la normatividad general interna, específicamente en la Ley Orgánica y el Reglamento Interior, estableciendo la relación obligada de la Secretaría con las personas como derechohabientes.
- Diseñar instrumentos de difusión que permitan que la información generada por la Secretaría sea accesible y comprensible para la mayoría de la población y no sólo para especialistas. Específicamente, traducir las reglas de operación y protocolos de actuación para su comprensión masiva.
- Transparentar el proceso que sigue una queja o denuncia, qué consecuencias tiene aquel funcionario que viole sus derechos y ante quiénes puede presentarlas, pues se trata de herramientas que empoderan a las personas frente a las autoridades.
- Reconocer en los documentos normativos la obligación para el funcionamiento de la Secretaría de tomar certificación mínima en derechos humanos, igualdad, no discriminación y participación ciudadana, especialmente quienes participen en el proceso de atención directa a la sociedad.

- Incorporar a la normatividad el proceso que siguen las quejas, denuncias y propuestas de la población al interior de la Secretaría para su correspondiente atención, estableciendo un plazo máximo de respuesta.
- Establecer la obligación para la Secretaría de llevar a cabo programas de capacitación a la población respecto a sus derechos y obligaciones frente a la SSPDF.

4.5.2 Análisis de procesos o del esfuerzo institucional

De manera desagregada, de acuerdo a los principios analizados (ver Figura 8), los avances más significativos se pueden observar en los principios de efectividad, universalidad e integralidad en relación a la revisión del marco jurídico. Por el contrario, las áreas de oportunidad deben de concentrarse en la exigibilidad y justiciabilidad.

Figura 8. Esfuerzo institucional del enfoque de derechos humanos análisis estructural



Fuente: Elaboración propia con datos del SSP-DF

La dependencia obtuvo sus mejores puntajes en el principio de universalidad, participación e igualdad y no discriminación y, como ya se había mencionado, en el principio donde tiene que realizar más trabajo son en exigibilidad y justiciabilidad y efectividad, así como en algunas dimensiones específicas de los demás principios que a su vez se conectan entre sí para alcanzar a cubrir la totalidad del puntaje asignado para cada principio.

En el caso de la exigibilidad, la dependencia no mostró información sobre el proceso de seguimiento de quejas y denuncias, y en los documentos entregados no figura personal a cargo de este proceso aunque si existe en el portal de la dependencia un teléfono y un sistema de denuncia y quejas.

La rendición de cuentas de las y los funcionarios públicos puede fortalecerse estableciendo obligaciones directas de acercamiento de las y los servidores a la sociedad, transparentando el proceso que siguen las quejas y denuncias, así como las sanciones a que son acreedores quienes no cumplan con los objetivos establecidos.

Un ejemplo de esto es lo que ocurrió en la Dirección de Corrupción y Delitos Económicos, la cual reforzó el deber de rendición de cuentas de el funcionario investigando denuncias de presuntos delitos presentadas por la ciudadanía y recomendando la adopción de procedimientos de lucha contra la corrupción por las instituciones del Estado.

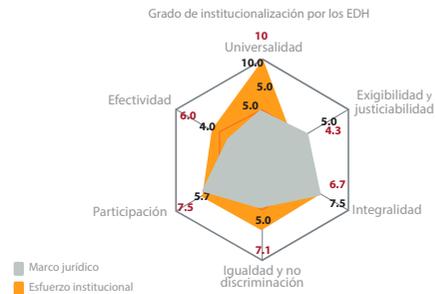
En el caso de participación las variables de transparencia fueron las más afectadas pues no se entregaron, por parte de la dependencia, reportes de metas institucionales ni se localizó registro alguno sobre reuniones. Este atributo muestra las dificultades en la relación de la policía con la sociedad pues, aunque se cuente con protocolos de actuación que reconozcan el marco de derechos, si no se hacen públicos de manera comprensible, difícilmente la población tiene conocimiento de los límites del uso de la fuerza en una situación determinada, limitando su posibilidad de exigencia.

En algunos otros aspectos más específicos en los que hay que realizar trabajo por parte de la dependencia es en la transparencia, principalmente en la publicación de informes periódicos. Habría que recordar que las instituciones tienen la responsabilidad de prestar un conjunto de programas y servicios a su población y además informar periódicamente de sus avances.

La Figura 9 muestra la manera cómo se relaciona la normatividad interna del ente implementador con el esfuerzo institucional para la realización de los derechos humanos.

Todos los indicadores utilizados se pueden consultar directamente en la tabla de Excel anexa, en la cual se podrán identificar las calificaciones obtenidas por cada uno de los atributos y de manera general en los principios.

Cuadro 9. Grado de institucionalización por principios del enfoque de derechos humanos



Fuente: Elaboración propia con datos del SSPDF

4.5.3 Análisis cualitativo/entrevistas

El análisis de las entrevistas revela que no existe una idea rectora sobre lo que en términos generales constituye el marco de derechos humanos, lo cual da cuenta de la falta de reconocimiento e incorporación del tema al actuar institucional. Para avanzar en esta tarea se recomienda considerar los siguientes puntos:

~ Las y los funcionarios no conocen el PDHDF en la parte que les corresponde. Es necesario incorporar a la capacitación de los mismos el proceso de programación en el marco de los derechos humanos para que reconozcan el Programa como parte de sus actividades cotidianas.

~ Aunque parcialmente se establece en el marco normativo, en los hechos, las y los funcionarios no tienen conocimiento claro de lo que constituye el enfoque de derechos. Es necesario fortalecer la capacitación en la materia.

~ En su relación con la sociedad, el funcionariado/agentes asume un rol de autoridad que impide puentes de diálogo, especialmente con las nuevas generaciones. Es necesario capacitar a las policías específicamente, para el trato a la juventud, entendiéndola en términos de su derechohabencia, ya que se les sigue percibiendo como una amenaza.

~ Es también recomendable que se den a conocer, a todos niveles, los resultados que se van generando de la implementación del PDHDF para que sean conocidos por todas y todos, y de esta manera puedan vincular el trabajo de cada área como parte de un objetivo en común.

~ Aunque existen mecanismos de vinculación con la sociedad y difusión de las acciones e instrumentos para la denuncia, no se conocen por la mayoría de la población, lo que dificulta la interacción con la sociedad. Se requiere dar más promoción al CAS, fortalecer más las mesas informativas en espacios públicos y, en función de las capacidades territoriales, fomentar el diálogo vecinal.

~ Aunque existe la obligación normativa de contar con capacitación y se realizan cursos y talleres por la dependencia, hace falta un programa especializado permanente que certifique a los funcionarios en la implementación del PDHDF y el enfoque de derechos humanos a su actuar institucional.

~ Respecto a la transparencia, sigue siendo complicado acceder a los procesos internos o la medición de resultados y avances presupuestales de la dependencia desde la sociedad civil. Tal es el caso de los procedimientos de control de confianza que están lejos de generarla.

~ En términos de efectividad, las y los funcionarios no reconocen un monitoreo oficial del avance de las metas, objetivos o líneas de acción, lo que los aleja de la estrategia de la institución. Es necesario incorporar al funcionariado, especialmente quienes se encargan de la operación, en los procesos de seguimiento y monitoreo.

4.5.4 Valoración de la coherencia y grado de avance de las líneas de acción

1. Dos tipos de implementación. Primero, dada la relativamente reciente introducción del PDHDF, la falta de líneas de base, la indefinición de algunos derechos y la complejidad de la resolución de varias problemáticas implican que los entes implementadores tienden a cubrir de manera generalizada la mayor proporción de líneas de acción posible. Esto no necesariamente significará que las líneas de acción se cumplan exhaustivamente. Por tanto, lo que a la fecha podrá saberse es el “área” cubierta por parte de los entes implementadores. El segundo tipo es muy diferente y puede verse como una siguiente dimensión de la implementación. Se trata de no solamente cubrir áreas (cumplir superficialmente líneas de acción) sino de llenar el volumen de cada línea de acción.

A manera de ilustración, considere la elaboración de protocolos para cambiar ciertas prácticas dentro de la SSPDF. De entrada, la formulación del producto solicitado será suficiente para cubrir lo solicitado por parte de la línea. Sin embargo, es la evaluación cualitativa del efecto de la introducción de dichos protocolos la que informará si efectivamente el PDHDF está produciendo cambios en la operación de las instituciones y en la relación entre la ciudadanía y sus instituciones.

En realidad, los programas de derechos humanos están pensados para producir cambios en la profundidad, no en la superficialidad. La lectura de las líneas de acción muestra que, en algunos casos, se tendrán que introducir líneas base y metas para comenzar a darle volumen al Programa y a su instrumentación.

2. Dos tipos de evaluación. Considerando las evaluaciones sobre el grado de avance, a las fechas, éstas podrán dar una idea de la cobertura del primer tipo de implementación pero difícilmente del segundo. La razón es que se requerirán evaluaciones específicas, de corte cualitativo e información detallada, para conocer el efecto real de cada una de las acciones.

3. Líneas base y metas. Aunque buena parte de las líneas refiere a aspectos sumamente cualitativos y, por tanto, difíciles de cuantificar, es necesario avanzar en la creación de referencias que permitan evaluar y monitorear con mayor precisión el PDHDF. Ello también contribuirá a la creación de referentes para la SSPDF, los cuales serán útiles para las decisiones sobre prioridades y recursos.

4. Grupos de líneas de acción. Se deben crear grupos de líneas de acción con base en diferentes criterios. Un primer criterio es el tipo de recursos, áreas y personas involucradas. Ello ayudaría a no duplicar esfuerzos respecto a acciones que pueden resolverse de manera conjunta. Un segundo criterio es la sucesión lógica de las líneas de acción. En algunos casos, las líneas de acción presentan diferentes actividades, y para la SSPDF será complicado hacerlas todas de manera simultánea. En estos casos, se deberán identificar, por línea de acción, la sucesión de actividades a seguir. Esto implica descomponer cada línea de acción.

Por otro lado, en otros casos se requiere identificar si hay grupos de líneas de acción con relaciones de dependencia. Esto también servirá para monitorear de mejor manera el Programa y para contar con mejores conclusiones sobre su implementación. Por ejemplo, el hecho de que existan líneas de acción incumplidas puede deberse a que están condicionadas por algunas acciones previas.

Capacitaciones y el Instituto Técnico de Formación Policial

Un grupo importante de las líneas de acción de la SSPDF tiene que ver con la capacitación y profesionalización de los grupos policíacos. La SSPDF, mediante el Instituto Técnico de Formación Policial, ha llevado a cabo diferentes medidas para atender las líneas de acción relacionadas con el enfoque de derechos humanos y la atención a grupos específicos de población. El PDHDF establece la necesidad de hacer evaluaciones sobre los efectos de las capacitaciones.

Una recomendación es que no sólo se hagan evaluaciones de los efectos particulares de cada capacitación sino del Instituto a fin de mejorar y validar la calidad y eficacia de su operación. Al hacer una meta-evaluación es posible reducir varios costos y, más importante, se puede aprovechar de mejor manera por parte del Instituto.

Grupos poblacionales, universalidad y objetivos generales de la SSPDF

Es necesario considerar y hacer una reflexión experta e informada de dos argumentos que están en tensión. Primero, por definición, varios de los objetivos del ente implementador son universales. Esto significa que podría ser redundante establecer líneas de acción para grupos poblacionales específicos. La consecuencia práctica es que el ente implementador puede, bajo esta gran definición, argumentar que cumple con las líneas de acción en tanto tiene principios universales. El problema es que claramente las desigualdades sociales y la proclividad de ciertos grupos a ser vulnerados implican la necesidad de establecer medidas específicas, como se señala en el PDHDF.

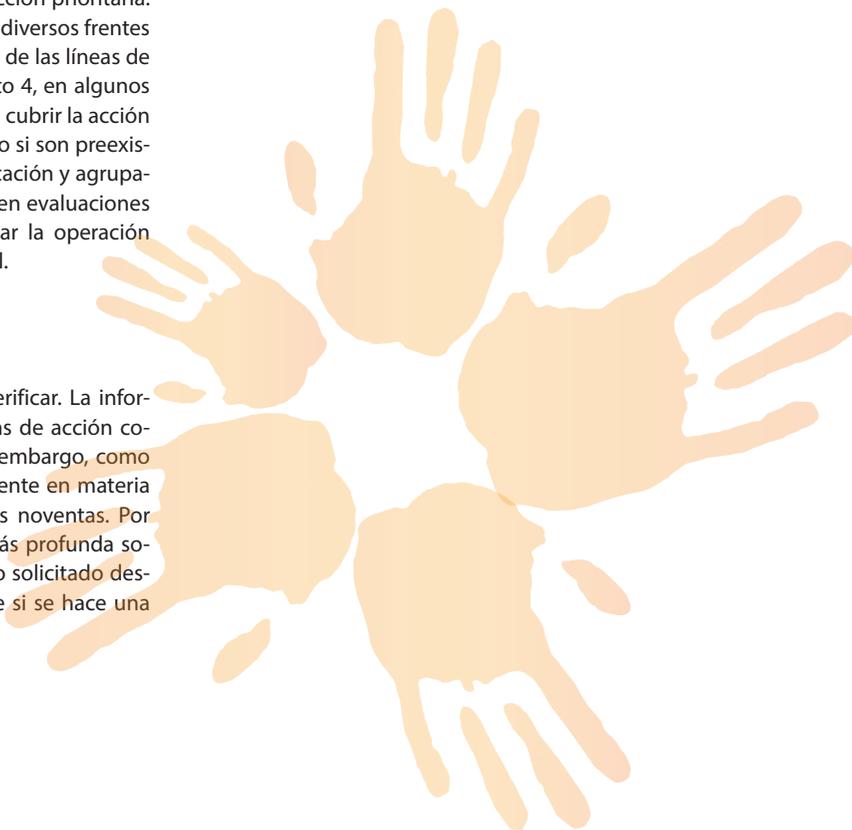
En este caso, el punto decisivo consiste en determinar si la universalidad efectivamente es suficiente para proteger a los grupos vulnerables. Se requiere entonces hacer evaluaciones y valoraciones en la materia.

Evaluación

Uno de los mayores rezagos en la implementación del PDHDF se debe a que buena parte de las líneas de acción establecen hacer evaluaciones, ya sea como complemento o como acción prioritaria. En el caso de la SSPDF, es claro que se ha trabajado en diversos frentes y que se han implementado una parte considerable de las líneas de acción. Sin embargo, como se menciona en el punto 4, en algunos casos no es posible identificar si las actividades para cubrir la acción son nuevas, derivadas de la creación del Programa, o si son preexistentes y tan sólo se trata de un ejercicio de reclasificación y agrupación. En el último caso, con mayor razón, se requieren evaluaciones puesto que el PDHDF apunta a refinar y reorientar la operación tradicional de las instituciones en el Distrito Federal.

Cambios a partir del PDHDF

Este aspecto es sumamente difícil de detectar y verificar. La información de la SSPDF sugiere que varias de las líneas de acción comenzaron a implementarse ex post al PDHDF. Sin embargo, como se señala en la página del Instituto, su historia reciente en materia de capacitación puede trazarse a principios de los noventas. Por tanto, se requiere hacer una exploración mucho más profunda sobre cómo las adecuaciones recientes encajan con lo solicitado desde el Programa. Esto solamente puede conseguirse si se hace una evaluación como la señalada en el punto 2.





SEDEMA

**Secretaría del Medio Ambiente
del Distrito Federal**



5. Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SEDEMA)

Para el caso de la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA), en relación al marco normativo, se consideraron la Ley Ambiental del Distrito Federal, su reglamento y los reglamentos en materia de Verificación Vehicular y de Autorregulación y Auditorías Ambientales. Este marco constituyó la base del análisis normativo, que se complementó con la revisión de manuales administrativos y de procedimientos.

Para el análisis de procesos se contó con la información entregada por la SEDEMA sobre la evolución de la actuación institucional, capacidades efectivas y recursos de la institución destinados a la incorporación del EDH en las distintas fases institucionales.

Finalmente, en la tercera etapa se realizaron entrevistas a funcionarios de la dependencia, lo que permitió identificar su percepción sobre los DDHH, la incorporación en el actuar cotidiano de la institución y la intervención de las líneas de acción.

Como se ha mencionado en las secciones anteriores, debe considerarse que, en parte, el problema de la entrega de información se debe a que se solicitó recopilar información de las acciones realizadas por el equipo anterior de la SEDEMA y no en cuanto a las acciones que ha realizado el equipo actual, excepto en lo que tiene que ver con las entrevistas. Desafortunadamente, muchos de los registros referentes a las acciones realizadas antes de 2013 no se encuentran disponibles –sea parcial o completamente– y, en algunos casos, la información disponible no se adecua a aquella que se requería para el estudio. Asimismo, el marco normativo es un elemento heredado que debe ser modificado tanto por la ALDF como por el ente implementador, por lo que el análisis de la misma debe tomarse como indicativo de ajustes necesarios para que el EDH permee en las labores de la dependencia. La información que se presenta en esta sección puede considerarse como la línea base a partir de la que se podrá dar seguimiento y evaluar el actuar del actual grupo al frente de implementar el PDHDF en la SEDEMA.

A continuación se presentan los resultados del análisis realizado por ámbito de investigación, a partir de los cuales se desarrollaron una serie de recomendaciones específicas para ser atendidas por el ente implementador.

5.1 Análisis estructural o del marco normativo

Como se establece en el capítulo metodológico, el análisis estructural constituye una verificación del marco normativo interno, aquel que rige la conducta institucional en cada uno de los entes implementadores.

Para el caso de la SEDEMA, se analizaron los siguientes instrumentos: la Ley Ambiental del Distrito Federal, su reglamento, así como los reglamentos en materia de Verificación Vehicular y de Autorregulación y Auditorías Ambientales. De esta forma, la valoración del

marco normativo comprende dos niveles de análisis. Un primer nivel corresponde a la arquitectura normativa de la Ciudad de México, que permite identificar el soporte jurídico local para cada una de las variables de análisis en la herramienta. En términos generales, la Ciudad de México cuenta con recursos jurídicos suficientes para dotar a los entes implementadores de atribuciones específicas, relativas a cada uno de los principios y atributos señalados como fundamentales en la herramienta metodológica planteada. Este ejercicio no forma parte del estudio pero fue indispensable para la verificación de la herramienta de análisis planteada. El segundo nivel, que más interesa a este análisis, surge de la verificación de la normatividad específica que regula el actuar institucional de la dependencia. Sin embargo, aunque no se pudo contar con toda la información normativa de la Secretaría debido a algunos atrasos en la entrega de la misma, ello no impidió analizar la normatividad que dirige su actuación.

A continuación se presentan los principales hallazgos que surgen de la verificación de la herramienta en torno a cada uno de los principios del EDH.

