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

Evaluación de diseño del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

DOCUMENTO FINAL

10 de Diciembre de 2010

COORDINACION DE HUMANIDADES

PUEC-UNAM

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
COORDINACIÓN DE HUMANIDADES
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD

Rector	Dr. José Narro Robles
Coordinadora de Humanidades	Dra. Estela Morales Campos
Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad	Dra. Alicia Ziccardi Contigiani
Secretaria Técnica Académica del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad	Mtra. Fabiola Cedillo Espín

Coordinadores académicos

Mónica González Contró
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

Óscar Torres Arroyo
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM

Equipo de investigación y análisis

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
Mónica González Contró

Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM
María Cristina Bayón Chernicoff
Héctor Castillo Berthier
Natividad Gutiérrez Chong
Verónica Montes de Oca Zavala
Patricia Ramírez Kuri

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM
Alberto Carrera Portugal
Arsenio E. González Reynoso
Alicia Ziccardi Contingiani

Equipo de integración

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
Enrique Mauricio Padrón Innamorato

Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM
Fernando Díaz Pérez
Catalina Villarraga Pico

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad – UNAM
Víctor Manuel Castillo Alvarado
Carolina Maldonado Pacheco

Agradecemos la colaboración de las siguientes organizaciones, instancias gubernamentales y universidades en las entrevistas y grupos de discusión:

Organizaciones de la sociedad civil:

- Agenda LGBT
- Casa y Ciudad A.C.
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental
- COPEVI, A.C.
- Equipo Pueblo
- Habitat International Coalition – América Latina
- Iniciativa Ciudadana
- Infancia Común
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- Programa La Comuna
- Trust OEA

Instancias gubernamentales

- Instituto de las Mujeres del Distrito Federal
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
- Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades
- Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal
- Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal
- Secretaría de Salud del Distrito Federal
- Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal
- Secretaría del Trabajo y el Fomento al Empleo
- Sistemas de Aguas de la Ciudad de México
- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Universidades

- Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco
- Universidad Nacional Autónoma de México
- Universidad Panamericana

Contenido

Introducción **1**

I. Antecedentes **4**

II. Marco Conceptual **7**

III. Marco Metodológico **10**

3.1. Estrategias de evaluación 10

3.2. Dinámicas de trabajo 10

3.3. Fases de recolección de información y análisis 11

IV. Resultados **15**

4.1. Núcleo Democracia y Derechos Humanos 15

4.1.1. Análisis Interdisciplinario 15

4.1.1.1. Derecho a la Igualdad y No Discriminación 15

4.1.1.2. Derecho al Acceso a la Información 19

4.1.1.3. Derecho a la Libertad de Expresión 23

4.1.1.4. Derechos Políticos 26

4.1.2. Análisis Intersectorial 28

4.1.3. Análisis Participativo 32

4.2. Núcleo de Sistema de Justicia 35

4.2.1. Análisis interdisciplinario 35

4.2.1.1. Derecho al Acceso a la Justicia 35

4.2.1.2. Derecho al Debido Proceso 42

4.2.1.3. Derecho a la Integridad, a la Libertad y a la Seguridad Personal 46

4.2.1.4. Derechos de las Personas Privadas de la Libertad en Centros de Reclusión 50

4.2.2. Análisis Intersectorial 53

4.2.3. Análisis Participativo 54

4.3. Núcleo de Seguridad Humana 58

4.3.1. Análisis Interdisciplinario 58

4.3.1.1. Derecho a un Medio Ambiente Sano 58

4.3.1.2. Derecho al Agua 61

4.3.1.3. Derecho a una Vivienda Adecuada 67

4.3.1.4. Derecho a la Educación 78

4.3.1.5. Derecho al Trabajo y Derechos Humanos Laborales 82

4.3.1.6. Derecho a la Salud 91

4.3.1.7. Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos 93

4.3.2. Análisis Intersectorial 99
4.3.3. Análisis Participativo 106
4.3.4. Recomendaciones

4.4. Núcleo de Grupos de Población 110
4.4.1. Análisis Interdisciplinario 110
4.4.1.1. Derechos de las Mujeres 110
4.4.1.2. Derechos de la Infancia 116
4.4.1.3. Derechos de las y los Jóvenes 125
4.4.1.4. Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas 132
4.4.1.5. Derechos de la Población Lesbiana, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti e Intersexual (LGBTTTI) 138
4.4.1.6. Derechos de las Poblaciones Callejeras 144
4.4.1.7. Derechos de las Personas Adultas Mayores 151
4.4.1.8. Derechos de las Personas con Discapacidad 159
4.4.1.9. Derechos de las Personas Migrantes, Refugiadas y Solicitantes de Asilo 163
4.4.1.10. Derechos de las Víctimas de Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial 167
4.4.2. Análisis Intersectorial 170
4.4.3. Análisis Participativo 183

V. Conclusiones y Recomendaciones 186
5.1. Conclusiones Generales 186
5.2. Recomendaciones 187

VI. Bibliografía 199

VII. Anexos 201
7.1. Guía de preguntas para entrevistas 201
7.2. Guía de preguntas para grupos de discusión 207

Introducción

La evaluación de diseño del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), realizada por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM), a petición del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, tuvo el objetivo de ubicar los alcances que representa el Programa como planteamiento de política pública, y con ello dar cuenta de las limitaciones e inconsistencias que pudieran constituir un obstáculo para su implementación"[1]. Para ello se planteó analizar el Programa en términos de la correspondencia y congruencia existente entre sus distintos niveles de objetivos y las estrategias de implementación contempladas en él.

De esta manera para la evaluación de diseño se partió de la premisa de que las propuestas planteadas desde una *estructura lógica* y *congruente* permiten distinguir claramente las rutas a tomar para el cumplimiento de los objetivos. En este sentido, la valoración de las propuestas establecidas en el Programa se efectúa desde un marco conceptual y sobre determinados criterios de análisis. La reflexión conceptual es indispensable para examinar el enfoque con el que se aborda la problemática y se plantean las propuestas, y los criterios de análisis permiten reflexionar sobre la claridad, la coherencia y la organización de las propuestas.