5.1.2 Universalidad

Como se puede apreciar en el Cuadro 37, para analizar el principio de universalidad se consideraron dos atributos básicos. Por un lado, se consideró el reconocimiento del marco internacional de los DDHH en la norma interna, que se expresa mediante el reconocimiento de la titularidad de derechos a todas las personas usuarias (el derecho a un medio ambiente sano), así como la titularidad de obligaciones en la institución (desde la verificación vehicular y de impacto ambiental hasta las acciones de capacitación en relación con los DDHH que reciben las y los funcionarios). Por otro lado, se contempló el atributo de territorialidad, que considera la necesidad de establecer áreas prioritarias de atención en función tanto de la geografía de la vulnerabilidad como de los recursos y capacidades del ente implementador.

Cuadro 37. Universalidad-Normatividad

Principio	Atributo	Variable	Verificación
Universalidad	Reconocimiento del marco de DDHH	Se reconoce a la institución como obligada a prestar servicios frente a todas las personas que cumplan con los criterios de operación	✓
		No establece espacios de discrecionalidad a las y los funcionarios para la identificación y atención a usuarios	✓
		Se reconoce a las personas como titulares de derechos (derechohabientes) frente a la institución	✓
		Establece la obligación de capacitar a las y los funcionarios y concesionarios en el marco de los DDHH	✗
	Territorialidad	Incorpora una perspectiva espacial, definiendo áreas prioritarias de atención en función de la vulnerabilidad	✓
Establece la progresividad territorial de la atención y programas, priorizando las zonas vulnerables		✓	

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDEMA

En el caso de la SEDEMA, existe un reconocimiento de la titularidad del derecho a un medio ambiente sano, explícito en la fracción III del artículo 18 y el artículo 20 de la Ley Ambiental del Distrito Federal. El último señala a las autoridades como titulares de la responsabilidad de establecer “las medidas necesarias para conservar ese derecho.”

Esta dotación normativa de titularidades, acordes a una perspectiva de DDHH, requiere de un correlato en las capacidades, tanto de las personas como del funcionariado, para su ejercicio. Éstas deben certificar de manera permanente que se dé una efectiva aplicación de la política ambiental y la atención y servicio con respeto a los DDHH.

En muchos casos, la movilidad constante y falta de profesionalización del funcionariado resta capacidades institucionales para la provisión de bienes públicos. Ello obliga a mantener abierta la instrucción en materia de DDHH, igualdad de género y participación ciudadana, aspectos que deben estar claramente reconocidos en la normatividad. Estos conceptos son centrales para el desempeño del servicio público y deben recuperarse explícitamente en todos los procesos de la dependencia.

De acuerdo con la normatividad analizada, la SEDEMA cuenta con todas las atribuciones y facultades para, en el ámbito de las y los servidores y verificadores ambientales, capacitarlos técnicamente en materia ambiental. Sin embargo, no se establece una capacitación en términos de DDHH, igualdad o participación social que permita una relación distinta con las y los usuarios de los programas y servicios proporcionados por la dependencia o sus concesionarios, como es el caso con los Centros de Verificación Vehicular.

Cabe destacar la importancia que se establece en la Ley Ambiental para la participación de la SEDEMA en la promoción y aplicación de programas de educación ambiental y capacitación ecológica (art. 9, fracc. XLIV), así como la capacitación de especialistas e instructores (art. 43, Fracc. I), o las recomendaciones de contenidos para escuelas o medios de comunicación (art. 74).

5.1.3 Exigibilidad y justiciabilidad

Un elemento fundamental dentro de la perspectiva de DDHH –indiscutible del reconocimiento de la titularidad de derechos, una vez reconocido el derecho como tal y no como una concesión o buena voluntad del gobierno en turno– es la capacidad que tienen las personas para exigir el cumplimiento del derecho humano particular.

En el caso de la SEDEMA, la garantía y protección del derecho a un medio ambiente sano se materializa en la incorporación de mecanismos específicos para la interposición de quejas y denuncias ciudadanas, la difusión de los mismos, la identificación transparente del proceso, y las potenciales consecuencias para las y los funcionarios que no cumplan con los objetivos del programa o servicio.

Como se puede ver en el cuadro 38, el principio de exigibilidad y justiciabilidad es analizado a partir de tres atributos: responsabilidad, quejas y denuncias, y reparación del daño. La responsabilidad

consiste en la obligación de establecer un compromiso directo del ente implementador con las y los derechohabientes para el cumplimiento de las obligaciones, situación que abona a la construcción de una relación igualitaria entre las personas y las instituciones. La obligatoriedad se refiere a contar con mecanismos accesibles para interponer quejas y denuncias. La reparación del daño se relaciona con la posibilidad que tienen las personas usuarias en caso de que se vean afectadas por una acción institucional. En este caso, algunas variables a verificar no se consideraron válidas en función de que el derecho es claramente universal y no es posible hacer una distinción entre usuarios.

Cuadro 38. Exigibilidad y justiciabilidad-Normatividad

Principio	Atributo	Variable	Verificación
Exigibilidad y justiciabilidad	Responsabilidad	Establece la obligación de formalizar un compromiso directo de la dependencia con la persona usuaria para el cumplimiento de las obligaciones	✓
		Establece mecanismos e instrumentos para interponer quejas y denuncias	✓
	Quejas y denuncias	Establece la obligación de difundir los mecanismos de quejas y denuncias	✗
		Establece que los mecanismos e instrumentos para quejarse estén disponibles y asequibles para cualquier persona	✗
		Establece los criterios para la inclusión y exclusión en los programas/acciones	✓
		Establece sanciones para funcionarias y funcionarios que incumplan con lo establecido en la norma	✗
		Establece un procedimiento de investigación en caso de violación de un derecho a un usuario o usuaria	✗
		Define la responsabilidad/sanción por acción u omisión que desemboque en la violación de un derecho	✗
	Reparación del daño	Establece un mecanismo para atender las recomendaciones de la CDHDF	✗
		Establece un procedimiento para la reparación del daño	✗

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDEMA

La Ley Ambiental, en su Capítulo XII, establece la posibilidad para todas las personas de “denunciar ante la Procuraduría, todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrios ecológicos o daños al medio ambiente o a los recursos naturales” (art. 80) y señala los requisitos para presentarla (art. 83), así como la obligación de informar sobre el “trámite que recaiga” al denunciante (art. 84). Sin embargo, se trata de mecanismos y resortes institucionales que atienden a la comisión de alguna falta o delito ambiental sin que exista de manera explícita la posibilidad de denunciar a una funcionaria o funcionario, concesionaria o concesionario, en caso de una violación a un derecho como impedir que participe en los espacios correspondientes, se le discrimine o se atienda de manera desigual.

Un ejemplo de la importancia que se le otorga al tema en la normatividad analizada se observa en el caso de los Centros de Verificación Vehicular, cuyo reglamento, en el artículo 23, fracc. XX, establece como obligación máxima para el responsable "Mantener a la vista del público el panel de avisos de la autoridad y un buzón de quejas y sugerencias del servicio", sin que se señale cuál es el procedimiento que sigue la queja realizada, quién es responsable de darle seguimiento y qué consecuencias puede tener dicha queja.

Del mismo modo, no se hacen explícitas las sanciones a que se harían acreedores las y los funcionarios que incumplan su mandato. Tampoco se establece cuál sería el efecto de las quejas o denuncias presentadas, tanto para la persona afectada como para la o el funcionario o agente y, en su caso, qué proceso siguen las quejas levantadas al interior de la dependencia.

En este sentido, un elemento a considerar es la falta de un señalamiento que explícitamente apunte a la orientación y capacitación de la población usuaria en el conocimiento y utilización de los mecanismos de queja o denuncia, así como las distintas instancias a las que puede acudir en caso necesario. Dadas las atribuciones que tiene la SEDEMA en materia de capacitación y educación, se podría incorporar el tema del reconocimiento de derechos frente a las instituciones, señalando los mecanismos de quejas y denuncia que tienen las personas frente al funcionariado.

Respecto al seguimiento a las recomendaciones que hace la CD-HDF, no existe mención alguna en la normatividad analizada (Ley Ambiental y sus reglamentos) al tratamiento que se dará para su revisión y potencial aceptación. Sin embargo, en el caso de existir un daño en la salud de las personas por un delito ambiental, sí es posible contar con un mecanismo para la exigencia de una reparación frente a las autoridades.

5.1.4 Integralidad

Este principio contempla la interdependencia de los derechos y, de manera específica, la relación que guardan entre sí para su realización efectiva. Para analizar la normatividad de la SEDEMA respecto a la incorporación de este principio se consideraron dos atributos esenciales:

- a) La interdependencia, señalando la obligación de contar con mecanismos interinstitucionales que permitan la coordinación de políticas integrales; y
- b) La intergubernamentalidad, que se refiere de manera específica a la obligación de realizar convenios de colaboración entre entes implementadores que contribuyan a la realización de los derechos (Cuadro 39).

El derecho a un medio ambiente sano tiene una clara relación con la salud, la alimentación y la posibilidad de una vida digna para las personas, razón por la cual desde la normatividad se establece la importancia de la coordinación con distintos actores e instituciones en diversos ámbitos de gobierno.

Cuadro 39. Integralidad-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Integralidad	Interdependencia	Establece mecanismos de diálogo interinstitucional para la integración de acciones.	✓
	Intergubernamentalidad	Establece la obligación de realizar convenios específicos de colaboración para la atención interinstitucional a las personas.	✓

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDEMA

Dado que los servicios de la SEDEMA a la ciudadanía no se otorgan de manera focalizada, sino universalmente a toda la población, no existen limitaciones en el acceso a sus servicios. Desde la normatividad se establece la atención abierta con la posibilidad de establecer estrategias distintas en función de la vulnerabilidad del territorio. Para ello se establece una coordinación especial, tanto con las Secretarías de Desarrollo Urbano y Vivienda, Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, o de Seguridad Pública, como con los gobiernos delegacionales para acciones de protección, vigilancia, conservación y preservación de ecosistemas.

Un dato a destacar es el reconocimiento de la importancia de la coordinación con otras dependencias de educación pública para la realización de programas, campañas y cursos, y, sobre todo, en su vinculación con escuelas públicas a niveles preescolar, primaria y secundaria. Asimismo, existe la posibilidad de crear programas de certificación a proveedores de servicios ambientales en coordinación con "Colegios, Asociaciones de Profesionales, Instituciones de Investigación y de Educación Superior" (art. 189).

5.1.5 Igualdad y no discriminación

Como se ha señalado, la igualdad y la no discriminación constituyen un principio rector del EDH que contempla la obligación gubernamental de generar condiciones para el acceso equitativo en términos de disponibilidad, accesibilidad y calidad en los programas y servicios ofrecidos por el ente implementador.

Para el análisis de la normatividad interna a la luz de este principio se consideraron cuatro atributos:

- a) Igualdad de oportunidades, es decir, la no discriminación en el acceso a los servicios y programas a cargo del ente implementador, la eliminación de espacios de discrecionalidad que puedan ser ejercidos por las y los funcionarios, así como la obligación de establecer mecanismos de acceso para quienes no los conocen;
- b) Igualdad de género, que contempla el establecimiento de un rol igualitario entre hombres y mujeres tanto en la letra de la normatividad como directamente en las acciones desempeñadas por las y los funcionarios, para lo cual se

requiere un proceso de capacitación y, en su caso, la realización de acciones afirmativas;

c) La justicia distributiva, es decir, la obligación de atender todo el territorio de manera igualitaria, priorizando a las Delegaciones más vulneradas en sus derechos; y

d) El reconocimiento a la diversidad de grupos de población en igualdad de circunstancias, independientemente de sus opiniones políticas, raza, origen étnico, género o preferencia sexual, con lo que se busca identificar la proclividad o no hacia la atención a ciertos grupos por encima de otros.

la relación de la Secretaría con todos los grupos de población, desarrollando acciones afirmativas que apunten a la igualdad en el trato en los servicios tanto de la SEDEMA como de sus concesionarios, como es el caso de la inequidad de género, la cual no parece ser tomada en cuenta en la norma interna.

Los entes implementadores traducen sus estrategias a través de las personas que las componen y representan. Esto sucede en todas las dependencias. Es de gran importancia, por lo mismo, que desde la normatividad interna se establezca la obligación de capacitación en términos de género. Otro elemento que podría mejorar la normatividad interna es el señalamiento explícito de todos los motivos de discriminación que podrían llegar a darse de manera que todas y todos los funcionarios pudieran reconocerlos y tomar acciones para minimizarlos.

Cuadro 40. Igualdad y no discriminación-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Igualdad y no discriminación	Igualdad de oportunidades	Establece que la incorporación y permanencia en un programa o servicio es independiente a criterios no establecidos	NC
		Establece los criterios para la inclusión y exclusión en los programas/acciones	✓
		Establece mecanismos para el acceso a los servicios/programas para quienes tradicionalmente no los conocen	NC
	Igualdad de género	Utiliza un lenguaje igualitario en el trato a hombres y mujeres	✗
		Establece la obligación de capacitar a las y los funcionarios en igualdad de género	✗
		Establece la atribución para desarrollar acciones afirmativas hacia las mujeres derechohabientes	✗
	Justicia distributiva	Establece mecanismos que hacen accesibles los servicios/programas específicamente a las regiones vulnerables (cobertura)	✓
	Respeto a la diferencia o a la diversidad	Reconoce la diversidad de grupos de población independientemente de su condición económica, raza, origen étnico, género y orientación sexual	✗

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDEMA

Respecto al atributo de igualdad de oportunidades, está claro desde la normatividad que las acciones de la SEDEMA tienen repercusiones en toda la población que habita y transita por la Ciudad. Por esta razón, las primeras dos variables relativas no se consideraron parte del análisis a este ente implementador.

Sin embargo, existen desigualdades adscritas que debieran interpretarse desde la norma interna como oportunidades para mejorar

5.1.6 Participación

La participación ciudadana en los procesos institucionales constituye una palanca central del desarrollo democrático de la ciudad. Desde una perspectiva de DDHH, y como se muestra en el Cuadro 41, la participación incluye los siguientes atributos:

- a) Reconocimiento a la pluralidad, es decir, de aceptación de diversos puntos de vista;
- b) Inclusión, que invita directamente a ser parte de las decisiones públicas;
- c) Empoderamiento a partir de la dotación de capacidades a las personas;
- d) Intersectorialidad, referente a la vinculación entre distintos sectores especializados para la oferta de programas y servicios;
- e) Transparencia, que además de difundir consiste en traducir la norma a la población receptora; y, consecuentemente,
- f) Rendición de cuentas, que obliga a la justificación de las acciones realizadas.

El análisis de la normatividad en la materia contempló catorce variables a verificar, encontrando que si bien se establece en distintas partes el derecho de las personas a participar en distintos espacios socio-estatales no existe mecanismo que obligue a las y los funcionarios a consultar y, en su caso, considerar las propuestas realizadas por los usuarios de las políticas del ente implementador.

La participación ciudadana, individual o colectiva, se contempla en la Ley Ambiental y sus reglamentos como un elemento fundamental del desarrollo y la gestión ambiental. Incluso se establece la obligación a la SEDEMA de incorporar la participación responsable de la ciudadanía a la toma de decisiones. Específicamente, señala “en los programas de desarrollo sustentable” (art. 21). En general, se trata de un reconocimiento explícito de la importancia de este principio del EDH en la protección y conservación del medio ambiente.

Cuadro 41. Participación-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Participación	Diversidad y pluralidad	Reconoce la participación y puntos de vista de los actores involucrados en los servicios y programas del ente implementador	✓
	Inclusión	Establece el derecho de las personas a participar en la toma de decisiones públicas	✓
		Establece la obligación de realizar consultas a las OSC, académicos o especialistas sobre el impacto y calidad de los programas y servicios	✓
	Empoderamiento	Establece la obligación de capacitar a las personas usuarias en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos	✗
		Establece la obligación de realizar consultas sobre la satisfacción a la población usuaria	✗
	Intersectorialidad	Establece la inclusión de los distintos sectores involucrados en la realización del derecho	✓
	Transparencia	Establece a la población usuaria como objetivo de la transparencia y el acceso a la información	✓
		Establece un procedimiento para el acceso a la información	✓
		Establece la obligación de contar con mecanismos de difusión de las acciones/programas/políticas a la población	✓
		Establece la obligación de capacitar a las y los funcionarios en transparencia y acceso a la información	✗
		Establece que la información sea accesible y comprensible	✗
	Rendición de cuentas	Establece la obligación de contar con un registro público de seguimiento a quejas, denuncias y consultas	✗
		Establece la obligación de justificar las acciones dirigidas a las personas cuando quien resulte afectado así lo solicite	✓

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDEMA

Sin embargo, tantas menciones en la legislación acerca de la participación no encuentran un correlato en los instrumentos y resortes institucionales para la transparencia en el actuar de las y los funcionarios. No obstante, se debe difundir la información, lo que no necesariamente se realiza de manera clara y comprensible para la mayoría de la población. Aunque existe una vinculación notable con la Secretaría de Educación para participar en la enseñanza ambiental, no se establece la obligación de capacitar en los mecanismos para la queja o denuncia en casos correspondientes.

La rendición de cuentas es un concepto que tampoco aparece de manera clara en los documentos normativos analizados. Se señala la obligación de contar con un mecanismo de atención y seguimiento a las quejas y no se hace énfasis en la importancia de justificar todas las acciones frente a la sociedad. Ello erosiona la legitimidad del ente y limita sus capacidades de acercamiento con la población en general.

5.1.7 Efectividad

La efectividad comprende distintos componentes que traducen las estrategias y objetivos institucionales en acciones y metas objetivas. Para ello, se establece la realización de informes, reportes periódicos y progresivos del gasto, así como el monitoreo permanente de avances.

Si bien es cierto que la normatividad ambiental analizada contempla como un mecanismo de verificación institucional a la evaluación, no se menciona la importancia de realizar evaluaciones externas del trabajo propio de la SEDEMA o sus concesionarios. En este último caso, el Reglamento establece la posibilidad, más no la obligación, de invitar a un actor privado externo que participe en la evaluación de los centros.

El análisis estructural revela que, aunque no se reconoce la importancia de las evaluaciones externas, sí se establece la obligación de establecer metas, contar con un sistema de monitoreo y difundir su

cumplimiento. Sin embargo, como en otras dependencias, la normatividad interna no establece la obligatoriedad de considerar los resultados de las evaluaciones para mejorar las políticas ni de justificarlas en caso de ser requerido, dejando cualquier modificación a discrecionalidad del funcionariado.

Cuadro 42. Efectividad-Normatividad

Principio	Atributos	Variables	Verificación
Efectividad	Cumplimiento de objetivos	Establece la obligación de realizar evaluaciones externas de los servicios/acciones	✗
		Establece la obligación de incorporar los resultados de las evaluaciones externas	✗
		Establece la obligación de implantar metas y evaluar los resultados periódicamente	✓
		Establece la obligación de difundir el grado de avance de las metas acordadas	✓
		Establece la obligación de justificar el cumplimiento o no de las metas acordadas	✗
	Sustentabilidad	Establece criterios para la continuidad de los programas/servicios en función de los objetivos	✓
	Realización progresiva	Establece la obligación de no reducir los recursos destinados a la realización del derecho a menos que se demuestre disminución en la demanda	✓
		Establece la obligación de aumentar progresivamente los recursos destinados a la mejora de los servicios/acciones	✓
	Máximo uso de recursos disponibles	Establece un candado al subejercicio del gasto en los programas y servicios	✗
	Indicadores y puntos de referencia	Establece la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación interna	✓

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDEMA

Tampoco se hace mención en los multicitados documentos normativos internos a las consecuencias del subejercicio. Esta situación puede limitar las capacidades institucionales debido a la necesidad permanente de recursos técnicos y humanos para realizar su función.

5.8 Análisis de procesos o del esfuerzo institucional

Como se ha venido señalando, el análisis planteado para determinar el grado de institucionalización del EDH en los entes implementadores comprende una segunda etapa denominada análisis

de procesos. Pretende verificar el esfuerzo institucional a partir de la existencia de mecanismos institucionales necesarios para la promoción y la protección de los DDHH. Se trata de una evaluación de la capacidad de implementación de la SEDEMA a partir de las atribuciones normativas a la luz del EDH. Para realizar este análisis se partió de los seis principios rectores señalados anteriormente, cada uno de los cuales se componen de diferentes atributos y variables a evaluar y cuya calificación depende de una combinación lineal de los resultados de los indicadores. La información utilizada para alimentar los indicadores fue solicitada y proporcionada por la dependencia y por medio de algunas fuentes de información externas.

5.2.1 Universalidad

El primero de los principios a valorar en el ente implementador corresponde a la universalidad de los derechos, que para su análisis se divide en dos atributos. Primero, el reconocimiento del marco normativo en el actuar cotidiano institucional, o sea, en un funcionariado capacitado para una atención integral a las personas usuarias de los servicios y programas que tengan a su cargo. Segundo, la territorialidad, esto es, en una distribución de los recursos presupuestales en función de la vulnerabilidad.

La manera como se califica el esfuerzo institucional, en términos de mejorar la calidad en la atención, depende de tres variables. Una se refiere a la existencia de presupuesto y un programa de capacitación a las y los funcionarios sobre derechos humanos. La segunda corresponde a la verificación del establecimiento de metas de atención y su cumplimiento, valorándolo en función de la población atendida. La tercera está relacionada con la distribución presupuestal que se realiza en función de la ubicación territorial de las necesidades que atiende la Secretaría. Éstas son calidad del aire y cambio climático, movilidad sustentable, suelo de conservación y biodiversidad, infraestructura urbana verde, abastecimiento y calidad del agua, y educación y comunicación ambiental.

Al respecto, en la información presentada por la dependencia, así como la que se recopiló de las diferentes fuentes públicas, no se brindan detalles de la realización efectiva de un programa de capacitación en materia de DDHH.

Respecto al avance en el cumplimiento de las metas institucionales establecidas por la dependencia de acuerdo con el informe de gestión 2006-2012, se refiere que se ha cumplido con la mayoría, principalmente en los programas más importantes de la dependencia y en la impartición de cursos y capacitaciones.

En relación al atributo de territorialidad, que tiene por objetivo evaluar la disposición de recursos por parte de la dependencia y si estos se dirigen a los espacios más necesitados, se puede señalar que la SEDEMA, por la naturaleza de sus objetivos y programas, no puede territorializar sus recursos por lo que este indicador queda fuera de la evaluación. En el Cuadro 43 se resumen los resultados de la dependencia.

Cuadro 43. Universalidad-Procesos

Principios	Atributos	Variable	Verificación
Universalidad	Reconocimiento del marco normativo de DDHH	Presupuesto para la capacitación de las y los funcionarios en el marco de DDHH	✓
		Existe un programa de capacitación para las y los funcionarios en el EDH	✗
		Porcentaje de personas atendidas en relación a las metas institucionales	✓
	Territorialidad	Porcentaje del presupuesto ejercido por persona en las Delegaciones más atrasadas en términos de desarrollo y pobreza	✗

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDEMA

5.2.2 Exigibilidad y justiciabilidad

El principio de exigibilidad y justiciabilidad hace referencia a la existencia y operatividad de mecanismos y resortes institucionales que permitan a las personas usuarias presentar quejas y denuncias ante violaciones a sus derechos. En este caso, la evaluación se divide en tres atributos: 1) la responsabilidad objetiva de la entidad frente a las personas usuarias, 2) la existencia de mecanismos efectivos para presentar quejas y denuncias, y 3) la posibilidad real de exigir la reparación del daño en caso de que se vea afectada la persona. Estos atributos, a su vez, se desglosan en siete variables que miden el esfuerzo institucional en este principio.

La responsabilidad es el primer atributo a verificar y se compone de dos variables:

- a) La existencia de un sistema de atención abierta; y
- b) El porcentaje de solicitudes de información que fueron recibidas respecto al total de solicitudes de información que fueron atendidas.

En el caso de la SEDEMA, se pudo verificar la existencia de un mecanismo de quejas y denuncias que permite a las y los usuarios una exigencia mínima de cuentas. También se pudo verificar la existencia de personal destinado a atenderlas de manera sistemática en el organigrama de la dependencia. Sin embargo, en el informe de gestión de la dependencia se resalta que la Oficina de Información Pública de la dependencia opera sin que se le asigne un presupuesto directamente para la misma.

El tercer atributo se refiere a la reparación del daño en caso de que por alguna intervención u omisión se hubiese afectado directamente a una persona o grupo específico. Esta dimensión, compuesta por tres indicadores, busca evaluar la existencia de esfuerzos institucionales con miras a la atención específica en caso de una afectación directa de la institución contra cualquier persona. Aunque se identifican situaciones extraordinarias en las que se ha procedido a la reparación tanto material como en términos de atención a víctimas, no se contó con elementos que probaran la existencia de un procedimiento regular en la materia.

Cuadro 44. Exigibilidad y justiciabilidad-Procesos

Principios	Atributos	Variable	Verificación
Exigibilidad y justiciabilidad	Responsabilidad	Existe un sistema abierto de atención a la ciudadanía	✓
		Porcentaje de solicitudes recibidas respecto a solicitudes atendidas	✓
	Quejas y denuncias	Existen mecanismos para atender denuncias por el ente implementador (ventanilla, teléfono, Internet)	✓
		Existe personal responsable de la realización del procedimiento	✓
	Reparación del daño	Existe presupuesto para la realización del procedimiento	✗
		Porcentaje de recomendaciones aceptadas respecto al total de recomendaciones emitidas por la CDHDF	✗
		Porcentaje de funcionarias y funcionarios sancionados respecto del total de funcionarias y funcionarios denunciados	✗

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDEMA

5.2.3 Integralidad

El principio de integralidad apunta a la necesidad de reconocer la interdependencia entre instituciones y los acuerdos requeridos para que la seguridad ciudadana contribuya a la realización del resto de los derechos humanos. Ello deriva en la existencia o no de convenios de colaboración específica, en la posibilidad de vincular los servicios y programas entre sí, así como en los procesos de coordinación entre dependencias, ámbitos de gobierno o con especialistas, académicos u OSC para el mejoramiento del actuar institucional.

Los atributos de este principio son consistentes con esta definición y pretenden verificar tres variables.

La primera es la realización complementaria, derivada de la incorporación de las personas a dos o más servicios o programas, así como de la existencia de espacios de coordinación institucional. Esto se pudo demostrar a partir de la lista de reuniones y cursos

realizados en los últimos años que se encuentran documentados en su informe de gestión de la dependencia.

La segunda es la interdependencia, que se verifica mediante la existencia de presupuesto y personal ex profeso para llevar a cabo esta coordinación. Ello no pudo ser corroborado.

La tercera es la intergubernamentalidad, que se midió a partir de la existencia de convenios de colaboración con otras dependencias y la realización de reuniones con las mismas. Para ello, se solicitaron convenios, minutas, bitácoras e informes en donde se mostrara la existencia y periodicidad de las mismas. Aunque están documentadas algunas de las reuniones, no se especifica cuáles fueron las instituciones participantes y no se cuenta con un archivo de seguimiento a las mismas. Para mejorar este proceso es conveniente desarrollar y formalizar un sistema de seguimiento a las reuniones. Asimismo, es necesario destinar presupuesto a personal que se encargue de organizar y llevar el seguimiento de los acuerdos y participantes que permita verificar avances y alcanzar los objetivos planteados.

Cuadro 45. Integralidad-Procesos

Principios	Atributos	Variable	Verificación
Integralidad	Realización complementaria	Existencia de espacios u organismos de coordinación interinstitucional	✓
	Interdependencia	Existencia de presupuesto y personal en organismos de coordinación interinstitucional	✗
	Intergubernamentalidad	Existencia de reuniones de coordinación con otros entes implementadores	✓

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDEMA

5.2.4 Igualdad y no discriminación

La igualdad y la no discriminación son principios transversales que están involucrados en todos los instrumentos internacionales de DDHH, comenzando por los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos. La traducción de la narrativa de las normas sobre el derecho a un conjunto de atributos, mutuamente excluyentes y exhaustivos, así como su desenlace en indicadores, reviste ciertas dificultades. La discriminación o la no discriminación muchas veces pueden no ser directamente observables, y tal vez tampoco puedan aislarse fácilmente de la realización de otros derechos.

En la herramienta desarrollada para su valoración, el cumplimiento de este principio se aborda desde cuatro atributos: a) igualdad de género, b) igualdad de oportunidades, c) justicia distributiva, y d) respeto a las diferencias o la diversidad.

A estos atributos les corresponden nueve variables a verificar que intentan capturar el esfuerzo institucional que realiza la dependencia en esta dimensión. Dentro del primer atributo se encuentran tres características a evaluar: a) existencia de mecanismos o acciones orientadas a brindar un trato igualitario en la atención, b) porcentaje de quejas por discriminación, y c) porcentaje de usuarios de los

servicios y programas del ente implementador que se dividen de acuerdo a su sexo. Para el caso de la SEDEMA, no se pudo verificar las acciones de la dependencia dirigidas a impulsar el trato igualitario en la atención. No se cuenta con información de quejas de discriminación. La última variable o indicador no se puede aplicar, quedando fuera de esta evaluación.

La igualdad de género se verificó a través de dos aspectos: a) la existencia de acciones afirmativas orientadas a reducir las brechas en la atención, y b) la relación que existe entre sexo y nivel salarial que perciben las y los funcionarios de la dependencia y la existencia de campañas de sensibilización sobre derechos de igualdad y no discriminación. No fue posible verificar estas variables con la información proporcionada.

La justicia distributiva se aborda desde la perspectiva de dos indicadores o variables, mismas que intentan verificar:

- a) La existencia de funcionarios capacitados en materia de derechos humanos e igualdad y no discriminación; y
- b) La existencia de presupuesto destinado a políticas internas para eliminar la discriminación.

El último indicador se refiere a la existencia de mecanismos para reorientar y monitorear el presupuesto hacia acciones vinculadas al fomento de la igualdad. No se pudo verificar.

A continuación se resumen las variables que se sí pudieron verificar.

Cuadro 46. Igualdad y no discriminación-Proceso

Principios	Atributos	Variables	Verificación
Igualdad y no discriminación	Igualdad de oportunidades	Existen mecanismos o acciones orientadas a brindar un trato igualitario en la atención	✗
		Porcentaje de quejas por discriminación según sexo	✓
	Igualdad de género	Existencia de campañas de sensibilización de derechos de igualdad y no discriminación	✗
		Porcentaje de funcionarios e ingreso según sexo	✗
	Justicia distributiva	Existencia de funcionarias y funcionarios capacitados en materia de igualdad y no discriminación	✗
		Existe presupuesto destinado a políticas internas para eliminar la discriminación	✗
	Respeto a la diferencia o a la diversidad	Existen mecanismos o acciones de monitoreo que permitan reorientar el presupuesto en materia de igualdad y no discriminación	✗

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDEMA

5.2.5 Participación

El principio de participación se compone de seis atributos: diversidad y pluralidad, inclusión, empoderamiento, intersectorialidad, transparencia y rendición de cuentas. La verificación de este principio depende de doce variables a verificar.

Cuadro 47. Participación-Procesos

Principios	Atributos	Variable	Verificación
Participación	Diversidad y pluralidad	Existen espacios de diálogo con miembros de grupos vulnerables	✓
	Inclusión	Existen espacios de diálogo y seguimiento de los resultados de las políticas públicas con miembros de la sociedad civil	✓
		Existe un procedimiento válido de incorporación de propuestas ciudadanas	✓
	Empoderamiento	Cursos de capacitación que contribuyan al empoderamiento de las personas (capacitación técnica y legal para la difusión de los derechos)	✗
	Intersectorialidad	Existen espacios de diálogo con miembros de distintos grupos involucrados	✓
	Transparencia	Porcentaje de solicitudes de información aceptadas y entregadas	✗
		Existe un presupuesto para difusión de la información relevante a las y los usuarios	✓
		Existe información publicada de los programas/acciones que realiza la dependencia	✓
		La información es accesible y comprensible para las y los usuarios	✓
		Existe un registro público de las reuniones públicas de las y los funcionarios	✓
	Rendición de cuentas	Existe un sistema de seguimiento a las solicitudes y demandas sociales en el portal de la entidad implementadora	✓
		Se realizan y publican informes de labores e información derivada de sus programas, presupuesto, apoyos entregados y padrón de beneficiarios en su portal de Internet	✓

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDEMA

El primero de los atributos a evaluar es la diversidad y la pluralidad, que examina la realización efectiva de reuniones de vinculación con personas de la comunidad a la cual prestan sus servicios los agentes designados, a partir de la existencia de un calendario de reuniones sistematizadas, un registro de asistentes y seguimiento de acuerdos. En este caso, se comprobó que existen espacios de diálogo debido a que en su informe de gestión 2006-2012 existe evidencia de un padrón de diferentes organizaciones de la sociedad civil.

El atributo de inclusión depende de la existencia de espacios de diálogo así como de la existencia de procedimientos para incorporar las propuestas ciudadanas. Se pretendió verificar estas características a partir de la existencia de un instrumento o mecanismo público para el seguimiento a las propuestas ciudadanas, así como de la presencia de personal encargado de generar los mecanismos para que se presentaran este tipo de reuniones. Sin embargo, no se pudo verificar este punto. Aun así, se pudo verificar que existe un procedimiento para la inclusión de las propuestas ciudadanas a partir de la página de Internet.

El empoderamiento consiste en la dotación de capacidades en las personas para el reconocimiento y exigencia de sus derechos. Se verifica con la existencia de talleres y cursos de capacitación sobre DDHH y en donde se muestren los mecanismos de participación e instancias para la queja, entre otros elementos. No fue posible verificar este indicador.

El siguiente grupo de indicadores que componen este principio de participación abordan la intersectorialidad. Se determina mediante la comprobación de la existencia de espacios de diálogo con miembros de los distintos grupos involucrados. Este atributo se pudo verificar pues existe registro de actividades.

En el caso de la transparencia, como atributo indispensable para la participación efectiva, la herramienta comprende cinco variables de las cuales tres pudieron ser verificadas. La institución cumple con la difusión de información a los usuarios por medio de su portal de Internet y por medio de carteles.

El último atributo es la rendición de cuentas, que se caracteriza por la existencia de un mecanismo de seguimiento de las demandas de la sociedad, así como por la existencia de información pública de los resultados. La información proporcionada muestra que efectivamente se da seguimiento a las solicitudes.

Hay dos elementos clave que deben ser revisados para medir la rendición de cuentas:

1. La capacidad de la ciudadanía y las OSC para monitorear a los proveedores de servicios públicos; y

2. Un sistema efectivo de comunicación entre la dependencia y la ciudadanía. A pesar de la relativa fortaleza que se observa en las reglas de operación de la dependencia para acercarse a la ciudadanía se observa una desvinculación entre ambas partes.

5.2.6 Efectividad

El último principio a verificar se divide en cinco atributos, los cuales a su vez son evaluados a partir de la respuesta a seis variables.

El primer atributo aborda el cumplimiento de los objetivos que se valora a través de dos indicadores:

- a) La existencia de evaluaciones externas de los servicios y de los programas de la dependencia; y
- b) La existencia de la publicación de informes trimestrales de los avances de los programas y servicios. En este caso no se puede aplicar.

El siguiente atributo es la sustentabilidad y es evaluado por la existencia de un subejercicio del presupuesto por parte de la dependencia, el cual pudiera afectar el funcionamiento de los servicios prestados por la misma. Este indicador fue verificado con la información presupuestaria de los últimos dos años. Se demostró haber ejercido el presupuesto en tiempo y forma.

La realización progresiva se calificó con la existencia de reportes o informes de la evolución de los gastos y programas/acciones. Esta dimensión no pudo ser verificada con la información proporcionada.

Los últimos dos atributos son el máximo uso de recursos disponibles y la instrumentación de indicadores y puntos de referencia. En el primer caso, la evaluación depende de la existencia de acciones y metas y programas de cumplimiento. En el segundo depende de la existencia de indicadores de monitoreo y seguimiento de los programas. No se pudieron verificar.

Cuadro 48. Efectividad-Procesos

Principios	Atributos	Variable	Verificación
Efectividad	Cumplimiento de objetivos	Existen y publican de reportes trimestrales de avances de los programas/acciones/servicios	✓
	Sustentabilidad	Existen o no de subejercicio en la realización de las acciones/servicios	✓
	Realización progresiva	Existen de informes de la evolución del gasto de la dependencia en los servicios/acciones/programas	✗
	Máximo uso de recursos disponibles	Existen de planes de acción, metas programáticas y cumplimiento anual	✓
	Indicadores y puntos de referencia.	Existen de indicadores de seguimiento y monitoreo de las acciones/programas	✓

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDEMA

5.9 Análisis cualitativo/entrevistas

Para llevar a cabo el análisis cualitativo de la SEDEMA se realizaron entrevistas a las y los funcionarios de las diferentes áreas relacionadas con la vinculación a la población usuaria, en distintos niveles de responsabilidad y cuyas actividades estaban relacionadas con la instrumentación de las líneas de acción del PDHDF.

Se realizó una muestra aleatoria que se conformó por veintiún funcionarias y funcionarios. Todos se presentaron a la entrevista y contestaron el cuestionario, el cual tuvo una duración aproximada de 35 minutos por persona.