En el primer apartado de este documento se describen los antecedentes del PDHDF para realizar un recuento del proceso de avance de los instrumentos de derechos humanos en México, de la realización y publicación del *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal* y de la posterior publicación del PDHDF. También se describe el proceso para que el Comité Coordinador del Programa impulsara diversas evaluaciones ante la necesidad de tener valoraciones sobre el planteamiento de las propuestas del PDHDF, así como ciertas recomendaciones de ajuste o adecuación en caso de ser necesario para su implementación.

En el segundo apartado se describe el marco conceptual utilizado durante las distintas etapas de la evaluación. Se explican los conceptos básicos de las políticas públicas de derechos humanos y de la evaluación de las políticas públicas y su utilidad en el desarrollo de los programas. También se describe la importancia de relacionar una evaluación de diseño con los temas más relevantes en materia de derechos humanos,

[1] ETO, "Términos de referencia para la evaluación de diseño del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal", p. 3, 2010.

como políticas públicas y derechos humanos, exclusión social y discriminación, y grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad. Es importante recordar que, si bien esta es una evaluación de diseño, no se puede dejar de lado el marco conceptual que nos permita reconocer si se están teniendo avances en términos del respeto a los derechos humanos de todos los habitantes del Distrito Federal.

En el tercer apartado de este documento se explica el marco metodológico que se utilizó en la evaluación. Se describen las estrategias utilizadas tanto por los investigadores como por los responsables de la evaluación en el PUEC, se desarrollan las dinámicas de trabajo que se implementaron en cada fase (lectura crítica, entrevistas y grupos de discusión), y se hace un recuento de las fases de recolección de información y análisis. A través de este marco metodológico se puede entender la forma en que se presentan los resultados de la evaluación para identificar las fortalezas y las debilidades del planteamiento de las propuestas por derecho y grupo de población, así como las recomendaciones de reforzamiento y adecuación.

El cuarto apartado constituye la parte medular de la evaluación, ya que en él se presentan, de manera sistematizada, los principales hallazgos que se obtuvieron en la evaluación. En cada núcleo se refleja la *lectura analítica* por derecho para indagar sobre la congruencia y el planteamiento de las propuestas, posteriormente se presentan los aspectos destacados del análisis de las *entrevistas* aplicadas para profundizar sobre las atribuciones de los entes ejecutores, y finalmente se presenta un resumen de los aspectos más relevantes del análisis de los *grupos de discusión* por núcleo para examinar sobre la viabilidad de las propuestas en su conjunto.

Los capítulos por derecho y grupo de población en el Programa parten de objetivos generales, que abordan la problemática y las obligaciones del Estado en materia de los derechos humanos. De estos objetivos generales se establecen atributos con objetivos específicos, estrategias específicas y líneas de acción[2], así como se identifican plazos y entes ejecutores. En total el Programa integra 173 objetivos, 466 estrategias y 2412 líneas de acción que deben cumplirse por los entes ejecutores en diferentes plazos. Los objetivos específicos definen lo que se busca lograr en términos de impacto, sin

[2] Las líneas de acción se relacionan con acciones que se dirigen a modificar o generar normas internas, crear políticas públicas integrales, impulsar mecanismos de difusión en materia de derechos humanos, promover la armonización y realizar reformas legislativas, capacitar y sensibilizar en materia de derechos humanos, formular estudios e investigaciones, promover la educación de los derechos humanos, desarrollar protocolos de atención, establecer sistemas efectivos de información y transparencia, gestionar recursos y presupuestos con enfoque de derechos humanos, fomentar la participación de la sociedad civil e implementar acciones afirmativas.

precisar medios, recursos, ni procesos[3]; las estrategias buscan definir grandes orientaciones y prioridades que deberían guiar el quehacer del Estado para alcanzar el objetivo específico planteado; y las líneas de acción son medidas concretas para alcanzar la realización de dichas estrategias.

El quinto apartado de esta evaluación presenta el resumen ejecutivo de este documento, que presenta de manera más sucinta los principales hallazgos, y que puede ser utilizado para las partes interesadas que deseen conocer los resultados generales de la evaluación. Los resultados se integraron siguiendo la estructura de los núcleos del PDHDF, que se basó en la selección y agrupación de los derechos humanos en tres "núcleos problemáticos"[4]: 1) democracia y derechos humanos; 2) sistema de justicia y 3) seguridad humana. En otro núcleo se abordan los grupos de población, que enfrentan condiciones de discriminación y exclusión social.

Por último en el sexto apartado se presentan las recomendaciones globales al PDHDF, basadas en las observaciones hechas por los investigadores y en los comentarios que se obtuvieron de las reuniones y entrevistas con los expertos e involucrados en el Programa desde las instancias gubernamentales o desde las organizaciones de la sociedad civil.

[3] Op cit. *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, p. 85
[4] Definidos en el *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, con base a criterios centrados en tres grandes temas que conforman las realidades en el ámbito social, económico, político y jurídico.

I. Antecedentes

Nuestro país ha firmado y ratificado distintos tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que obligan a los Estados a buscar el cabal cumplimiento de los mismos. Sin embargo, pese a que el Estado mexicano ha pactado y asumido diversos compromisos internacionales para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, estos siguen siendo sistemáticamente vulnerados. Ante esta situación la sociedad civil en innumerables ocasiones ha impulsado la agenda para promover el derecho a la igualdad y no discriminación para el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Aunado a lo anterior, se pueden señalar las bases de un marco internacional como la *Conferencia Mundial de Derechos Humanos* y su *Declaración y Programa de Acción de Viena* de 1993, que sentó los cimientos de un compromiso de política pública, y a través de la cual los Estados asumieron como propia la responsabilidad de generar acciones, planes y estrategias, así como mecanismos de evaluación y seguimiento para la protección, promoción y defensa de los derechos humanos. Tras ese pacto, el Estado mexicano comienza a tener acercamientos con la *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (OACNUDH), con quien finalmente suscribe un memorándum de intenciones que previene la ejecución de programas de derechos humanos.

La colaboración entre el Estado mexicano y el organismo internacional prospera y en 2003 se efectúa el primer *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, documento pionero en la Federación y que finalmente se convierte en referente, tanto en planeación y operación para que se realizara en la capital de la República otro documento similar. Todo este esfuerzo, en 2004 trajo como resultado la aparición del *Programa Nacional de Derechos Humanos* (PNDH) que el gobierno federal mostró como un documento de política pública transversal, y que a nivel de la administración pública federal fungió como instrumento garante del respeto y promoción de los derechos humanos en el país. Ese mismo año y siguiendo el compromiso contraído se firmó el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las entidades y el gobierno federal para que se elaboraran los diagnósticos y programas estatales de derechos humanos[5].

[5] *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* p. 47.

En junio del 2006, la OACNUDH y la Secretaría de Gobernación (Segob) establecieron contacto con el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), para impulsar la elaboración de un diagnóstico y programa en la entidad. Pese haberse realizado ese primer contacto con las autoridades locales, el comienzo de todo ese proceso se vio interrumpido fundamentalmente por los tiempos electorales. Después de una serie de acuerdos y compromisos, en marzo de 2007, se acordó la formación del Comité Coordinador integrado por cuatro instancias públicas locales (Tribunal superior de Justicia del Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Gobierno del Distrito Federal, mediante su Secretaría de Gobierno) para la elaboración del *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal* y el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. A dicho Comité se le sumaron tres organizaciones de la sociedad civil y dos instituciones académicas, además de la presencia de la OACNUDH para observar el proceso y brindar asesoría y apoyo técnico. También se acordó que la Secretaría Técnica del Comité estuviera a cargo de la CDHDF y que se permitiera la integración de múltiples actores para enriquecer los trabajos.

No se puede soslayar el contexto social y económico en la Ciudad de México, que justifica la necesidad de contar con un programa en derechos humanos para la entidad. En la capital de la República se han advertido elevados niveles de pobreza, agudización de la desigualdad social, y segregación urbana. Estos procesos de exclusión social han minado la seguridad y la calidad de vida de las personas y de los diversos sectores de la población de la ciudad. De tal manera que ante un modelo económico dominante, la precarización del trabajo, y el incremento del desempleo han dado lugar a dinámicas de desintegración social y exclusión en múltiples niveles. En este marco, el Gobierno del Distrito Federal decidió tomar una postura y asumir su papel como garante del respeto, protección y promoción de los derechos humanos.

En 2008 se publicó el *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal* y en 2009 se creó el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* como resultado de un firme trabajo e intenso diálogo entre autoridades, organizaciones de la sociedad civil y académicos. El Programa si bien ha estado sujeto a revisión y mejora, ha representado una herramienta y prueba clara para impulsar un proceso democrático y de inclusión social en la capital del país: "*la evaluación del cumplimiento de los derechos humanos (…) no se agota con la definición y uso extensivo de los indicadores sino que requerirá*

complementarse con otros instrumentos [como] la incorporación permanente de nuevos actores y sus opiniones a los procesos de diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en la materia"[6].

[6] *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, pp. 1218-1219.

II. Marco Conceptual

Las políticas públicas se consideran como un conjunto de acciones y operaciones que definen un problema e intentan resolverlo para ejercer una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos[7] y el concepto de derechos humanos se refiere a las garantías jurídicas universales que protegen a individuos y grupos sociales contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales. Los derechos humanos, sean civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, son reconocidos como un cuerpo interdependiente, inalienable, universal e indivisible, y la igualdad y no discriminación.

Una característica notable de los más recientes enfoques a los derechos humanos es que reconocen que un Estado debe cumplir con las obligaciones de respetar (no interferir); proteger (establecer estándares de seguridad o protección); o bien, satisfacer (identificar grupos vulnerables y facilitar su acceso a recursos) los derechos de las personas. Estos enfoques de derechos humanos se definen como marcos conceptuales basados en las normas internacionales de derechos humanos que buscan su promoción y protección, principalmente para los grupos más vulnerables. El propósito de este enfoque es corregir las prácticas discriminatorias, la exclusión social y el injusto reparto de poder, ya que se basan en la premisa de que un país avanzar sólo cuando se reconocer de manera sostenida los principios de derechos humanos como principios básicos de gobernanza.

De esta manera, se ha podido superar la concepción predominante de las y los ciudadanos como meros “beneficiarios” de programas sociales asistenciales, y se han convertido en titulares plenos de derechos, cuya garantía de cumplimiento es responsabilidad de los Estados. La legislación en materia de derechos humanos obliga a los gobiernos y otros titulares de deberes a hacer ciertas cosas y les impide hacer otras. En resumen el objetivo central de una política pública con enfoque de derechos humanos es su transversalización en todas las acciones y programas gubernamentales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado; institucionalizar y fortalecer mecanismos jurídicos y administrativos; y consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos.

[7] Peters, 1982; Subirat, 1989.

El ciclo de toda política pública abarca su diseño, implementación y evaluación para conocer su impacto o rumbo que toma con las acciones diseñadas e implementadas. De hecho el análisis de las políticas públicas se define como "una disciplina científica social aplicada que emplea múltiples métodos de investigación en contextos de argumentación y debate público para crear, evaluar de manera crítica y comunicar conocimientos relevantes para la política pública"[8]. En el proceso de creación de conocimiento se investigan las causas, las consecuencias y el desempeño de las políticas públicas y los programas. La evaluación puede ser aplicada para mejorar programas, rendir cuentas sobre los mismos y/o generar una información para acciones futuras o la toma de decisiones.