Las entrevistas tuvieron el objetivo de explorar la percepción y el conocimiento que tienen las y los entrevistados con respecto a la institucionalización del EDH en el ente implementador en que laboran, o con el que interactúan, a partir de su entendimiento del marco normativo, conocimiento del esfuerzo institucional y calidad en los servicios o programas de que son usuarios.

Asimismo, se indagó acerca de la percepción y conocimiento que tienen quienes fueron entrevistados sobre el PDHDF, sus líneas de acción y los principales obstáculos y avances en su cumplimiento. Es importante señalar que, considerando la representatividad de la muestra, no es posible generalizar acerca de las respuestas, sino sólo tener una idea general que permita distinguir la orientación institucional actual respecto de los temas mencionados.

Las primeras dos partes de la entrevista se realizaron mediante la respuesta a un cuestionario cerrado, lo que permitió verificar tiempos y reacciones frente a las preguntas. La mayoría se contestaron rápidamente, indicando que sus respuestas muestran en lo general sus percepciones inmediatas. La segunda parte constó de cinco preguntas abiertas que buscaron indagar acerca del conocimiento específico de las líneas de acción y los obstáculos que se han detectado para su instrumentación. A continuación se presenta un análisis de las respuestas del funcionariado entrevistado.

5.3.1 Conocimiento del enfoque de derechos humanos

La mayoría de las y los funcionarios mostraron un conocimiento preciso sobre el significado de los DDHH (76%). Sin embargo, dos personas respondieron que son garantías para los grupos vulnerables, lo que expone que todavía existe en estas personas una visión limitada en torno a los DDHH. Las otras dos respondieron de manera general, mostrando que tampoco tienen muy claro qué significan los DDHH.

Por otro lado, 38% de las y los funcionarios aseguró que se dedican a atender derechos medioambientales, indicando que no todas y todos tienen una idea clara de cuáles son los objetivos institucionales, al menos desde una perspectiva de derechos.

La mayoría (65%) tiene conocimiento del significado del EDH en las políticas públicas, lo cual comprende un enfoque sistémico desde el diseño de las mismas. Sin embargo, 17% considera que

el enfoque tiene que ver únicamente con el apoyo a las personas más vulnerables. Este resultado encuentra una explicación en la manera como se omite la mención a los DDHH en el quehacer público de la dependencia.

Un 13% considera que el EDH tiene que ver solamente con capacitaciones a las y los funcionarios en temas de discriminación e igualdad de género, mostrando que no tienen una visión clara sobre el significado de los DDHH en general. Podría sugerir que ellas y ellos sólo han sido capacitados en esos temas. Estos resultados dan cuenta que todavía no ha permeado el ideal de tener una política pública basada en el EDH.

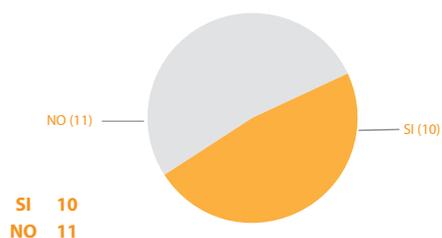
5.3.2 Universalidad

Respecto al principio de universalidad, se indagó acerca de la existencia de distinciones en la atención por grupo de población. El 100% de las y los funcionarios entrevistados reconoce que todas las personas son titulares de derechos. Sin embargo, cuando se les pregunta cuál es el grupo de la población mejor atendido, 62% respondió que todas las personas. De las demás personas entrevistadas, 16% respondió que las personas con discapacidad son mejor atendidas que las demás. Cuando se preguntó qué grupo recibía menor atención por parte de la dependencia, sólo 29% respondió que todos los grupos reciben buena atención y llamó la atención que el 19% dijera que ningún grupo recibía atención suficiente.

5.3.3 Justiciabilidad y exigibilidad

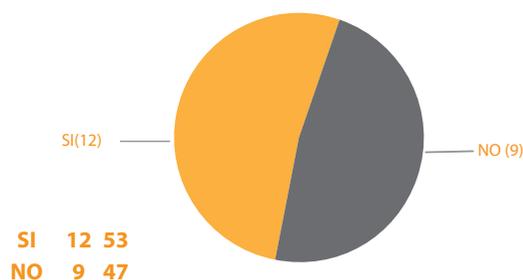
Al preguntar a las y los funcionarios si conocían el procedimiento para presentar una queja o denuncia contra la SEDEMA, 48% respondió que sí pero no tienen claridad sobre cuáles son los mecanismos para presentarla. Sólo dos personas respondieron que había que acudir a la Contraloría.

¿Conoce Usted el procedimiento para presentar una queja o denuncia contra el ente implementador donde labora?

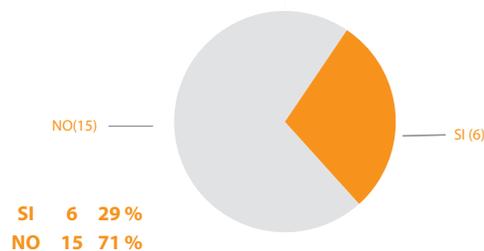


Por otro lado, poco más de la mitad (57%) de las personas entrevistadas aceptaron conocer las sanciones que podrían recibir por una queja ciudadana (mencionando desde sanciones económicas hasta inhabilitación), aunque sólo dos respondieron cuando se pidió que especificaran las que conocieran. Sólo una tercera parte (29%) contestó que sabía cómo defenderse ante una denuncia hecha en su contra. Esto podría señalar una buena actuación por la poca utilización del recurso por parte de la población usuaria, o simplemente que no se conocen tampoco por la ciudadanía y mucho menos se ejercen.

¿Conoce Usted las sanciones que podría recibir por una queja o denuncia ciudadana?



¿Conoce Usted el procedimiento para defenderse en caso de una denuncia ciudadana?



Esta situación podría tener un impacto en el desarrollo de las funciones que desempeñan las y los servidores pues manifiesta la poca claridad que la normatividad interna otorga al tema, remitiéndose siempre a la Ley federal en la materia. Por otro lado, refleja la falta de denuncias que se hacen contra las y los funcionarios de la dependencia, lo que puede deberse tanto al buen comportamiento como a la falta de confianza o desconocimiento de las instancias y mecanismos correspondientes por parte de las y los usuarios.

5.3.4 Integralidad

El principio de integralidad considera la realización complementaria de los derechos que refiere a la vinculación imbricada del derecho a un medio ambiente sano, derecho al agua y derecho a una vivienda adecuada, los cuales, para su efectiva realización, son interdependientes. Esta relación obliga a una coordinación interinstitucional e intergubernamental continua, necesaria para el cumplimiento de los objetivos institucionales, ya que la SEDEMA, por sí misma, no puede garantizar esos derechos.

El 95% de los funcionarios respondió que para realizar sus labores se coordina con otras dependencias y el 100% considera que esas reuniones permiten resolver problemas de manera conjunta, opinando que deberían realizarse de forma permanente o continuar como están. Sin embargo, ante la pregunta específica de cuántas reuniones colaborativas han tenido en los últimos meses, las respuestas no son consistentes, pues van desde cero a sesenta, algo que podría explicarse por el área al que pertenecen esas personas.

Al indagar sobre con qué dependencias han sido más frecuentes las reuniones, las y los funcionarios mencionan varias. Ello podría significar alta integralidad en la coordinación que existe en la SEDEMA. Además, 76% indicó que desde la Secretaría se invita a las y los usuarios

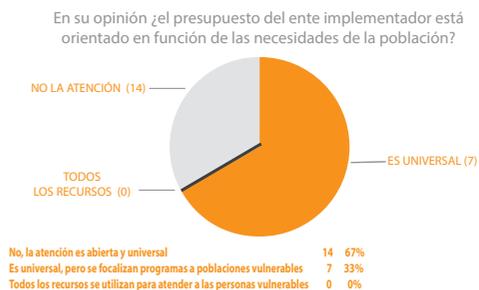
a que formen parte de programas de otras dependencias del GDF, aunque no tienen mucha claridad respecto a la integralidad de los derechos. El 90% respondió que se realizan convenios entre dependencias.

5.3.5 Igualdad y no discriminación

Mediante las preguntas relacionadas con el principio de igualdad y no discriminación se buscan explorar las condiciones de acceso y salida de la población derechohabiente a los servicios y programas a cargo del ente implementador, la manera como se percibe la distribución de los recursos, y si existen acciones institucionales específicas para revertir las desigualdades persistentes.

Al respecto, una tercera parte de los entrevistados respondió que aunque existen condiciones de acceso igualitarias entre hombres y mujeres a los servicios y programas de la SEDEMA no se han consolidado dichos programas. El resto de los entrevistados considera que sí existen condiciones y mecanismos para verificarlo. Además, 90% reconoce la existencia de acciones afirmativas en la institución e, incluso, mencionan ejemplos que responden a este tipo de políticas. En este sentido, se infiere que las capacitaciones que se han impartido en cuestiones de género dentro de la dependencia han sido exitosas.

Dos terceras partes de las y los funcionarios entrevistados (67%) consideran que el presupuesto es abierto y universal, argumentando que los servicios ambientales son para toda la población.

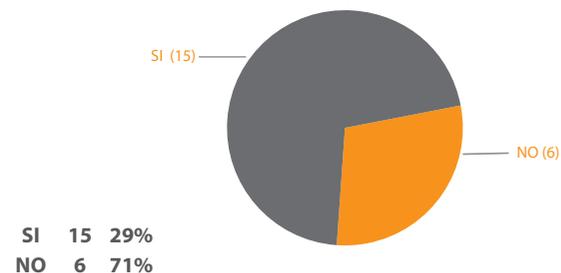


5.3.6 Participación

Para indagar sobre los espacios y mecanismos de participación y consulta se diseñaron ocho preguntas relativas a los grupos y frecuencia con que se llevan a cabo encuentros y la capacidad de incidencia en las decisiones de la institución.

A la pregunta de qué grupos de personas se deberían tomar en cuenta o consultar para la realización de sus labores, la gran mayoría de las y los funcionarios (90%) respondió que todos los mencionados (ciudadanía abierta e interesada, los académicos y especialistas y los usuarios y derechohabientes). Esto demuestra cierta apertura a la vinculación con actores externos que opinen sobre sus labores y desempeño. Sin embargo, una tercera parte afirmó nunca haber sido parte de algún espacio de diálogo en los últimos seis meses.

En su experiencia, ¿ha sido parte de algún espacio de diálogo con la ciudadanía en su cargo público y cómo representante del ente implementador?



Las y los funcionarios que dijeron haber participado en espacios de diálogo con académicos, especialistas u organizaciones de la sociedad civil, así como con la ciudadanía abierta, señalaron tener desde cero a reuniones diarias de este tipo, por lo cual no se puede identificar la consistencia.

El 86% de los entrevistados considera que las personas, organizadas o no, cuentan con mecanismos institucionales para opinar sobre las acciones, programas y servicios del ente implementador. La mayoría menciona como principal mecanismo el portal de Internet, redes sociales o el buzón de quejas y sugerencias, aunque no se sabe qué porcentaje de la población atendida cuenta con acceso y conocimientos para Interponer una queja por internet.

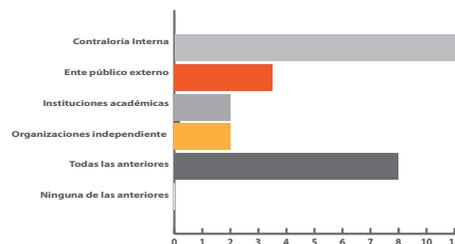
Es interesante que no exista claridad acerca del proceso que siguen las propuestas, quejas o denuncias presentadas por la población, lo cual se puede derivar de que en efecto son muy pocas las que presentan alguna sugerencia o queja a la dependencia.

Un 66% de las personas entrevistadas de la muestra de entes implementadores opinó que los derechohabientes y usuarios de las acciones de la SEDEMA cuentan con acceso a información sobre sus derechos y marcaron múltiples medios donde se difunde la información, siendo los más comunes los portales de internet.

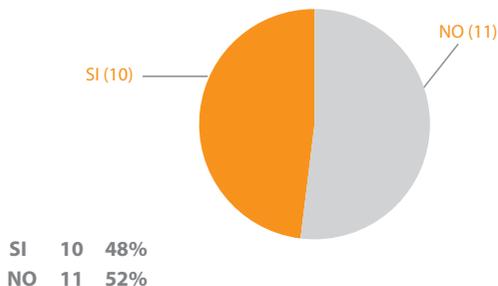
5.3.7 Efectividad

Las preguntas de efectividad refieren a la manera en la que se evalúa y la percepción que se tiene de la eficiencia de la dependencia. Cuando se les preguntó sobre la evaluación las acciones de la dependencia, 43% de los entrevistados respondió que es la Contraloría Interna la que realiza dichas evaluaciones.

En su experiencia, las acciones/programas/servicios del ente implementador son evaluados por:



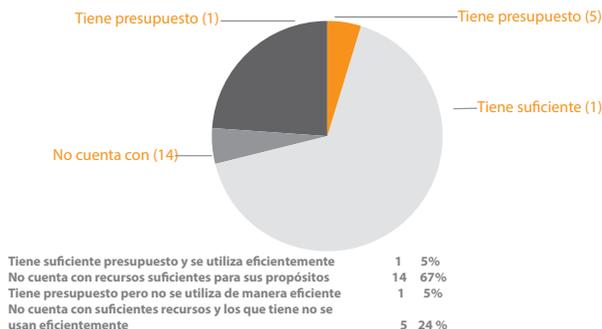
Cuando se les preguntó si conocían los mecanismos internos de evaluación, casi la mitad (48%) dijo que sí. Sin embargo, cuando se les pidió que mencionaran en qué consistía, la mayoría de las respuestas fueron muy vagas. Esto podría indicar que cuando hay evaluaciones, las y los servidores no reciben los resultados o no se hace una retroalimentación completa.



Quienes conocen el sistema de evaluación tienen un muy buen concepto de éste y lo consideran necesario para la realización y avance de sus actividades.

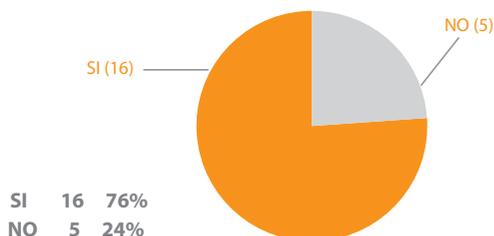
Cuando se toca el tema del presupuesto, generalmente defienden la aseveración de que el presupuesto se usa eficientemente, sea suficiente o no dicho presupuesto. De esta manera, 67% de los entrevistados dice que el ente implementador no tiene presupuesto suficiente, pero siempre resaltando que se trabaja lo mejor que se puede con el que se tiene. También es común encontrar entre los comentarios una verdadera preocupación por el asunto ya que varios aseguraron que los problemas y necesidades ambientales son tan grandes que es realmente muy poco el dinero destinado a sus actividades, insinuando que políticamente no se le presta suficiente atención al tema.

Desde su punto de vista, el ente implementador donde labora :



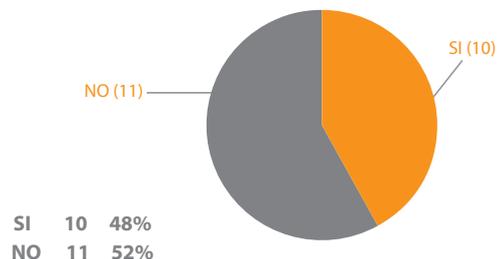
El 76% de los entrevistados conoce las obligaciones jurídicas que tiene el ente implementador frente a las personas, mencionando que la ciudadanía y la preservación de un medio ambiente sano es la principal obligación que tienen ante las personas.

¿Conoce Usted las obligaciones jurídicas que el implementador tiene frente a las personas?



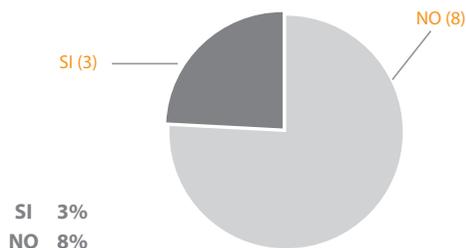
5.3.8 Conocimiento del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y sus líneas de acción

¿Conoce el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal?

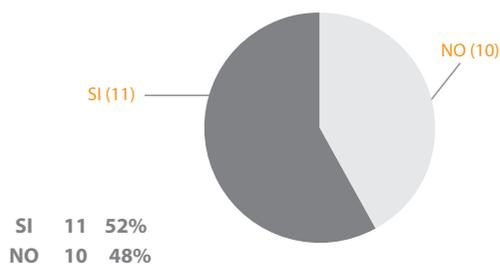


Del restante 48%, 73% aseguró que el PDHDF no sólo aplica para las personas que viven en la Ciudad de México, ya que se considera también a las personas que se encuentran en tránsito por la Ciudad.

El Programa aplica sólo a las personas que viven en la Ciudad de México?



El 48% de las personas que conocen el PDHDF conoce también las líneas de acción que corresponden a la SEDEMA. Sin embargo, cuando se les pedía que dijeran líneas específicas, no pudieron especificarlas. Quienes intentaron contestar la pregunta confundían dichas líneas con la declaración de derechos humanos o daban respuestas muy generales como "el derecho a un medio ambiente sano". Hubo una persona que mencionó líneas específicas porque traía un documento preparado para la entrevista, lo cual nos imposibilita saber si antes de preparar la entrevista las conocía o no.



Es importante señalar que solían confundir el PDHDF con acciones de la CDHDF.

El mayor logro mencionado es la capacitación y la difusión que la noción del cuidado del medioambiente ha tenido entre la población y las y los servidores. Sin embargo, varios contestaron que no es posible ver un avance ya que pertenecen a una administración relativamente nueva y no tienen conocimiento de las acciones de la administración pasada. Como era de esperar, es casi nula la continuidad y el conocimiento de los resultados de las administraciones anteriores, algo que puede provocar retrasos u obstaculizar el trabajo que se pueda llegar a alcanzar.

5.10 Valoración de consistencia de las líneas de acción de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal

Valoración global

El objetivo de la valoración global es determinar el grado en el que las líneas de acción del ente implementador son consistentes bajo los tres criterios: *congruencia-relevancia*, *factibilidad-viabilidad* y *validez-pertinencia*.

El ejercicio de valoración de las líneas de acción de la SEDEMA se realizó con dos propósitos. Primero, desde el punto de vista de DDHH es fundamental identificar aquellas líneas de acción que son cruciales para la realización del derecho. Después de una primera lectura del PDHDF se detectó que hay líneas que, aunque son relevantes para la operación eficiente del ente implementador, no son decisivas para el derecho. Desde el punto de vista del gobierno y de la ciudadanía es importante identificar áreas prioritarias. Por tanto, la primera valoración puede ser útil para atender dichos aspectos. Segundo, el ejercicio brinda una descripción del “estatus” de las líneas de acción con respecto a su viabilidad y validez. Algunas líneas de acción reflejan propósitos encomiables, pero en la primera lectura se detectó que algunas no son factibles o que, debido a su redacción o planteamiento, no son LA sino estrategias u objetivos. Se considera entonces que para facilitar la instrumentación y evaluación del Programa es importante tener un primer gran diagnóstico de las líneas de acción.