De tal manera que la evaluación puede ser un proceso que se ocupe de analizar el diseño de las políticas y programas desarrollados mediante diversas técnicas como la recopilación de información y la participación de diversos actores. El foco de la evaluación de diseño es la valoración del abordaje de las acciones para atender un problema determinado, en todas sus dimensiones. En la evaluación siempre se da un elemento de valoración o de "calidad de juicio"[9] ya que se compara entre lo que es y lo que debería ser. El elemento de valoración respecto a una serie de criterios es lo que diferencia la evaluación respecto a otros tipos de investigación, dado que "debe ser siempre un enjuiciamiento sistemático, que tenga en cuenta los criterios y normas previamente establecidos y que se base, sobre todo, en los datos recopilados y en las interpretaciones que de ellos se han hecho"[10].

Para la valoración del diseño de las propuestas de un programa no sólo se requiere establecer determinados criterios o preguntas con el objetivo de recopilar información, sino que también se requiere de un marco conceptual. De hecho la evaluación de cualquier política pública requiere de una metodología que no sólo se refiere a la forma en la que se recopila y analiza la información, sino a cómo se selecciona la información que se quiere recopilar respondiendo al contexto específico del programa a evaluar; cómo se recopila y trata la información; cómo se valora dicha información; cómo se traducen dichas valoraciones en recomendaciones y cómo se transmiten y comunican

[8] Dunn; 1994.
[9] Op cit. Weiss; 1998
[10] Bustelo, 1998.

los resultados para que éstos sean lo más útiles y utilizados como parte del proceso de evaluación[11].

A grandes rasgos, la metodología de evaluación se relaciona con la definición del problema a resolver y sobre los criterios o preguntas de evaluación que se seleccionan. De esta manera, en la evaluación de diseño se pueden detectar posibles fallas en las propuestas planteadas como su claridad, enfoque integral, congruencia, coherencia y pertinencia. El buen diseño de un programa por los problemas planteados representa un desafío para los actores que participan, y la evaluación de diseño representa la oportunidad de analizar la coherencia y lógica del modelo de intervención diseñado en el Programa en el marco de las distintas variables relacionadas, así como de plantear de manera pertinente y coherente las necesidades teniendo en cuenta su *viabilidad* y *sostenibilidad*.

[11] *Íbidem.* Bustelo; 1998.

III. Marco Metodológico

3.1. Estrategias de evaluación

Se realizó una evaluación interdisciplinaria, intersectorial y participativa del PDHDF analizando la congruencia de los objetivos, estrategias y líneas de acción, así como el abordaje de las estrategias transversales. En la evaluación también se indagó sobre las atribuciones de los entes ejecutores, y se valoró la coherencia interna de las líneas de acción para analizar la viabilidad de las propuestas diseñadas, lo que en conjunto permitió realizar diversas recomendaciones para la adecuación o el mejoramiento del diseño del Programa. De esta forma la evaluación es:

Interdisciplinaria. Se realiza por un conjunto de expertos académicos en distintas temáticas que aplicaron una metodología común para realizar el análisis de los derechos y grupos de población.

Intersectorial. Se recupera la visión y la experiencia de informantes clave[12] que participaron para la elaboración del PDHDF.

Participativa. Se involucra en este ejercicio de la evaluación las opiniones y observaciones de académicos, servidores públicos e integrantes de organizaciones civiles[13] que participaron en el proceso de construcción del Diagnóstico y del Programa.

3.2. Dinámicas de trabajo

El proceso de evaluación se basó en la lectura analítica y sistemática del Programa, y se elaboró una matriz para unificar los criterios de análisis. Asimismo, se aplicaron entrevistas semidirigidas y se realizaron grupos de discusión para profundizar en el análisis del diseño del Programa. El trabajo se realizó por un equipo de investigadores, bajo la coordinación de dos expertos en materia de derechos humanos que realizaron dinámicas complementarias tales como:

1. La secuencia de las tareas a realizar. De acuerdo a la especialización de cada investigador se repartieron las tareas de análisis y de la evaluación disciplinaria, intersectorial y participativa.

[12] Se entrevistaron a integrantes de organizaciones de la sociedad civil, servidores públicos, y académicos.
[13] Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009. pp. 17-37

2. La retroalimentación a lo largo del proceso. Se programaron sesiones de trabajo, en las cuales los investigadores y los dos coordinadores técnicos del proyecto expusieron los resultados de los análisis.
3. La resolución grupal de problemas. Se plantearon los problemas nodales para impulsar una dinámica centrada en un diálogo-debate en torno al diseño del Programa en las distintas fases de evaluación.

La evaluación del diseño del PDHDF fue producto de la integración de los análisis realizados por el equipo de investigadores, así como de los resultados obtenidos en las entrevistas y en los grupos de discusión realizados con distintos actores del sector público, instituciones académicas, y organizaciones de la sociedad civil. De esta manera, la evaluación tuvo como resultado el reflejo de las fortalezas y los aciertos, así como las debilidades y las inconsistencias del Programa para generar recomendaciones de continuidad y reforzamiento, y de adecuación y mejoramiento.

Las tareas de los coordinadores técnicos del proyecto consistieron en apoyar el trabajo de los investigadores, estableciendo los criterios de trabajo y la metodología a seguir en el análisis del diseño del Programa, proceder con las estrategias de evaluación y reunir los resultados de cada investigador o investigadora para la integración del Informe intermedio y el Informe final de la evaluación.