Resultados de la valoración global de la Secretaría del Medio Ambiente

Para realizar este ejercicio se utilizó la base de datos proporcionada por la SE con las líneas de acción seleccionadas de la SEDEMA. Conforme a esta base de datos, corresponden 140 LA a este ente implementador.

La valoración global se resumió mediante la construcción de un índice que varía de cero a uno (ver nota metodológica).¹⁹ Cuando el valor es 1, entonces la línea de acción, de cumplirse, tendría efectos directos en el atributo del derecho ya que es factible y está bien planteada. Valores menores a 1, por tanto, implican que en uno o varios de los criterios la línea de acción no alcanzó la calificación máxima. Esto no significa que la línea de acción esté mal, sea irrelevante desde el punto de vista de los derechos, o sea poco factible. En realidad, la lectura del índice debe asociarse a la existencia condiciones exógenas a la línea. De cumplirse, su efecto dependería de otros procesos o circunstancias (tal vez otras líneas, por ejemplo) o que su factibilidad dependería de aspectos adicionales (financieros u operativos, por ejemplo). Sin embargo, conforme el valor se aproxima a cero se puede concluir que la línea tendrá mayores dificultades para realizarse o que, de hacerlo, tendrá implicaciones menores sobre el derecho.

Los resultados muestran que las líneas de acción de la SEDEMA son, en términos generales, consistentes bajo los tres criterios. Para mostrar sintéticamente los resultados se crearon gráficas con el valor, ordenado de menor a mayor, de todas las líneas de acción (eje de las y) y con la proporción acumulada (eje de las x). Esto permite ver la distribución general de los puntajes de las líneas de acción. Estos aspectos se aclaran con la interpretación particular de cada gráfica. Cabe señalar que los puntajes para cada línea de acción se muestran en la base de datos. Más adelante se ponen algunos ejemplos a manera de ilustración.

Al ordenarse las líneas de acción por puntaje es posible identificar grupos y proporciones de casos similares (Ver Gráfica SMA.1). Por ejemplo, comenzando por las de mayor puntaje, cerca del 10% de las líneas de acción (barras altas del lado derecho) tienen puntajes altos. Esto significa que bajo los tres criterios se trata de líneas considerablemente relevantes desde el punto de vista de derechos, por lo general viables y cuya especificación es clara. Por otro lado, se observa que poco más del 40% tiene puntajes que oscilan entre 0.8 y 0.9. Son líneas de acción que son factibles y están adecuadamente especificadas, pero que tienen efectos indirectos o que, a pesar de tener efectos directos sobre los atributos de los derechos, tienen detalles en alguna de las otras dos dimensiones.

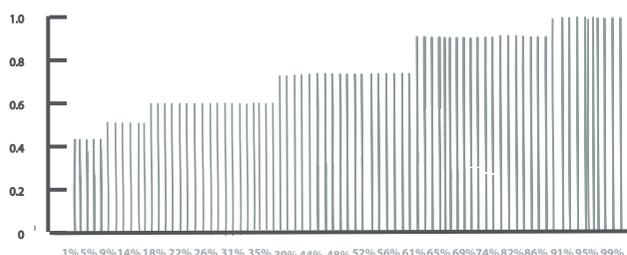
En términos de los puntajes medios, alrededor de la mitad de las líneas de acción tienen puntajes entre 0.5 y 0.8. Esto significa que cinco de cada diez las líneas de la SEDEMA están, por lo general, en alguna de las siguientes situaciones: están bien planteadas pero su factibilidad no es tan clara y su efectos sobre el derecho son indirectos puesto que, aunque se realicen al 100%, hay factores

¹⁹ Se construye, por tanto, de la suma un valor por criterio y se divide entre el valor máximo posible.

exógenos a considerar; las líneas tienen estrecha relación con el derecho pero su factibilidad está fuertemente condicionada y/o se trata de expresiones generales que no refieren, rigurosamente hablando, a LA.

Otra manera de pensar en los resultados es en la forma que asume la gráfica. Como puede apreciarse, la gráfica está sesgada a la derecha. Por tanto, puede afirmarse que, en términos generales, las líneas de acción de la SEDEMA son consistentes, pero es necesario considerar factores asociados a su factibilidad, relevancia respecto al derecho (efecto indirecto), o sobre la forma en la que se plantean. Hay un pequeño grupo de líneas con problemas a considerar en dos o más de los criterios aplicados.

Valoración general de la consistencia de las líneas de acción



5.4.1 Valoración del enfoque de derechos humanos

Uno de los objetivos generales de la evaluación es valorar el grado en el que el EDH se operacionaliza en el PDHDF. Ello implica revisar si los atributos “teóricos” de cada uno de los derechos se incorporan en el PDHDF y si ello se hace de manera extensiva o superficial. Durante la valoración general se detectó que varias LA refieren a aspectos que guardan una relación indirecta con los atributos del derecho humano. Se proponen medios que después, se asume, decantarán en cambios en el estado de la situación que guardan los derechos. Sobre esta base se procedió a hacer un segundo análisis con la finalidad de valorar la relación entre las líneas de acción y el atributo del derecho que buscan atender.

Lo que se hizo fue volver a ponderar el índice para darle mayor peso al criterio de congruencia-relevancia. El ejercicio consistió en potenciar al cuadrado el criterio de interés y estandarizar el índice tomando el valor máximo posible. Esto significa que el índice varía favorablemente cuando la línea de acción tiene implicaciones más directas sobre el atributo del derecho. Menores valores del índice implican una disminución del efecto de las líneas de acción sobre el derecho. Como se mencionó, esto no significa que las líneas sean deficientes sino que hay casos en los que “el cumplimiento de la línea”, debido a distintos condicionales, no ofrece garantía alguna de que va a haber cambios sustantivos en el derecho. La mejor manera de ilustrar esto es a través de las líneas que tienen el propósito de crear estudios o diagnósticos. Los estudios son un insumo de política y parte del discurso de derechos plantea usar evidencia para

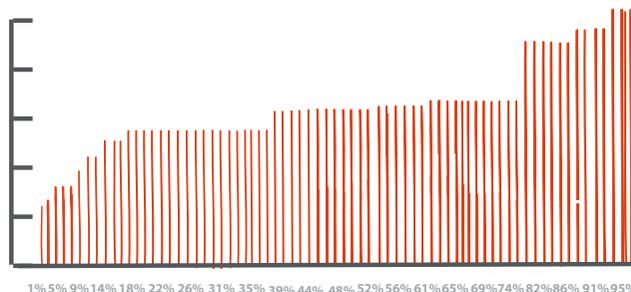
actuar (formular líneas de acción). El aspecto clave es que desde el punto de vista de un programa de derechos humanos se trata de medios no de acciones que necesariamente implican cambio.

Otro aspecto importante de la interpretación es que no se partió de la hipótesis de que las líneas deben tener efectos directos. Esto sería una interpretación inadecuada de las propuestas metodológicas para instrumentar políticas con EDH. Por supuesto, la esfera de procesos es clave para avanzar en el cumplimiento. Dicha esfera debe después capitalizar los pasos intermedios a través de acciones. Se trata de una condición necesaria pero no suficiente para realizar los diferentes atributos de los DDHH. El aspecto clave es determinar si dichas acciones intermedias son parte de un núcleo o grupo de acciones que redundarían en cambios efectivos sobre el derecho.

Valoración del enfoque de derechos humanos de la Secretaría del Medio Ambiente

La Figura SMA.2 muestra un cambio en la distribución de las líneas de acción respecto a la Figura SMA.1. Cuando se prioriza el EDH, una proporción importante de las líneas de acción de la SEDEMA tiene un propósito indirecto respecto al derecho. Esto se debe a que se trata de líneas de acción que son estudios, diagnósticos, creación de indicadores o acciones dirigidas a mejorar aspectos que son inherentes a un buen gobierno (eficiente, eficaz y efectivo). Sobre este último punto sería importante hacer una reflexión sobre si algunas de las líneas planteadas son acciones que deberían obviarse puesto que representan obligaciones mínimas del gobierno (cumplir la ley, por ejemplo), no en términos de DDHH, sino en términos de administración pública (garantizar que se cumpla la ley o ser eficientes en términos de coordinación y comunicación, por ejemplo).

Valoración ponderada de la consistencia (Consistencia-Relevancia)



Otro aspecto importante del índice ponderado es que permite la identificación de aquellas líneas de acción cuya instrumentación y evaluación es crítica desde el punto de vista de los DDHH. Esto puede servir como criterio adicional para seleccionar aquellas líneas a evaluar o monitorear por parte de la sociedad y del propio gobierno, puesto que representan en algunos casos nodos decisivos para el cumplimiento del Programa.

Cuando se tenga la evaluación de todas las líneas de acción de la SEDEMA entonces los resultados podrán multiplicarse por el índice (o por la ponderación de la columna consistencia-relevancia) para

determinar el grado en el que lo que se ha cumplido abona a la realización del derecho. Puede darse el caso de que se cumplan pocas líneas pero que se trate de las más importantes en términos del derecho (aunque puede ser el caso contrario).

Finalmente, pero aún más importante, la valoración por ente implementador no es la mejor manera para evaluar el EDH. La evaluación debe ser por derecho porque es difícil que un ente sea responsable de cubrir todos los aspectos relacionados con el derecho. Para ello, es necesario:

- 1) Revisar si los contenidos de los derechos se incluyen adecuadamente en el programa; y
- 2) Valorar el grado en el que lo que se incluyó se ha cumplido a fin de determinar el grado de avance respecto al derecho.

Ejemplos interpretación de SMA

a) Líneas de acción con puntaje alto (ver Ejemplos A, abajo)

Interpretación del primer caso

C: La línea de acción establece un efecto directo sobre el atributo de educación en medio ambiente. Es posible identificar el efecto debido a que la población objetivo está especificada.

F: Es factible en tanto los universos están acotados.

P: La línea de acción es acotada.

Interpretación del segundo caso

C: El acceso y titularidad a servicios de salud es clave para la realización del derecho, en particular cuando se busca de garantizar servicios por daños de terceros agentes.

F: Es factible porque se montaría en la SSDF.

P: Es debatible si se trata de una línea de acción, puesto lo que se plantea es un programa como diferentes propósitos (creación del programa, acciones para la población en riesgo y planes de contingencia).

B) Líneas de acción con puntaje bajo (ver Ejemplos B, siguiente página)

Interpretación del primer caso

C: Es comprensible la idea de llevar a cabo una consulta pública como medio de redefinición, pero la forma en la que se plantea en la línea de acción es muy general, con términos difíciles de operacionalizar y que no parecen ser congruentes con el método elegido (pacto social, movimiento de largo aliento). El propósito de la línea de acción es parte de un objetivo estratégico y como tal no puede ser parte de una línea de acción.

F: La consulta es factible pero el cumplimiento de los parámetros, a través de la línea, no es viable.

P: No es una línea de acción, sino un objetivo estratégico.

Interpretación del segundo caso

C: "Retomar" es un término muy ambiguo para especificar una línea de acción. No es posible identificar su efecto respecto al derecho, a pesar de que se entiende que las acciones en salud son importantes.

F: Es factible siempre "retomar" algo pero no se define el universo (programas anteriores).

P: No se trata de una línea de acción. Parece más un recordatorio que eventualmente puede transformarse en acciones.

Ejemplos A. Línea de acción con alto puntaje bajo la valoración de enfoque de derechos humanos

	Coherencia-Relevancia	Factibilidad-Viabilidad	Plausibilidad	Valoración 1. (C+F+P)	Valoración 2. (C ² +F+P)
Diseñar, llevar a cabo y evaluar campañas y actividades de educación ambiental en el nivel preescolar y en las preparatorias del GDF, a fin de fomentar una conciencia social que propicie una mejor relación de la persona humana con el medio ambiente (no sólo proveer información, sino propiciar el entendimiento, la reflexión y participación en la solución de la problemática medioambiental) en coordinación con la sociedad civil.	3	3	3	1	1
Crear un programa especial dentro de la SSDF para la prevención y atención de la salud ambiental de la población capitalina que garantice el acceso a la prevención y atención médica adecuada, oportuna y de calidad para enfermedades relacionadas con la contaminación del aire, el suelo y el agua. Este programa deberá contemplar acciones específicas para la población que habita o transita en zonas de mayor riesgo ambiental como basureros, zonas de desechos, entre otras, así como planes de contingencia que se deberán aplicar en situaciones de emergencia por contaminación del ambiente.	3	3	2	0.8888889	0.9333333

Ejemplos B.Línea de acción con bajo puntaje bajo la valoración del enfoque de derechos humanos

	Coherencia -Relevancia	Factibilidad- Viabilidad	Plausibilidad	Valoración 1. (C+F+P)	Valoración 2. (C ² +F+P)
Convocar una consulta pública para analizar el tema de los servicios ambientales desde el punto de vista de un nuevo pacto social, que pueda generar un movimiento de largo aliento en la opinión pública para que también la sociedad capitalina en su conjunto se haga cargo de la sustentabilidad de la ciudad.	1	2	1	0.4444444	0.2666667
Retomar el planteamiento de programas anteriores que preveían acciones de medio ambiente articuladas con salud y con enfoque de género.	1	2	1	0.4444444	0.2666667

Clasificación de las líneas de acción conforme a su carácter prioritario

Clasificación de las líneas de acción: Prioritarias,
Necesarias y Mejorables

Prioritarias	Necesarias		Mejorables
491	493	534	681
518	497	549	686
519	510	555	687
575	517	568	732
638	533	599	741
1588	536	604	800
582	547	605	806
615	548	606	814
673	556	609	935
782	557	617	1213
799	558	619	1587
1212	578	731	513
499	580	937	571
522	581	1214	808
523	593	1535	816
539	598	514	848
540	608	492	933
545	612	502	1210
551	636	504	660
569	653	505	
613	740	507	
665	785	516	
737	810	532	
851	811	535	
1032	813	541	
1211	844	542	
	932	543	
	1209	559	
	1217	565	
	1534	566	
	1590	579	
	490	596	
	503	600	
	506	602	
	511	607	
	515	616	

El Cuadro de la izquierda presenta las 140 líneas de acción de la SEDEMA clasificadas conforme a tres criterios. Bajo prioritarias se agrupa a las 26 líneas de acción que además de ser sumamente consistentes implicarían efectos de corte más directo sobre los DDHH de la población de la Ciudad de México. Bajo necesarias se agrupan aquellos casos en los que los cambios propuestos implican medidas de proceso (estudios y diagnósticos, por ejemplo). Se trata de líneas cuyo cumplimiento es indispensable (aunque no suficiente) para la realización de los DDHH. Finalmente, bajo mejorables se incluyen 23 líneas de acción que podrían afinar su planteamiento, plantear acciones más acotadas y plausibles, o especificar más adecuadamente su relación con los DDHH.

5.4.2 Valoración del grado de avance las líneas de acción

Consideraciones sobre la información entregada por la dependencia

Para la valoración del grado de avance de las líneas de acción de la SEDEMA se utilizó la base de datos proporcionada por la institución en septiembre de 2013. En esta base se presenta información sobre la instrumentación de 146 líneas de acción. En columnas se muestra: información para 2011, 2012 y 2013, descripción de las actividades y acciones realizadas para cubrir lo señalado en el PDHDF, columna para que el ente establezca las dificultades encontradas en la instrumentación y tres columnas para detallar las acciones realizadas. Se encontraron algunos problemas en la base de datos que es importante considerar, puesto que contextualizan los resultados de la valoración realizada.

1. El número de líneas de acción de la base entregada por la SE es distinto a la de la base de la SEDEMA. Sin embargo, al hacer una comparación línea por línea se detectó que la diferencia se debe a que en la segunda base hay líneas doblemente contempladas. Esto significa que ambas bases son compatibles.
2. En algunos casos, la información proporcionada no tiene relación alguna o tiene relación parcial con la línea de acción del PDHDF. Es sumamente importante determinar el grado de avance porque se tendría que deducir cómo dicha información tiene vinculación o no con lo establecido en la línea de acción.

3. Un amplio conjunto de líneas de acción no tiene información. Esto puede deberse a que no se han implementado o que no hubo, al momento de entregar la base, información suficiente para las líneas en cuestión.

4. En otros casos, la información es sumamente general y es muy complicado determinar el grado de avance con base en lo reportado.

5. Debido a la parcialidad de la información, en algunas líneas de acción no es posible establecer si lo que se ha hecho sirve para avalar cierta implementación. La existencia de información no necesariamente lleva a concluir que se ha implementado en algún grado la línea.

6. Para algunas líneas se reporta el grado de avance. Sin embargo, lo que se documenta es el grado de avance de cierto programa o acción. Esto no es lo mismo que reportar el grado de avance respecto a la línea (un programa social no cubre necesariamente y en forma satisfactoria lo que se establece en una línea de acción dada). Esta dificultad no se debe exclusivamente al reporte de la SEDEMA. En realidad, el origen está en la manera en la que algunas líneas de acción se plantean en el PDHDF. En las conclusiones y recomendaciones se hacen comentarios y se proponen algunas ideas para avanzar en este punto que parece ser decisivo para el futuro monitoreo del Programa.

Crterios para la evaluacin

Con base en los puntos anteriores, se decidi incluir tres criterios bsicos que permitieran sistematizar la evaluacin.

Vinculacin: se refiere a la coherencia de lo reportado por la SEDEMA con lo que seala la lnea de accin. Se valor con "1" cuando la informacin responde a lo planteado por la lnea de accin, y "0" en caso contrario. Debido a la falta de informacin, fue necesario incluir "0.5" como valor intermedio. Este valor indica que hay cierta relacin entre lo reportado por la SEDEMA y el PDHDF, pero que lo sealado no es concluyente.

Instrumentacin: se refiere a la existencia de informacin que de manera general avala lo que se ha hecho para atender lo planteado por la lnea de accin. No se busca identificar alguna magnitud o proporcin. Se valor con "1" cuando la informacin brindaba sustento de la existencia de acciones que atenderan, aunque fuera de manera general, lo sealado por el PDHDF. Al igual que en el caso anterior, se us "0.5" para remarcar los casos en los que fue posible concluir que hubo cierto cumplimiento pero no fue posible establecer contundentemente la implementacin.

Grado de avance: Se valora con "1" cuando la informacin permite inferir qu tanto se ha atendido lo establecido en la lnea de accin. En algunos casos, es imposible definir el grado de avance debido a que desde la lnea de accin hay falta de parmetros para hacerlo. En este caso, se trata del grado de avance de las acciones de la SEDEMA, las cuales pueden o no representar el grado de avance global de la lnea de accin.

Resultados de la valoracin

El siguiente cuadro muestra los resultados de la clasificacin realizada conforme a los tres criterios sealados. Muestra de manera sinttica, quiz mnima, una aproximacin global al grado en el que la SEDEMA ha avanzado en la implementacin de las lneas de accin. Es por ello que se opt por utilizar valoracin y no evaluacin.

Se observa que aproximadamente la mitad de las lneas de accin no se han implementado o no existe informacin que permita avalar cierto avance en la implementacin. En la siguiente seccin, haciendo uso del ndice ponderado basado en el EDH, se muestra que en general se trata de lneas prioritarias, necesarias o mejorables. Por otro lado, el 15% de las lneas de accin tiene informacin parcialmente compatible. Se trata de un grupo de lneas en el que la informacin proporcionada tiene muy poca relacin con lo solicitado desde el PDHDF y que, por tanto, es sumamente difcil establecer conclusiones sobre su implementacin.

Se detectaron dos lneas que no se han implementado debido a problemas de atribucin jurdica y que necesitaran reclasificarse y asignarse al ente ms adecuado para realizarlas. Ocho lneas de accin cuentan con informacin que avala que se han comenzado a implementar, pero que existe muy poca o nula evidencia sobre el grado de avance que se tiene. Finalmente, una de cada tres lneas cuenta con informacin que permite concluir que se ha avanzado considerablemente en su implementacin. Sin embargo, y en forma rigurosa, se ha avanzado en la instrumentacin de ciertos programas, campaas o estudios que no necesariamente cubren satisfactoriamente lo establecido en el PDHDF. En estos casos, se requieren evaluaciones cualitativas que permitan concluir de manera definitiva si el avance en la implementacin de ciertos programas corresponde a realizaciones importantes en materia del PDHDF.

Clasificacin grado de avance SEDEMA

Tipo de situacin	N	%
Sin informacin/No realizadas	72	49%
Informacin parcialmente compatible	22	15%
Problemas de atribuciones	2	1%
Instrumentadas pero con informacin parcial y poco avance	8	5%
Instrumentadas con informacin que avala su avance	42	29%
Total	146	100%

Fuente: Elaboracin propia con informacin de SEDEMA

Características del grado de avance desde el enfoque de derechos humanos

En secciones anteriores se mencionó que las líneas de acción del PDHDF tienen diferentes niveles de relación con los DDHH. Mientras algunas son más de proceso o estructura (legislación, estudios, talleres, capacitación), otras son de resultado (efectos directos en la población). Una parte fundamental para la evaluación es saber qué clase de líneas se han implementado o no, es decir, si hay cierta correlación entre líneas prioritarias (efectos directos, correctamente especificados y factibles) y las líneas instrumentadas.

Con la información disponible no es posible responder satisfactoriamente esta pregunta. Además, la naturaleza casi discrecional de la valoración realizada puede arrojar resultados sesgados. Sin embargo, se puede realizar una aproximación mediante la combinación de las dos bases de datos al vincular el índice ponderado de la valoración de consistencia con la base de datos entregada por la SEDEMA. Los resultados son los siguientes:

- a) De las 26 líneas prioritarias, en 13 casos puede afirmarse que el grado de implementación es considerablemente alto. En contraste, en 8 líneas prioritarias no se tiene información alguna sobre su avance. Los casos restantes se encuentran en alguna de las otras categorías.
- b) De las 91 líneas necesarias, 50 no tienen avance o información alguna y 26 tienen información que avala avances considerables en su implementación.
- d) De las 23 líneas mejorables, 11 no tienen grado de avance y 10 tienen algún grado de avance (ya sea con información parcial o con información completa).

Estos resultados no muestran un patrón sistemático en la implementación. Sin embargo, pueden servir para orientar la organización estratégica de la futura implementación de las líneas de acción.

5.11 Conclusiones y recomendaciones

El análisis se encuentra limitado respecto a la propuesta metodológica planteada debido a la falta de información requerida para llevarlo a cabo. Sin embargo, se recabó información pública en distintas fuentes y se realizaron las entrevistas correspondientes, con lo cual se presentan las siguientes conclusiones y recomendaciones.

5.5.1 Análisis estructural o del marco normativo

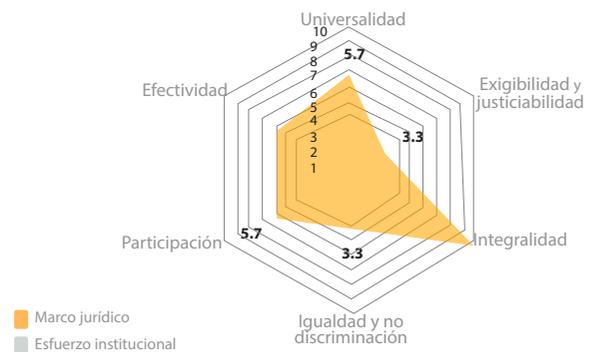
Como se ha mencionado, para el análisis normativo se verificaron la Ley Ambiental para el Distrito Federal y sus tres reglamentos (verificación vehicular, ambiental, autorregulación y auditorías ambientales), instrumentos que delinean el desarrollo y ejecución de la política ambiental, pero quedan cortos en términos de la verificación del actuar institucional cotidiano pues no les corresponde aterrizar en éste. Sin embargo, esta normatividad permite verificar

tangencialmente la importancia que se les da a los principios del EDH en los distintos espacios de vinculación socio-estatal, permitiendo identificar algunos de sus obstáculos.

Un primer elemento a destacar es el reconocimiento explícito de las personas como titulares del derecho a un medio ambiente sano y la importancia de su participación en la definición de la política ambiental, situación que se expresa en la Ley y se refleja en los distintos reglamentos.

Como se puede observar en la siguiente figura, la normatividad analizada de la SEDEMA encuentra áreas susceptibles de mejora, principalmente en términos de exigibilidad e igualdad. Ello permitiría afinar la difusión de los derechos ciudadanos de manera comprensible, la capacitación sistemática y certificada de las y los funcionarios, el reforzamiento de los mecanismos de quejas y denuncias, entre otros.

Institucionalización del enfoque de derechos humanos marco normativo



En este sentido, para mejorar el marco normativo interno se recomienda lo siguiente:

- Diseñar instrumentos de difusión que permitan que la información generada por la SEDEMA sea accesible y comprensible para la mayoría de la población y no sólo para especialistas (de manera especial, aprovechar mejor los Espacios de Participación y la manera de integrarse a ellos).
- Transparentar el proceso que sigue una queja o denuncia, qué consecuencias para aquel funcionario o funcionaria que viole sus derechos y ante quiénes puede presentarlas pues se trata de herramientas que empoderan a las personas frente a las autoridades.
- Incorporar la obligación de capacitación tanto para el funcionariado como los concesionarios en DDHH, igualdad, no discriminación y participación ciudadana, especialmente para quienes intervengan en el proceso de atención directa a la sociedad.
- Incorporar a la normatividad el proceso que siguen las quejas, denuncias y propuestas de la población al interior de la

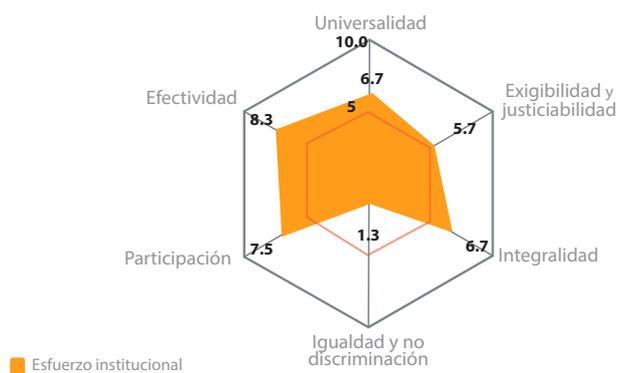
SEDEMA para su correspondiente atención, estableciendo un plazo máximo de respuesta.

- Establecer la obligación de realizar evaluaciones externas tanto a los procedimientos de la SEDEMA como a los concesionarios, así como de asumir las recomendaciones realizadas.

5.5.2 Análisis de procesos

En la siguiente figura se resumen los avances en materia de DDHH por principio de la institución. Por grado de calificación obtenida se puede observar que la mayor puntuación la obtuvo en efectividad, seguido de participación e integralidad, mientras que los principios de exigibilidad, justiciabilidad e integralidad fueron los de menor calificación.

Esfuerzo institucionalización del enfoque de derechos humanos



Los resultados obtenidos por la SEDEMA en materia de DDHH muestran que sus fortalezas residen en los avances realizados en el principio de efectividad, participación y universalidad. El actuar de la institución en estos revela que casi le fue posible alcanzar una calificación máxima y así cubrir con la mayoría de los indicadores relacionados, principalmente relacionados con la transparencia, la inclusión de la sociedad civil y las evaluaciones de sus programas, además de contar con un amplio conjunto de indicadores de seguimiento de sus metas y de los objetivos de la institución. Sin embargo, su debilidad, como muestran los resultados, se encuentra en el principio de igualdad y no discriminación, donde obtuvo una calificación mínima, indicando un área de trabajo importante.

Los esfuerzos que se deberían realizar son principalmente en los que impulsen tareas y acciones afirmativas en materia de género (como campañas de sensibilización, cursos de capacitación e información de sus funcionarios), tanto al interior como al exterior de la dependencia.

5.5.3 Análisis cualitativo

A partir de las entrevistas realizadas a las y los funcionarios de la SEDEMA se llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones.

■ El análisis de las entrevistas revela que no existe una idea rectora sobre lo que en términos generales constituye el marco de DDHH, lo cual da cuenta de la falta de reconocimiento e incorporación del tema al actuar institucional. Por esto, es necesario contar con un programa de capacitación continua en materia de DDHH para las y los funcionarios del ente implementador.

■ Es preocupante el desconocimiento que tienen las y los funcionarios en cuanto a lo mandado por el PDHDF y las líneas de acción que corresponden a la SEDEMA. El Programa se percibe como una carga laboral extra y no se reconoce como parte de su labor cotidiana. Es necesario un proceso de capacitación al respecto así como un esfuerzo de asimilación de las líneas de acción a los procesos institucionales existentes.

■ Es necesario incorporar a la capacitación de las y los funcionarios el proceso de programación en el marco de los DDHH para que reconozcan el Programa como parte de sus actividades cotidianas.

■ Es también recomendable que se den a conocer, a todos niveles, los resultados que se van generando de la implementación del PDHDF para que sean conocidos por todas y todos y de esta manera puedan vincular el trabajo de cada área para seguir un objetivo en común.

■ Aunque existe la obligación normativa de contar con capacitación y se realizan cursos y talleres por la dependencia, se requiere un programa especializado permanente que certifique a las y los funcionarios en la implementación del PDHDF y el EDH a su actuar institucional.

■ En términos de efectividad, las y los funcionarios no reconocen un monitoreo oficial del avance de las metas, objetivos o líneas de acción, lo que los aleja de la estrategia de la dependencia. Es necesario incorporar a las y los funcionarios, especialmente quienes se encargan de la operación, en los procesos de seguimiento y monitoreo con retroalimentaciones continuas.

5.5.4 Valoración del grado de consistencia de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Factibilidad y líneas base parciales de avance. Debido a que varias líneas de acción solamente podrán evaluarse en el mediano y largo plazo es necesario establecer criterios intermedios que faciliten su monitoreo. Estos criterios pueden servir como referentes e, incluso, constituirse en metas intermedias que den sentido y peso a aquellas líneas de acción que, pese a que en el corto plazo suenan ambiciosas, tienen implicaciones fundamentales en la consolidación de los DDHH.

Líneas base. Una parte importante de las líneas de acción de la SEDEMA tienen que ver con provisión y coberturas. Dada la relevancia que tienen estas líneas, en tanto inciden y reflejan la realidad de la población respecto a sus DDHH, es indispensable establecer líneas base que permitan la evaluación y el monitoreo.

Elaboración de criterios cualitativos de evaluación. Los estudios, diagnósticos, cambios legales y creación de sistemas de indicadores, entre otros, representan líneas de acción en materia de proceso. La SEDEMA en sus facultades podrá solicitar dichos estudios y tal vez realizarlos bajo las condiciones establecidas en el Programa (coordinación, consulta, participación). Pero será sumamente difícil determinar si la línea de acción se ha implementado satisfactoriamente. En estos casos, la creación de líneas base no es del todo útil, puesto que la existencia de determinado proceso informa poco sobre su verdadera contribución al objetivo bajo el cual se concibió la línea de acción. En estos casos, es importante que el Comité y las personas interesadas en la implementación del PDHDF desarrollen algunos criterios normativos para valorar si, por ejemplo, determinada capacitación o cambio normativo cubre o no lo solicitado desde el Programa.

Núcleos críticos de líneas de acción y líneas de acción primarias. Uno de los mayores retos para la implementación efectiva del PDHDF es el desarrollo de una estrategia institucional que permita avanzar en las 140 líneas de acción. En el caso de la SEDEMA, parece ser viable identificar ciertas líneas de acción que condicionan el avance y la implementación de otras líneas. Ello implica hacer una selección de líneas de acción primarias y, posteriormente, la creación de grupos de estas líneas.

Grupos de líneas de acción. Con base en los núcleos críticos podría construirse la estrategia de mediano plazo para el cumplimiento de las 140 líneas de acción.

Causalidad. Una parte considerable de las líneas de acción presupone que ciertas mejoras en los procesos generales de las instituciones (coordinación) tendrá determinado efecto sobre los DDHH. Aunque es plausible suponer que toda mejora es un avance hacia la eficiencia y eficacia, no es claro si este tipo de acciones deberían ser parte del PDHDF. En todo caso, es necesario precisar y hacer una descripción de la sucesión de cambios que se espera obtener. Ello no sólo permitirá aclarar la relación de ciertas líneas de acción con los DDHH sino establecer criterios y referentes para la evaluación particular del avance de la implementación del Programa.

Evaluación centrada en derechos. Particularmente en el caso del derecho a un medio ambiente sano es necesario establecer la relación entre los atributos de este derecho y las diferentes líneas de acción. Lo que se tiene actualmente es una clasificación de líneas de acción conforme a los atributos. Sin embargo, no es posible saber cómo el total de las líneas de acción en el atributo "x" contribuye a la realización del atributo y, posteriormente, a la realización del derecho. ¿La implementación de todas las líneas de acción conlleva a concluir que se ha realizado el derecho?

5.5.5 Grado de avance de las líneas de acción

Relación entre líneas de acción y programas. Es poco claro que a cada línea de acción deba corresponderle un programa o un conjunto de programas. Debido a que las líneas de acción proponen diferentes tipos de objetivos, en algunos casos parece ser plausible que un programa baste para cubrir satisfactoriamente lo que se establece en una línea y, en otros, se requiere de la suma de programas (asumiendo que son aditivos, lo que tampoco es claro) para cubrir, en partes, cada línea de acción.

Aunque es parte de los avances en la conceptualización del EDH, atender este tipo de dificultades, esta distinción entre las diferentes equivalencias líneas de acción-programas es útil porque sienta las bases para una valoración cualitativa y profunda de las acciones realizadas. La consecuencia práctica de esto es que no basta con que existan uno o varios programas relacionados con la línea de acción para determinar el grado de avance, sino que es necesario determinar si uno o varios programas cubren satisfactoriamente la expectativa generada desde el PDHDF.

Expectativas, objetivos y líneas base. A falta de líneas de base, se requieren criterios básicos que definan la expectativa que se tiene sobre algunas líneas de acción. Estos servirían como estándares cualitativos para valorar el grado de avance de las líneas de acción. Para que los entes implementadores mejoren la forma en la que reportan la información y la manera en la que estiman su grado de avance se requieren mayores referentes. La falta de estos criterios y de líneas base dificulta considerablemente tanto la implementación como la evaluación del PDHDF.

Sistematización de la información. Se debe valorar qué tan complicado y costoso es para la SEDEMA sistematizar la información sobre la operación y los resultados de sus programas. A fin de poder evaluar el avance de la implementación del Programa se debe saber no solamente si en términos generales se ha realizado una determinada acción. Se requiere conocer el impacto, y quizá el efecto, de las acciones. Por ejemplo, la realización de una determinada campaña puede considerarse como una acción que cubre parcial o totalmente lo solicitado por el Programa. Pero solamente es a través la información cualitativa sobre las características de la campaña y sobre su impacto que es posible hacer una valoración del alcance de la acción en términos del Programa. En el reporte de la SEDEMA, se hace un esfuerzo por otorgar y sistematizar información al respecto, pero es insuficiente para realizar un ejercicio riguroso de evaluación. Debe considerarse cómo, en un contexto de recursos limitados, la SEDEMA podría mejorar la profundidad de la información.

Líneas con información que avala avance. Un siguiente paso en el monitoreo del Programa es hacer una valoración futura de estas líneas a fin de determinar de manera concluyente el impacto y efecto de estas líneas en los DDHH de la población. Podrían filtrarse haciendo uso del índice ponderado basado en el EDH.

Estrategia de avance y EDH. El índice ponderado, en combinación con la base de datos de la SEDEMA, puede ser una herramienta complementaria para organizar las prioridades de la dependencia desde el EDH. Podrían enlistarse aquellas líneas que, por ejemplo, son necesarias o prioritarias y que no tienen implementación alguna. En un segundo paso, en función de las prioridades y recursos de la dependencia, se podría utilizar ese conjunto de líneas para crear un subconjunto de líneas de acción.



Consideraciones

Consideraciones generales



6. Consideraciones generales

El documento realizó un estudio exploratorio en tres dependencias: el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) y la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SEDEMA). Sus dos propósitos específicos eran la verificación del grado de institucionalización del EDH en los procesos de cada una de estas dependencias y la verificación del grado de avance de las líneas de acción que le corresponden a cada uno de estos entes implementadores de acuerdo a lo estipulado en el PDHDF.

Para alcanzar dichos propósitos se desarrolló un marco conceptual que definiera los alcances teóricos del análisis a partir del cual se construyó un instrumental diagnóstico que permitió evaluar a las dependencias a la luz de del EDH y las acciones realizadas para dar cumplimiento al PDHDF.

Los resultados brindan una perspectiva general de la manera como las dependencias han ido asimilando el PDHDF, las acciones relacionadas con su instrumentación y los principales obstáculos que encuentran tanto el funcionariado como las y los usuarios de los programas que se aplican en los ámbitos de competencia de cada uno de los entes implementadores. A continuación se desarrollan varias consideraciones generales en cada una de las dimensiones de análisis.