3.3. Fases de recolección de información y análisis

Fase I. Análisis interdisciplinario

1. Lectura analítica del PDHDF

En una primera etapa se buscó valorar la congruencia de los objetivos, estrategias y líneas de acción, así como analizar el abordaje de las diversas estrategias transversales mediante una lectura analítica. Para este análisis se utilizaron los siguientes criterios de análisis:

a) la claridad del planteamiento de las propuestas;
b) la especificidad de las propuestas para reconocer el tipo de acción a la que pertenecen;
c) el enfoque integral de las propuestas para garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos;

d) el orden establecido de las acciones para establecer una jerarquización de prioridades;
e) la coherencia para detectar la relación entre las líneas de acción, las estrategias y el objetivo planteado;
f) la pertinencia para reconocer una lógica apegada a los derechos humanos; y
g) la factibilidad para cumplir con las acciones según los plazos y entes ejecutores señalados.

Estos criterios se plantearon a partir de las justificaciones de los objetivos específicos, de la ruta a seguir de las propuestas para cumplir con estos objetivos, de los conceptos planteados y de los elementos para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos (disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, habitabilidad, entre otros).

Cada investigador tuvo la responsabilidad de analizar los derechos y los grupos de población asignados de acuerdo a su especialidad, así como la revisión documental necesaria. Se procedió a revisar los objetivos –general y específicos- y lo que se propone para el cumplimiento de las obligaciones del Estado y el ejercicio pleno de los derechos humanos, así como a identificar la ruta que se sigue para cumplir con los objetivos planteados y evaluar la congruencia de los elementos identificados en la ruta. En el análisis también se examinó el planteamiento y lógica de dos o más estrategias transversales y líneas generales de acción en cada derecho y grupo de población, y se señalaron algunas de las líneas de acción más importantes para cada objetivo específico[14].

Fase II. Análisis intersectorial y participativo

1. Entrevistas semidirigidas

En una segunda etapa se planteó indagar sobre las atribuciones establecidas para los entes ejecutores en el Programa con la finalidad de ubicar su responsabilidad en la implementación de las líneas de acción. En este análisis intersectorial se realizaron entrevistas a servidores públicos o miembros de organizaciones sociales y civiles que participaron en el proceso de elaboración del PDHDF y expertos en los temas del Programa. Estas entrevistas se realizaron con una guía de preguntas *(ver Anexos. Cédula para entrevista)* que el equipo de investigadores aplicó de acuerdo a las

[14] *Programa de Derechos Humanos del Distrito* Federa, 2009. pp 71-75.

distintas *acciones sustantivas*[15] planteadas en el Programa, y a partir de la normatividad interna para ejecutar las atribuciones. Posteriormente los investigadores y las investigadoras profundizaron con las entrevistas a informantes clave, y los resultados se reflejaron en matrices *(ver Anexos. Matrices del análisis intersectorial).*

2. Grupos de discusión

En una tercera etapa se realizó un análisis participativo para examinar la coherencia de las líneas de acción del Programa y evaluar la viabilidad de las propuestas planteadas en el Programa. En este análisis participativo se organizaron grupos de discusión por núcleo de derechos con miembros de organizaciones civiles, representantes del sector público y académicos que participaron en las mesas intersectoriales durante la elaboración del Programa. En estos grupos se tuvieron discusiones semidirigidas relacionadas con las estrategias transversales, buscando la viabilidad de las acciones.

La dinámica de trabajo permitió, por medio de preguntas abiertas, pedir a los participantes que relataran sus propias opiniones y experiencias en el proceso de creación del Programa. Para integrar los grupos de discusión, los coordinadores técnicos del proyecto seleccionaron a los participantes, buscando que fueran de 6 a 12 personas por grupo de discusión. En total se desarrollaron cuatro grupos de discusión: uno para abordar el conjunto de los grupos de población y los tres restantes para tratar los derechos según cada núcleo –democracia y derechos humanos, sistema de justicia, y seguridad humana-. Los coordinadores fueron los conductores de los grupos de discusión para fomentar el equilibrio de las discusiones, y se encargaron de la sistematización de la información generada, lo cual consistió en rescatar los puntos más relevantes de las discusiones.

Fase III. Integración de los resultados finales

1. Matriz con resultados finales

En esta fase se realizó una valoración global de los resultados que se obtuvieron en las entrevistas, grupos de discusión y la información obtenida en la lectura analítica del

[15] Normatividad interna; políticas públicas integrales; difusión en materia de derechos humanos; armonización y reformas legislativas; capacitación y sensibilización con enfoque de derechos humanos; diagnósticos, estudios e investigaciones; educación para los derechos humanos en el ámbito educativo; protocolos de atención; sistema de información y transparencia; recursos y presupuestos con enfoque de derechos humanos; participación ciudadana, civil y académica con enfoque de derechos humanos.

Programa. Cada investigador e investigadora procedió a presentar sus evaluaciones y recomendaciones finales de acuerdo con los análisis realizados en las fases previas de la evaluación. De esta manera, los coordinadores técnicos del proyecto procedieron a la integración de presente Informe Final y a la conformación de una matriz de evaluaciones y recomendaciones generales para el conjunto de los derechos y grupos de población, donde se plantean los aciertos y las debilidades del Programa, así como las recomendaciones de reforzamiento y adecuación.

IV. Resultados

4.1. Núcleo Democracia y Derechos Humanos

4.1.1. Análisis Interdisciplinario

4.1.1.1. Derecho a la Igualdad y No Discriminación

a. Fortalezas y aciertos

En términos generales, el apartado mantiene una congruencia sólida entre el objetivo general que se persigue y los distintos atributos que lo conforman porque se integran los elementos que se consideran en materia de armonización legislativa, políticas públicas integrales y construcción de una cultura de igualdad y no discriminación. Igualmente, el argumento para la construcción de los distintos atributos se encuentra bien sustentado en la justificación al plantear de manera clara la problemática sobre la desigualdad y la discriminación.