6.1 Análisis estructural o del marco normativo

Luego de la reforma constitucional de 2011, relativa al reconocimiento del marco internacional de los DDHH, la creación de una Ley del PDHDF y la aplicación desde 2010 del propio Programa en todas las dependencias de la Ciudad de México, el análisis busca contribuir a identificar algunos obstáculos, resistencias y áreas susceptibles de mejora en la normatividad interna de los entes implementadores, permitiendo de esta manera la realización de mejoras en los procedimientos y así contribuir a un reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos por la ciudadanía.

El análisis realizado a los tres entes implementadores permite observar un consistente avance en la incorporación de distintos elementos del EDH en las leyes y reglamentos que rigen a la administración pública del D.F. Sin embargo, existen disposiciones internas, de carácter adjetivo que, en la etapa de instrumentación, afectan el reconocimiento de los derechos, obstaculizan acciones afirmativas y limitan su ejercicio por parte de las personas usuarias de las políticas. Esto se identifica mediante la verificación de los documentos internos, manuales de administración, reglas o lineamientos operativos que, aunque fundamentados en la legislación local, traslapan objetivos estableciendo requisitos, obligaciones y limitaciones al funcionariado que terminan por impedir la realización de los DDHH.

Aunque en la Ciudad de México se cuenta con una arquitectura jurídica orientada al reconocimiento de los derechos de quienes habitan y transitan por ella, la normatividad interna, reglas de operación y manuales de cada ente establecen interpretaciones que en muchos casos limitan el ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía.

En los entes implementadores analizados todavía no se reconoce el marco de los derechos y las titularidades de obligaciones institucionales frente a las personas usuarias. Lejos de establecer derechohabientes, sujeta a las personas a un modelo de subordinación institucional (beneficiario-proveedor) con consecuencias serias en la percepción de autonomía y las capacidades de exigencia. Un paso pendiente en este sentido es hacer explícito el concepto de derechohabiente frente las instituciones públicas y de obligadas para éstas, lo que permitiría una relación distinta y cambiaría paulatinamente la idea de subordinación y los actos que ello conlleva.

Aunque a nivel local se establecen en distintos ordenamientos en cuanto a la exigibilidad, mecanismos de contraloría y resortes institucionales para la denuncia, los lineamientos internos están todavía lejos de señalar claramente cuáles son los instrumentos que se tienen para levantar una queja, ante quién interponerla y no se hacen explícitas las consecuencias que tienen para el funcionariado la violación de los derechos. Más allá de contar con algunas menciones de ventanillas para “quejas y sugerencias”, se requiere establecer directamente la obligación de desarrollar materiales didácticos dirigidos a quienes potencialmente podrían ser víctimas de manipulación, brindando facilidades para su exigencia.

La articulación entre dependencias para la realización de objetivos comunes se refleja en innumerables consejos, comités y grupos de trabajo establecidos desde la legislación, aunque muchas veces parece no reconocerse a quienes se señalan como población objetivo de las políticas. La incorporación de instituciones especializadas en jóvenes, mujeres o infancia podría brindar elementos diagnósticos relevantes y mejorar las capacidades institucionales para la provisión de programas y servicios públicos con mayor efectividad.

Un elemento central del EDH es la participación de las personas en la definición de las políticas, su monitoreo y las posibilidades de mejora. Al respecto, el análisis muestra claroscuros en la normatividad interna que dificultan la creación de espacios efectivos de vinculación socio-estatal que permitan una contribución efectiva a la mejora de los programas y servicios. Llama la atención que la normatividad analizada no establece la obligación de realizar consultas periódicas sobre la satisfacción de las personas usuarias. Este mecanismo permitiría conocer de manera directa las debilidades y obstáculos a los que se enfrenta la población en su vinculación con cada una de las instituciones, ampliando sus capacidades de mejora.

Otro elemento fundamental es la inexistencia de un instrumento formal que regule las necesidades de capacitación del funcionariado en la Ciudad de México. Existen menciones aisladas de contar con formación en género o DDHH. Sin embargo, en la norma no se explicita la obligación para todo el personal, especialmente para quienes tienen una vinculación directa con la ciudadanía, de contar con una certificación mínima en materia de derechos. Ello les permitiría reconocer la titularidad de derechos de las personas y de obligaciones de la institución de la que forman parte, entender el valor de la participación ciudadana en la mejora de sus procesos, y las limitaciones que tiene su actuación frente a la población usuaria de los programas y servicios. En este sentido, es notable la ausencia de un programa de capacitación en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos pues la incorporación a un programa público brin-

da la oportunidad a la institución de instruir a las personas respecto a los alcances y limitaciones de la dependencia y sus funcionarias y funcionarios.

En concordancia con lo anterior, es importante reconocer la necesidad de hacer accesible la información de las políticas y programas a la población usuaria de manera que ésta tenga capacidad de entenderla y utilizarla como mejor le convenga. En todos los casos analizados se cuenta con reglas y lineamientos operativos redactados para el funcionariado o para un segmento de la ciudadanía. No permiten un fácil entendimiento por la mayoría de la población. Es necesario avanzar en un programa general de difusión transversal que reconozca la dificultad actual para asimilar la normatividad y dé un paso hacia la traducción a un lenguaje inteligible las reglas, lineamientos y la normatividad que afecta directamente la realización de los derechos de las personas.

Finalmente, en términos del principio de efectividad y reconociendo que ha habido avances sustantivos en la materia, no se puede dejar de señalar como parte del EDH, la necesidad de contar con un sistema de monitoreo abierto y transparente del avance de los objetivos planteados por cada una de los programas y servicios que se llevan a cabo en la Ciudad. La normatividad debe señalar la obligación explícita de contar con un sistema de monitoreo de metas en el que se involucre tanto a la ciudadanía, para su vigilancia, como a las y los funcionarios encargados de la operación en territorio para así alcanzar los mejores resultados.

6.2 Análisis de procesos

El análisis del grado de institucionalización del enfoque consta de tres partes. En la etapa de análisis de procesos se verificó el esfuerzo de los entes implementadores con base en la existencia o no de mecanismos que impulsen la promoción y la protección de los DDHH. El análisis se concentró en la evaluación de la capacidad de implementación de las instituciones a partir de las atribuciones normativas.

En términos de universalidad, aunque se cuenta con programas de capacitación en género o DDHH, no se tiene un programa sistematizado que de manera obligatoria certifique a las y los funcionarios en el reconocimiento de las titularidades de derechos y obligaciones frente a la población.

Respecto al principio de exigibilidad y justiciabilidad surgieron problemas comunes como la falta de mecanismos para la reparación del daño en caso de que se viole un derecho que afecte directamente a una persona. En este sentido, no fue posible detectar un instrumento que permitiera el reclamo y cobertura de externalidades negativas frente a las acciones institucionales. También se puede resaltar la falta de claridad en lo que respecta a los mecanismos de quejas y denuncias, siendo imposible identificar el porcentaje de funcionarias y funcionarios sancionados y, en algunos casos, el seguimiento que se le da a las recomendaciones en materia de DDHH. Estas son áreas de oportunidad para las instituciones, aquellas en que deben enfocarse los esfuerzos en esta dimensión del derecho.

En cuanto al principio de integralidad, los resultados indican que en las dependencias existen espacios de diálogo y reuniones con otras dependencias. Sin embargo, también indican que estos procesos se realizan muchas veces en ausencia de un esquema de trabajo y de seguimiento de los acuerdos. Además, preocupa la falta de información, bitácoras de reuniones y en algunos casos incluso la ausencia de espacios de diálogo. Las dependencias deben enriquecer y obtener un mejor provecho de las charlas, reuniones y acuerdos con las diferentes dependencias con las que coordinan sus acciones.

La igualdad y no discriminación son principios transversales que se invocan en todos los instrumentos internacionales de DDHH, comenzando por los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal sobre Derechos Humanos. En la herramienta diseñada el cumplimiento de este principio se aborda desde cuatro atributos: igualdad de género, igualdad de oportunidades, justicia distributiva y respeto a las diferencias o la diversidad. A estos atributos les corresponden diez variables a verificar que buscan capturar el esfuerzo institucional que se realiza en esta dimensión.

Los hallazgos arrojaron un bajo reconocimiento a la capacitación en temas de igualdad de género y no discriminación. Aunque se argumenta la realización de talleres de capacitación, es notoria la falta de acciones afirmativas que contribuyan a generar equilibrios y respeto en términos de género, así como condiciones igualitarias para el acceso a personas discapacitadas o LGBTTTI.

En cuanto al principio de participación, la herramienta de análisis se compone de seis atributos: diversidad y pluralidad, inclusión, empoderamiento, intersectorialidad, transparencia y rendición de cuentas. Los resultados muestran que no existe el mecanismo necesario para incluir las propuestas ciudadanas, y no se cuenta con un registro de las reuniones que se llevan a cabo ni de los acuerdos y su seguimiento en su caso. Existe opacidad en cuanto a las solicitudes de información requeridas por la ciudadanía. Las dependencias necesitan trabajar más en la presentación y seguimiento de sus informes de resultados.

Finalmente, respecto a la efectividad, los resultados muestran la necesidad de trabajar en la realización y publicación de informes de evolución del gasto. Con esto, se mejoraría su asignación y se daría a conocer el destino de los recursos y su aplicación en los diferentes rubros de programas o gasto de la administración en curso.

6.3 Análisis cualitativo: entrevistas

En una tercera etapa del análisis se llevaron a cabo entrevistas a actores relacionados con cada uno de los entes implementadores que se eligieron para explorar la percepción y el conocimiento que existe respecto a la institucionalización del EDH en los entes implementadores y el conocimiento que tienen las personas acerca del PDHDF y la instrumentación de las líneas de acción que son competencia del ente implementador en que laboran. Se logró recopilar opiniones y percepciones del funcionariado de las tres dependencias. Sin embargo, sólo fue posible entrevistar a usuarios del DIF-DF, por lo que se tuvo mayor información respecto a las percepciones del funcionariado y en ellas se basaron las recomendaciones.

En las tres dependencias se encontró que las y los funcionarios ven a los DDHH como un tema diferenciado y no como una perspectiva sistémica para el desempeño de sus labores. Todavía no ha permeado al interior de las dependencias el ideal de tener una política pública basada en el EDH.

Aunque las y los funcionarios entrevistados reconocen que todas las personas son titulares de derechos, no parece quedar clara la responsabilidad que tienen las y los servidores respecto a su garantía, promoción y respeto. No todas y todos los funcionarios tienen una idea clara de cuáles son los objetivos del ente implementador donde laboran desde una perspectiva de derechos.

Se observó que en términos de justiciabilidad y exigibilidad son pocas y pocos los funcionarios que saben cómo defenderse ante una denuncia hecha en su contra. Esto podría señalar una buena actuación por la poca utilización del recurso por parte de la población usuaria. También podría indicar que no se conocen por la ciudadanía y mucho menos se ejercen. En general, se mencionaron pocos casos de denuncias ciudadanas. La población usuaria parece no reconocer sus capacidades de exigibilidad. Es fundamental que todas y todos los servidores tengan claros los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad pues constituyen la base para la activación y empoderamiento de la ciudadanía. En este sentido, se pueden utilizar los programas y servicios sociales de la dependencia como vehículos para la educación de las y los usuarios en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos. Adicionalmente, es importante mejorar los mecanismos de difusión de las quejas y denuncias ante la población usuaria de los programas sociales.

En cuanto a la integralidad, la mayoría de las y los funcionarios sostienen reuniones con funcionarias y funcionarios de otras dependencias que coadyuvan a la realización de sus objetivos. En general, parece que se comprende la necesidad de que exista integralidad en el quehacer público. Se reconoció la importancia de tener reuniones con otras dependencias y se aseguró que se informa a los derechohabientes de su ente implementador de programas de otras dependencias cuando se encuentran vulnerabilidades en torno a la satisfacción de algún derecho. La mayor parte de las y los funcionarios entrevistados respondió que aunque existen condiciones de acceso igualitarias entre hombres y mujeres a los servicios y programas de sus dependencias éstas no se han consolidado. Se infiere, entonces, que las capacitaciones que se han impartido en cuestiones de género dentro de las dependencias han sido exitosas y deben continuar.

En los tres entes implementadores se mostró apertura a la vinculación con actores externos que opinen sobre sus labores y desempeño. Sin embargo, existen funcionarias y funcionarios que dijeron nunca haber sido parte de algún espacio de diálogo en los últimos seis meses. Los expertos entrevistados consideran importante que exista un mecanismo institucionalizado de colaboración entre las dependencias y las OSC que no tenga que reiniciarse con cada administración. La continuidad es la base para un avance mucho más detallado y eficiente.

La mayoría de las y los funcionarios entrevistados consideran que las personas cuentan con mecanismos institucionales para opinar sobre las acciones, programas y servicios del ente implementador. Sin embargo, no existe claridad acerca del proceso que siguen las

propuestas, quejas o denuncias presentadas por la población. Ello puede derivar de que en efecto son muy pocas las personas que presentan alguna sugerencia o queja a la dependencia.

En términos de efectividad, las y los funcionarios conocen los sistemas de evaluación de las dependencias, aunque la mayoría sólo reconoce a la Contraloría Interna e ignora que puede haber más agentes encargados de la evaluación. Es necesario incorporar a las y los funcionarios en el monitoreo del avance de las metas, objetivos o LA, especialmente quienes se encargan de la operación, en los procesos de seguimiento. Asimismo, se deben difundir los resultados de la implementación del PDHDF en todos los niveles de las dependencias para vincular el trabajo de cada área como parte de un objetivo en común.

Cuando se toca el tema del presupuesto, generalmente defienden la aseveración de que el presupuesto se usa eficientemente, sea suficiente o no. La mayoría de las y los entrevistados aseveró que los entes implementadores no tienen presupuesto suficiente, pero se resaltó que se trabaja lo mejor que se puede con el que se tiene.

Cuando se preguntó a las y los funcionarios si conocían el PDHDF, la mayoría respondió que sí pero pocas personas lograron mencionar LA específicas a sus áreas de trabajo y sus dependencias. Varias personas confundieron el Programa con acciones de la CDHDF. Esto da cuenta de la implementación dispersa del Programa y puede estar relacionado con que no existe una idea clara en las dependencias de lo que significa el EDH y su importancia. Es muy recomendable un programa especializado permanente que capacite y certifique a los funcionarios en la implementación del PDHDF y el EDH a su actuar institucional.

El mayor logro mencionado es la capacitación y la difusión que la noción de los DDHH ha tenido entre la población y las y los mismos servidores. Sin embargo, varias y varios funcionarios contestaron que no les es posible ver un avance ya que pertenecen a una administración relativamente nueva y no tienen conocimiento de las acciones de la administración pasada. La continuidad y el conocimiento de los resultados anteriores están ausentes y esto puede provocar retrasos u obstaculizar el trabajo que se pueda llegar a alcanzar.

6.4 Valoración de las líneas de acción

La valoración de las líneas de acción tuvo dos propósitos. Primero, explorar la relación de cada LA de los tres entes seleccionados con los atributos básicos de los diferentes DDHH, estimar la viabilidad y factibilidad de que dichas líneas pudieran implementarse en el corto plazo, y verificar la coherencia e inteligibilidad de las líneas de acción en cuestión. Segundo, con base en la información proporcionada por los entes implementadores, valorar el grado de avance de la implementación de las líneas de acción. A continuación se mencionan los principales hallazgos derivados de ambos ejercicios.

Los resultados globales del estudio muestran que existen conjuntos de LA caracterizados por su alta importancia para la realización directa de los DDHH, ya que proponen cambios viables y porque

son congruentes con lo que desde la perspectiva de la planeación es una LA (y no un objetivo estratégico, por ejemplo). Asimismo, se encontró que existe un conjunto de líneas que, aunque son necesarias, no tienen la relevancia de las mencionadas. Esto se debe a que hay un grupo considerable de LA que tiene relación indirecta con la realización de los DDHH. Por ejemplo, se trata de iniciativas dirigidas a la creación de estudios, la mejora de procesos, la difusión y producción de información que, aunque se relacionan con los DDHH, su implementación puede o no tener efectos en el disfrute de los DDHH por parte de la población de la ciudad. Finalmente, se detectó un grupo pequeño de LA que debido a su falta de claridad, inadecuada clasificación o poca relación con los DDHH requieren mejoras para facilitar su implementación y comprensión por parte de los entes implementadores.

Estos resultados tienen limitaciones y su interpretación debe acompañarse de una lectura específica de los reportes realizados para cada ente implementador. Aunque se establecieron mecanismos para reducir la subjetividad del ejercicio, fue imposible eliminar el sesgo inherente al tipo de evaluación realizada. Por tanto, la valoración cuantitativa (es decir, los puntajes por LA) inevitablemente tiene sesgos. Sin embargo, y a nivel global, los resultados señalados difícilmente sufrirían grandes modificaciones. En realidad, es muy probable que aunque los puntajes de algunas líneas cambien, se mantengan los tres grupos detectados de líneas. Por otro lado, una limitación clara es que las conclusiones derivadas del presente estudio no pueden generalizarse al resto de los entes implementadores puesto que ello depende de un ejercicio de carácter global.

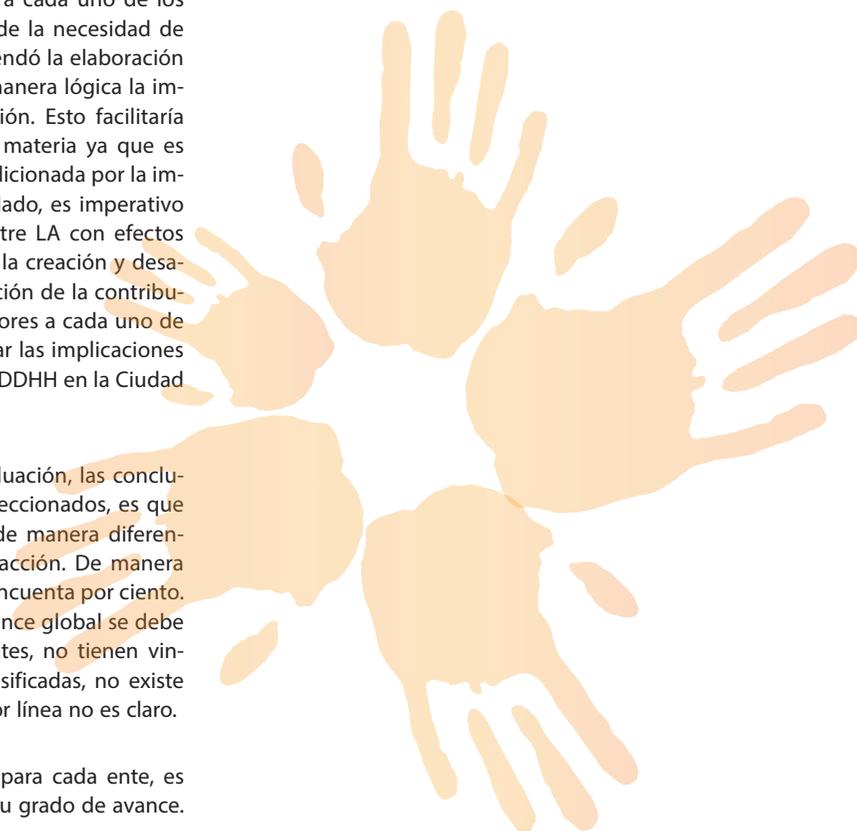
Los resultados de la valoración de las líneas de acción permitieron derivar una serie de recomendaciones para cada uno de los entes implementadores. En general, más allá de la necesidad de revisar varias de las líneas de acción, se recomendó la elaboración de núcleos críticos que permitan ordenar de manera lógica la implementación secuencial de las líneas de acción. Esto facilitaría el monitoreo y la rendición de cuentas en la materia ya que es claro que la realización de algunas LA está condicionada por la implementación previa de otras líneas. Por otro lado, es imperativo reflexionar sobre el desequilibrio existente entre LA con efectos directos sobre los DDHH y aquellas dirigidas a la creación y desarrollo de medios para avanzar en la determinación de la contribución de las acciones de los entes implementadores a cada uno de los DDHH. Esto también ayudaría a dimensionar las implicaciones que ha tenido y podrá tener el PDHDF para los DDHH en la Ciudad de México.

Respecto al segundo gran propósito de la evaluación, las conclusiones generales de cada uno de los entes seleccionados, es que los tres han avanzado parcialmente, aunque de manera diferenciada, en la implementación de las líneas de acción. De manera global, el grado de avance está alrededor del cincuenta por ciento. La imprecisión para determinar el grado de avance global se debe a que existen LA que, de acuerdo con los entes, no tienen vinculación jurídica o están inadecuadamente clasificadas, no existe información disponible o el grado de avance por línea no es claro.

Como se muestra en los reportes elaborados para cada ente, es posible identificar grupos de LA de acuerdo a su grado de avance.

Esto significa que se pueden detectar las líneas en las que no se ha avanzado (ya sea porque no se ha hecho nada o porque no existe vinculación jurídica), las líneas con grado de avance moderado, y aquellas con grado de avance sustancial. Es importante señalar que la valoración en muchos casos solamente se pudo hacer de manera dicotómica (sí o no) y, por tanto, no fue posible conocer el grado de avance específico. Por otro lado, la valoración no se basa en ejercicios cualitativos que permitan saber la profundidad de la implementación. No es posible saber si lo que se ha hecho desde el ente implementador "x" satisface la expectativa que se tiene desde el PDHDF. Como se menciona en las recomendaciones, un siguiente paso es avanzar en evaluaciones cualitativas de aquellas acciones que resultan decisivas para la realización de los DDHH.

Los hallazgos de la valoración del grado de avance muestran que los entes implementadores reclasificaron algunas de sus acciones (previas a la creación del PDHDF), debido a que desde su punto de vista, éstas cubren lo solicitado desde el Programa. Es necesario, entonces, corroborar si efectivamente dichas acciones cualitativamente atienden las transformaciones solicitadas por parte del PDHDF. Finalmente, se detectó que es necesario mejorar y homologar los mecanismos de reporte y monitoreo internos de la implementación de las líneas de acción. En particular, debido a que se tratan de ejercicios discrecionales, se deben incorporar mecanismos de validación cruzada para que los reportes reflejen lo mejor posible la situación de cada línea.



Bibliografía

Bibliografía



7. Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*. Núm. 88, Santiago, abril, pp. 35-50.
- Campese, Jessica, Sunderland, Terry, Greiber Thomas y Oviedo, Gonaldo (editors) (2009). *Rights-based approaches: exploring issues and opportunities for conservation*. Indonesia: CIFOR y IUCN.
- Carbonell, Miguel (2005). Breves reflexiones sobre los derechos sociales, en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (Coord.). *Los derechos económicos, sociales y culturales*, México: Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México. Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 41-72.
- Cunill Grau, Nuria (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 46. Caracas. Febrero 2010, pp. 41-72.
- Ferrer, Marcela (2007). *Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo*. Serie Población y Desarrollo No. 73. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL.
- Gready, Paul (2006). *Rights-based Approaches to Development: What is the Value Added?* Londres: Centre for International Human Rights.
- Green, Maria (2001). *What We Talk about When We Talk About indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement*. The Johns Hopkins University Press.
- Guendel, Ludwing (2006). *La encrucijada del enfoque de derechos: pensando y haciendo política pública de otra manera*. FLACSO Andes.
- Kirkemann, Jakob y Martin, Tomas (2007). *Applying a Rights-Based Approach: an Inspirational Guide for Civil Society*. Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights.
- Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada el 30 de mayo de 2011.
- Mata, Gabriela y Sasvári, Adél Anna (2009). Chapter 11: Integrating gender equality and equity in access and benefit-sharing governance through a rights-based approach. en Campese Jessica, Sunderland Terry et al. (eds.). *Rights-based approaches: Exploring issues and opportunities for conservation*. Center for International Forestry Research. Bogor, pp. 251- 268.
- OACNUDH (2006). *Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos*. Nueva York y Ginebra.
- (2008) Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights (HRI/MC/2008/3).
- OACNUDH, FLACSO, FUNDAR, GESOC (2010). *Políticas públicas y presupuestos con Enfoque de Derechos humanos: Manual operativo para servidoras y servidores públicos*. México.
- O’Neal, Tammie y Piron, Laure- Hélène (2005). *Integrating Human Rights into Development: A synthesis of donor approaches and experiences*. Reino Unido.
- Pettit, Jethro y Wheeler, Joanna (2005). *Whose rights? Examining the discourse, context and practice of rights-based approaches to development*. Artículo presentado en: *The Winners and Losers from Rights-Based Approaches to Development*. en la Universidad de Manchester.
- Piron, Laure-Hélène (2005). *Rights-based Approaches and Bilateral Aid Agencies: More Than a Metaphor?* IDS Bulletin, publicado en línea, vol. 36, núm. 1, enero 2005, pp. 19-30.
- PNUD (2012). *Integración de los Derechos humanos en las Políticas y en los Programas de Desarrollo: Experiencias del PNUD*. Nueva York.
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2010).
- Sen, Amartya (2004). *Elements of a Theory of Human Rights*. Philosophy & Public Affairs, Vol. 32, Núm. 4, Blackwell Publishing. Londres, pp. 315- 356.
- Tandon, Rajesh (2000). *Linking Citizenship, Participation and Accountability: A Perspective from PRIA*. Basado en una presentación por el autor en el taller organizado por el Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability en noviembre de 2000.
- UNDP (2006). *Applying a Human Rights-Based Approach to Development, Cooperation and Programming: A UNDP Capacity Development Resource*, Capacity Development Group, Bureau for Development Policy.
- Vázquez, Daniel y Delaplace, Domitille (2011). *Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos humanos: Un campo en construcción*. Sur, *Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 14. Sao Paulo, pp. 35-65.
- VeneKlasen, Lisa, et al (2004). *Rights-based approaches and beyond, Linking rights and participation: challenges of current thinking and action*. Washington D.C.: Just Associates.



Glosario

Glosario



8. Glosario

Atributo del derecho. Atributo significa la cualidad de un ser, o una serie de características necesarias para la existencia de dicho ser o sujeto. Para el presente estudio, y como punto de partida, revisamos que la narrativa de la norma jurídica de cada derecho humano se traduzca en un número limitado de características o atributos de ese derecho. La noción de atributos de un derecho ayuda a hacer que el contenido de ese derecho sea concreto y hace explícito el vínculo entre los indicadores definidos de un derecho por un lado y las normas relativas a ese derecho por otro.

Atributos o dimensiones por derecho. Las dimensiones en las que se mide la realización de los Derechos Humanos se traducen en la protección, el respeto, la promoción y la satisfacción de los derechos por parte de los Estados. Los atributos de dichas dimensiones son:

1. Accesibilidad económica y geográfica o el acceso al derecho.
2. Disponibilidad o la magnitud necesaria de recursos destinados a garantizar el derecho.
3. Calidad en la provisión y en el disfrute del derecho.
4. Aceptabilidad de grupos conforme a parámetros culturales.

Derechos civiles y políticos. Se les ha llamado también derechos de primera generación y constituyen la primera parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Protegen las libertades individuales de la transgresión injustificada de los gobiernos y las organizaciones privadas, garantizan las capacidades de las personas para participar en la vida civil y política del Estado sin discriminación o represión. Garantizan el goce de una vida libre de temor.

Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Se les llama también derechos de segunda generación y constituyen la segunda parte de la Declaración Universal de Derechos humanos. Están estrechamente vinculados con las condiciones fundamentales para la satisfacción de nuestras necesidades básicas. Posibilitan a las personas en lo individual y lo colectivo gozar de un nivel de vida adecuado, libre de miseria.

Derechos Humanos. Lo que hoy entendemos como dignidad humana es un conjunto de garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y a los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales de las personas. Son atributos exigibles frente a los Estados como demandas válidas, son universales, es decir, inherentes a todas las personas, independientemente de su sexo, religión, nacionalidad, raza, estado civil, orientación política o sexual, situación económica, opinión pública así como cualquier otra característica que no altere la condición de persona; y, por otro lado, son interdependientes e indivisibles, pues deberán prestárseles la misma atención y urgente consideración a su protección y promoción.

Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal. Tiene por objeto identificar los principales obstáculos que impiden a las personas que transitan o habitan en el Distrito Federal, el ejercicio y goce efectivo de los Derechos Humanos reconocidos en los ámbitos nacional e internacional. Asimismo, pretende ser un referente sobre la situación que guarda el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades de esta entidad en la materia.

Efectividad. Este principio significa que el Estado, en tanto responsable de promover, respetar, proteger y satisfacer los Derechos Humanos, debe asignar adecuadamente los recursos necesarios para el avance progresivo de los derechos, así como no retroceder en materia de derechos humanos y satisfacer al menos un mínimo estándar en materia de derechos, lo cual tiene que ver con el principio de progresividad. Para esto, se necesitan instituciones públicas efectivas, con mecanismos claros de cumplimiento y rendición de cuentas. Las políticas públicas deben tener un amplio alcance territorial y considerar su sustentabilidad en el tiempo.

Empoderamiento. Es un proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven.

Apunta a estrategias que incrementen el poder de la ciudadanía, en especial de los grupos más vulnerables. Esto significa que accedan al uso y control de los recursos materiales y simbólicos, ganen influencia y participen en el cambio social. Incluye también un proceso por el que las personas tomen conciencia de sus propios derechos, capacidades e intereses, y de cómo éstos se relacionan con los intereses de otras personas, con el fin de participar desde una posición más sólida en la toma de decisiones y estar en condiciones de influir en ellas.

Enfoque de Derechos Humanos (EDH). Es una perspectiva basada en normas internacionales, que busca conceptualizar las obligaciones del Estado y otros, en relación con la persona humana, para facilitar su desenlace programático, desde el diseño hasta la evaluación, considerando como último objetivo la realización de los Derechos Humanos (DDHH). Un enfoque, que identifica a los titulares de derechos y obligaciones a lo largo del proceso de las políticas y procura fortalecer las capacidades individuales e institucionales para facilitarlos. El EDH se concibe más como un marco conceptual que como un marco normativo, pues tomando la normatividad internacional incorpora elementos conceptuales que facilitan la utilización de los componentes principales de dicha normatividad, con el objetivo de contribuir a la consecución de los Derechos Humanos en la práctica. Tiene un carácter transformador que busca reorientar las políticas preexistentes y redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad. El EDH aún está en vías de consolidación.

Enfoque de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas como herramienta de análisis (de estructura, procesos y resultados) para el EDH. Parte de que la realización de los Derechos Humanos depende de dos etapas (estructura y proceso) mismas que deben tener un efecto en la realización de los derechos (resultados).

La etapa de **estructura** se refiere a la armonización de la legislación nacional respecto al derecho internacional. La preocupación

en esta etapa es verificar el grado en el que los contenidos de los instrumentos de Derechos Humanos están incorporados en las leyes. Dicha verificación se realiza estudio mediante indicadores, principalmente cualitativos, que den cuenta de la existencia de los contenidos.

La etapa de **proceso** es la que propiamente se asocia con el uso del EDH en políticas públicas. Lo que busca es identificar si el Estado cuenta con instituciones, políticas y programas que cubran los principios, atributos y definiciones del EDH. La validación también se realiza mediante indicadores cualitativos, que buscan identificar la existencia de instituciones, políticas y programas por derecho.

La etapa de **resultados** busca verificar mediante indicadores cuantitativos la realización del derecho. Supone que hay una relación entre los resultados que tiene un país o territorio y la estructura y los procesos.

Exigibilidad. Para asegurar el ejercicio de un derecho no basta con instituirlo y proveer los servicios respectivos, es necesario que existan obligaciones reales sobre las personas responsables de concretar esos derechos ante la ciudadanía. Implica que los Estados deben ajustarse a sus jurisprudencias, a las normas y estándares anclados en los instrumentos de Derechos Humanos de los cuales formen parte. Asimismo, significa que hay responsabilidades compartidas entre el Estado y la ciudadanía, pues ésta tiene el poder de sancionar a las partes que están obligadas a que se cumplan los derechos. Los sujetos de derechos pueden solicitar reparaciones a los tribunales o cortes competentes cuando sus derechos son violados.

Género. Es un concepto de construcción sociocultural que se refiere al conjunto de ideas, creencias y atribuciones sociales, construidas en cada cultura y momento histórico, tomando como base la diferencia sexual. De estas creencias surgen los roles de lo femenino y de lo masculino, determinando así el comportamiento, la valoración y las expectativas sociales en torno al hombre y la mujer. Por otro lado, el concepto de sexo hace referencia a las "diferencias y características biológicas, anatómicas, fisiológicas y cromosómicas de los seres humanos que los definen como hombres o mujeres.

Igualdad y no discriminación. Todos los individuos son iguales y son titulares de todos los Derechos Humanos porque apelan a su dignidad inherente; sin discriminación de ningún tipo, ya sea por raza, color, sexo, etnia, edad, lenguaje, religión, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, origen social o nacional, discapacidad, propiedad, nacimiento o cualquier otro factor. Este principio implica un enfoque explícito en quienes están más marginados o son más vulnerables a que se abuse de sus derechos. Promueve el respeto mutuo entre las personas y pone en primer plano la igualdad entre hombres y mujeres. Asimismo, se busca que haya igualdad de oportunidades y de elección para todas las personas y que el Estado garantice equidad en el acceso a los recursos públicos.

Indicadores de Derechos Humanos. Son un conjunto de datos u observaciones que brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de Derechos Humanos, que abordan y reflejan principios e intereses en materia de Derechos Humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de éstos.

Implementación del Enfoque de Derechos Humanos (EDH). La implementación es ejecutar un plan. Para el presente estudio, medimos la implementación del Enfoque de Derechos Humanos tomando en cuenta los resultados de la aplicación de los distintos programas y acciones encaminados a ello.

Institucionalización del Enfoque de Derechos Humanos (EDH). La institucionalización se puede definir como el proceso que cambia el desorden sin reglas a un sistema regulado y estandarizado. Para ver cuánto se ha institucionalizado el EDH, o qué tanto se ha estandarizado a través del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, se toma en cuenta si se han incorporado los principios del Enfoque de Derechos Humanos en la legislación o marco normativo vigente. Asimismo, se analiza de qué forma se ha operacionalizado el Enfoque por parte de las instituciones a través de programas y acciones.

Integralidad. Los Derechos Humanos son indivisibles e interdependientes. Esto quiere decir que cada persona tiene derecho a disfrutar de todos sus Derechos Humanos, que no hay una jerarquía y que todos son igualmente esenciales para asegurar el respeto y la dignidad de cada individuo. Asimismo, la integralidad implica que la realización de un derecho depende de la realización de otros. El Estado debe asegurar la coordinación y articulación de sus acciones dirigidas a respetar, proteger, promover y satisfacer los Derechos Humanos.

Intergubernamentalidad. Es un concepto que se define por la presencia del principio de igualdad en el seno de cada forma de autogobierno, y en las interrelaciones entre diversas unidades o núcleos de autogobierno a nivel internacional; o sea, las relaciones intersocietales. Implica que el desarrollo institucional y la vida política que se despliega, no organiza relaciones de explotación de unas sobre otras, ni formas de subordinación en términos de política internacional.

Intersectorialidad. Significa integrar a diversos sectores para solucionar problemas sociales, pues la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Permite que las diferencias entre las y los actores puedan ser usadas productivamente para resolver problemas públicos y/o colectivos.

Justiciabilidad. Es la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento de al menos algunas de las obligaciones que se derivan de los derechos, tomando en cuenta que la judicial no es la única vía para hacer exigibles esos derechos, hay otras vías que pueden resultar incluso más efectivas.

Marco lógico como herramienta de análisis. El marco lógico ayuda a determinar si efectivamente un programa cumple con determinado objetivo. Si el objetivo se cumple de acuerdo con la estructura del marco lógico, la conclusión es sólo una: que el programa está bien. De ahí que lo que se propone es buscar alinear lo que establece el marco de derechos con los objetivos.

Participación. Todas las personas tienen derecho a participar de forma activa, libre y significativa para contribuir al goce de su desarrollo civil, económico, social, cultural y político en el que sus De-

rechos Humanos y libertades fundamentales puedan realizarse. La participación basada en el EDH supone repensar la participación y dar un salto de atender las necesidades a implementar de forma más efectiva distintos proyectos de desarrollo a través del activismo político y la fuerza de la ciudadanía.

Perspectiva de género. Alude a la necesidad de acabar con las desigualdades de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, las cuales históricamente han afectado más a las mujeres, en razón de su sexo; es decir, por el sólo hecho de ser mujeres. La perspectiva de género programa las acciones públicas desde su diseño y hasta su evaluación para terminar con la situación de desigualdad entre sexos.

Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF).

A partir de los obstáculos identificados en el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Programa tiene por objeto 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 del Distrito Federal.

Progresividad. Implica gradualidad y progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos no va a lograrse de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. El progreso significa que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. La progresividad requiere el diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos mediante el cumplimiento de esos planes.

Universalidad. El principio de universalidad alude a que todas las personas, donde quiera que se encuentren en el mundo, tienen derecho al ejercicio pleno de los Derechos Humanos, los cuales no pueden serle coartados por ninguna persona o institución. El Estado debe garantizar la provisión de las políticas públicas para toda la población.









Cauce Ciudadano A.C.



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
México



www.derechoshumanosdf.org.mx