El objetivo, las estrategias y las acciones en el atributo sobre **armonización legislativa** se plantean de manera específica aunque algunas son reiterativas. Las acciones son coherentes entre ellas y el objetivo específico. En el atributo de **políticas públicas integrales**, las líneas de acción son concretas y sólo en la última estrategia se advierte la falta de incorporación del enfoque de igualdad a la educación, ya que se limita a introducirse en los planes de estudios sin que se garantice que sea ejercida en las escuelas, tanto entre pares como con maestros y autoridades educativas.

En el atributo de **reformas a la ley**, los plazos son adecuados y los responsables están claramente identificados, sin embargo, por tratarse de reformas legislativas que implican asignación de presupuesto debería tomarse en consideración la complejidad y los procesos propios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). En el atributo de **exigibilidad y justiciabilidad** se identifica un objetivo con estrategias y acciones muy concretas e integrales, pues contemplan la parte de las ciudadanas y los ciudadanos y la de las autoridades correspondientes.

En el derecho a la igualdad y a la no discriminación resaltan las estrategias transversales de *perspectiva de género, igualdad y no discriminación* y *promoción de una cultura de derechos humanos.* La primera queda evidenciada al buscar que toda la legislación del Distrito Federal utilice conceptos y términos que no sean discriminatorios

(línea de acción 1) y al proponer enfoques específicos para que se incorporen los enfoques de género, igualdad y no discriminación en las campañas, comunicaciones y requisitos legales de empleo del GDF (líneas de acción 5, 8 y 21). Por otra parte, la estrategia transversal de *promoción de una cultura de derechos humanos* se ve reflejada en las líneas de acción que proponen diseñar e implementar campañas de sensibilización y capacitación sobre el derecho a la igualdad y no discriminación (9 y 35), o en aquellas líneas que buscan incluir una cultura de derechos humanos en los ámbitos educativos en los que tiene competencia el GDF (23-26, 33). A través de esta estrategia también se asocia la cultura de la igualdad y promoción de los derechos humanos a la gobernabilidad.

b. Debilidades e inconsistencias

Se señala en dos atributos la necesidad de realizar cambios a la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (LPEDDF) y garantizar la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la igualdad y no discriminación. No obstante, estos atributos se consideran como parte central de las políticas públicas integrales por centrarse en el fortalecimiento del Copred para ampliar sus atribuciones y lograr un mayor reconocimiento e incorporación de los distintos sectores de la población en condiciones de desigualdad y discriminación.

En el atributo de **armonización legislativa** se presenta falta de claridad respecto a los criterios que deben ser utilizados para armonizar la legislación, especialmente cuando se trata de la armonización de normas para reconocer el principio de igualdad y no discriminación o el derecho a la diversidad. En las estrategias y líneas de acción no se consideran las posibles tensiones entre algunos derechos –por ejemplo libertad e igualdad, así como diferentes lecturas que se hacen sobre el derecho a la no discriminación, como el enfoque de género o entre diferentes grupos de población –por ejemplo mujeres y niños. Por esta razón falta un enfoque integral en este atributo, pues únicamente se menciona explícitamente en una de las líneas la igualdad entre hombres y mujeres, pese a que el objetivo hace referencia a la discriminación en general, sin hacerse cargo de otros grupos en situación de discriminación. Asimismo, no se advierte coherencia con respecto a la aplicación del principio *pro persona* planteado en el objetivo específico.

En materia de **políticas públicas integrales** se advierte cierta falta de coherencia en las propuestas, pues pese a la buena estructura de este apartado, el objetivo es

demasiado amplio frente a las estrategias y las líneas de acción propuestas, que se dirigen a la necesidad de ofrecer lineamientos y capacitación a las y los servidores públicos, y no a la garantía de la incorporación del derecho en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Se plantea un atributo de **reformas a la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal** (LPEDDF) con base en estándares internacionales, mientras que las estrategias y líneas de acción se limitan a proponer la creación y definir atribuciones de un órgano específico para prevenir y erradicar la discriminación en el Distrito Federal.

En el atributo sobre **construcción de una cultura de igualdad y no discriminación**, las estrategias y líneas de acción son concretas, aunque no corresponden exactamente a la justificación del objetivo específico, al no referirse a los grupos identificados que enfrentan mayor discriminación. También las propuestas parecen no estar a la altura del objetivo planteado, debido a que no se vinculan con la democracia y la cohesión social mencionadas en el objetivo y se advierte la ausencia del sector social. Sobre el atributo de **exigibilidad y justiciabilidad** no se contempla la accesibilidad de grupos tradicionalmente discriminados como niñas, niños o personas con discapacidad intelectual que difícilmente tienen acceso directo a los procedimientos de justiciabilidad del derecho.

Se puede observar en el capítulo que casi no se aborda la estrategia transversal de *exigibilidad y justiciabilidad*, la cual sería necesaria para que los habitantes del DF puedan ejercer de manera efectiva el derecho a la igualdad y no discriminación. La línea de acción 39 propone la implementación de programas de sensibilización para que las personas sepan cómo acceder a este derecho, pero se considera que deben existir otras líneas semejantes que también cumplan con esta estrategia.

c. Recomendaciones

Se requiere reformular el planteamiento del conjunto de estrategias y líneas de acción en el atributo sobre **reformas a la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal** para que sea congruente con su objetivo específico y considerar la posibilidad de integrarlo a los atributos sobre armonización legislativa y políticas públicas integrales, además es importante contemplar la concepción y diseño de un órgano local con atribuciones en materia de campañas y capacidad de influir o incidir en campañas de otras instancias públicas de la capital para armonizarlas con la promoción de una cultura de derechos humanos.

En el atributo de **exigibilidad y justiciabilidad**, se enfatiza el papel de la denuncia como vía para fortalecer una cultura de los derechos humanos por lo que considerar la posibilidad de integrarlo en los atributos sobre políticas públicas integrales y construcción de una cultura de igualdad y no discriminación. Además se sugiere potenciar el uso de las tecnologías de información y comunicación en la vigilancia y visibilidad de la denuncia ciudadana en torno a violaciones u omisiones en los derechos humanos. Además se debe articular el papel de los observatorios ciudadanos con el uso de nuevas tecnologías, como vía para establecer una 'vigilancia' ciudadana sobre la igualdad y no discriminación.

En el atributo de **construcción de una cultura de igualdad y no discriminación**, se asocia la cultura de igualdad y promoción de los derechos humanos a la gobernabilidad por lo que se debe contemplar la definición de contenidos y medios para la difusión de los derechos humanos al interior de la administración pública con una amplia participación de los diferentes órganos de gobierno; ampliar o clarificar las acciones de promoción-difusión que están orientadas a toda la población; especificar canales para la difusión de diagnósticos sobre la discriminación y la periodicidad en la que se planean hacer del conocimiento público; e incluir el diseño de una estrategia de promoción de una cultura de los derechos humanos en los diferentes niveles educativos, a partir de una evaluación de las principales actitudes y valores promovidos por los medios masivos de comunicación.

Asimismo, se sugiere incorporar a profesionales y empresarios-concesionarios de radio y televisión, así como de radio y televisión pública, para las tareas de promoción de una cultura del derecho a la igualdad y no discriminación. También se aconseja ampliar las campañas de promoción de igualdad y no discriminación más allá de los tiempos oficiales, buscar alianzas con las cámaras que aglutinen o representen a empresarios de los medios (como la ARVM, CIRT), gremios de profesionistas y trabajadores (SITATYR), así como con los medios públicos; de igual forma definir una estrategia por plazos y medios a emplear e identificar los sectores de la actividad privada que generan o propician más las prácticas discriminatorias para priorizar en las campañas. Por último, se recomienda adecuar las líneas de acción para que se contemplen medidas para los sectores en situación de vulnerabilidad.

4.1.1.2. Derecho al Acceso a la Información

a. Fortalezas y aciertos

En el objetivo general se encuentra una buena relación lógica, y fundamentada en su justificación con los atributos que de él se desprenden. Existe un equilibrio entre los mecanismos de acceso a la información de interés público, el acceso a la información bajo el principio de igualdad y no discriminación, la privacidad, y el ejercicio de este derecho. En **políticas públicas integrales** hay una visión integral del derecho al acceso a la información porque el objetivo específico, las estrategias y las líneas de acción incluyen propuestas de *accesibilidad* para que las personas pertenecientes a alguno de los grupos tradicionalmente discriminados puedan tener acceso a la información

En el derecho al acceso a la información destacan las estrategias de *accesibilidad* y *participación de la sociedad civil*. En el caso de la accesibilidad, el atributo 7.2 sobre el derecho al acceso a la información de interés público, contiene estrategias y líneas de acción que buscan satisfacer el derecho al acceso a la información para los grupos de población más vulnerables (61 y 62); mientras que la estrategia sobre la mejora de la difusión de información pública a través del uso de la tecnología, del atributo 7.3, busca hacer más eficiente el acceso a la información de todos los grupos de población por medio del aprovechamiento de las nuevas tecnologías. Dentro de la estrategia de *participación de la sociedad civil* resalta la propuesta de crear un Observatorio Ciudadano de Acceso a la Información (81), mismo que también impulsaría la estrategia de *accesibilidad*. También se propone crear un espacio de diálogo permanente con la sociedad civil para promover e implementar mejoras en la información pública (50).

b. Debilidades e inconsistencias

En el objetivo general se hace mención a la difusión pro activa de este derecho, pero no existe congruencia con la justificación presentada en el atributo porque es muy general y poco específica en relación a lo que se plantea.

En el atributo **generación, organización y conservación de la información pública**, el objetivo está vagamente formulado, pues no señala a quién corresponden las obligaciones para garantizar el cumplimiento del derecho. Las estrategias y líneas de

acción no son lo suficientemente específicas, pues se limitan a establecer lineamientos generales sin aclarar qué tipo de instrumentos jurídicos se requieren (por ejemplo, leyes, reglamentos o circulares) por lo que no queda claro a quién corresponde la competencia para su creación. En algunos casos, se puede inferir de qué tipo de acción se trata en base a las competencias establecidas, sin embargo, lo mejor es que se establezca claramente la forma concreta que debe adoptar cada línea.

Un problema inicial es que el objetivo trata de política y normatividad, y en las estrategias y líneas de acción no se hace la distinción entre las acciones políticas y normativas. Esto incide directamente en la competencia de las autoridades y en la posibilidad de concretar los pasos a seguir. El objetivo, las estrategias y las líneas de acción emplean una terminología diferente para hacer referencia, al parecer, a las mismas obligaciones. Por ejemplo, “producir” parece ser utilizado en el mismo sentido que “generar”, o “procesar” para referirse a “organizar” y “conservar”. Esto dificulta un planteamiento coherente de las estrategias y líneas de acción, debido a que en éste se habla de la responsabilidad de los servidores públicos respecto de la transparencia en sus bienes y en las estrategias no se advierte ninguna línea de acción encaminada a garantizar este objetivo.

Al no estar adecuadamente identificado el tipo de instrumento jurídico que se requiere se diluyen las responsabilidades y no es fácil identificar la forma en que los entes ejecutores deben coordinarse para tener una verdadera visión integral. La ambigüedad en la redacción de cada línea afecta no sólo al presente derecho, sino al programa en su conjunto debido a que atraviesa todos y cada uno de los demás derechos. Al parecer, las acciones se dejan a la buena voluntad de las autoridades. Se habla indistintamente de “entes públicos”, “dependencias” y “servidores públicos” y parece haber confusión con respecto a los significados de cada término. Asimismo, se percibe la falta de jerarquización de las prioridades, aun cuando en algunos casos se trata de una mera aplicación de normas y en otros casos de la aprobación de normas jurídicas.

En el atributo sobre el **derecho al acceso a la información de interés público**, el objetivo utiliza indistintamente términos como “respetar”, “promover”, “proteger” y no existe una visión integral, pues sólo una línea de acción contempla vagamente la protección de datos personales y se enfoca principalmente a las personas con discapacidad. La falta de coherencia de las propuestas deriva de que las estrategias y líneas de acción no corresponden al objetivo, ya que en éste se habla de la protección

de datos personales y en las líneas de acción no se especifica la forma de garantizar este derecho. Tampoco existe una distinción entre medidas administrativas, legislativas y judiciales, lo que dificulta identificar a las autoridades responsables y los medios adecuados para cumplir con el objetivo.

Asimismo, al no presentarse una jerarquización de las prioridades, se dificulta la identificación de responsabilidades concretas y existe ambigüedad en el lenguaje con el que se identifica a los responsables, lo que dificulta la atribución de competencias respecto a las obligaciones de las líneas de acción. Se contempla la protección de datos personales (relacionados con el derecho a la intimidad, el honor y la vida privada) como elemento importante del derecho a la información. No obstante, la ambigüedad en las estrategias y líneas de acción hace difícil la identificación de obligaciones concretas exigibles a responsables claramente identificables, esto especialmente en lo que concierne al derecho a la protección de datos personales.

En el atributo **difusión proactiva o focalizada de la información pública** se observa que no existe congruencia entre las líneas de acción y el objetivo, pues éste se dirige a grupos específicos y derechos específicos y las líneas de acción están encaminadas a hacer efectivo el acceso a la información de manera genérica. La redacción del objetivo es confusa, pues no se entiende si la difusión debe estar dirigida hacia los grupos o debe ser realizada por éstos. Esto parece aclararse un poco con la justificación, sin embargo, no se aclara cuáles son los grupos a quienes debe ir focalizada la información. Por esta razón se observa que las estrategias y las líneas de acción planteadas no corresponden con el objetivo. Por otra parte, se utilizan términos ambiguos para determinar a quién debe hacerse llegar la información, por ejemplo, al hacer referencia a las poblaciones que van a resultar afectadas por una política pública. La falta de criterios para determinar quién decide y cómo se decide esta afectación redunda en una deficiente protección del derecho.

Las estrategias y líneas de acción no son suficientes, pues no se identifica a todos los grupos a quienes debiera ser garantizado de manera especial este derecho por ciertas condiciones específicas (un ejemplo podrían ser las niñas y niños, o las mujeres). Parece contemplarse únicamente a las personas con ciertas dificultades de comunicación derivadas de alguna discapacidad o de la lengua. Al estar las acciones definidas con verbos ambiguos, como “verificar”, “subrayar” o “aprestar”, no es posible determinar con claridad a los entes responsables, y al estar muy vagamente definidas

las líneas de acción, es difícil determinar si los plazos establecidos son los adecuados. En general, pese a que se contemplan propuestas para la accesibilidad de ciertos grupos (personas con discapacidad visual, auditiva, intelectual y hablantes de otras lenguas o idiomas), no se plantea la accesibilidad para otros grupos, como niñas, niños y adolescentes.

c. Recomendaciones

En el atributo **generación, organización y conservación de la información pública,** se recomienda distinguir en el objetivo las acciones políticas de las normativas para definir la competencia de las autoridades y lograr concretar las estrategias y acciones planteadas; especificar en las estrategias y líneas de acción qué tipo de instrumentos jurídicos se requieren (por ejemplo, leyes, reglamentos o circulares) porque no queda claro a quién corresponde la competencia para su creación; identificar el tipo de instrumento jurídico que se requiere para que no se diluyan responsabilidades e identificar la forma en que los entes ejecutores deben coordinarse para tener una verdadera visión integral. También se sugiere replantear algunas líneas de acción para que se apeguen al planteamiento del objetivo en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos sobre la transparencia en sus bienes y esclarecer el empleo de algunos términos como “entes públicos”, “dependencias” y “servidores públicos” para su correcto empleo a lo largo de las estrategias y líneas de acción. En general, se recomienda señalar claramente a los responsables; establecer prioridades respecto de las líneas de acción propuestas; homologar los términos con los que se identifica a los responsables y plantear plazos realistas, especialmente para las reformas legislativas.

En el atributo sobre **derecho al acceso a la información de interés público** se recomienda especificar el término de ‘interés público’ (a qué información se refiere, dónde está dicha información y quién la proporciona) e incluir los mecanismos de difusión; distinguir entre medidas administrativas, legislativas y judiciales para facilitar la identificación de las autoridades responsables y los medios adecuados para cumplir con el objetivo; y replantear algunas líneas de acción y estrategias para que se tenga una visión integral sobre el derecho a la información y exista coherencia con el objetivo planteado. En cuanto a la estrategia transversal identificada, se recomienda concretar las líneas de acción para señalar obligaciones específicas y exigibles; identificar el tipo de medidas necesarias para garantizar el derecho (administrativas o legislativas);

especificar acciones para la protección de datos personales, señalar autoridades concretas y jerarquizar las prioridades.

En el atributo **difusión proactiva o focalizada de la información pública**, las recomendaciones son replantear el objetivo y la justificación para aclarar los criterios sobre quién y cómo debería decidir para garantizarse el derecho al acceso a la información; identificar a todos los grupos a quienes debiera ser garantizado de manera especial este derecho por ciertas condiciones específicas; replantear las líneas de acción para que sean más coherentes con el objetivo sobre las acciones necesarias para hacer efectivo el acceso a la información, contemplando los grupos y derechos específicos que se desean atender. En cuanto a la estrategia transversal identificada, se propone formular líneas de acción para la accesibilidad de niñas, niños y adolescentes; definir qué se entiende por "pensamiento ciudadano" para evitar opacidad o actuaciones discrecionales por parte de los responsables; interpretar, de la manera más amplia posible, el concepto de afectación para una determinada acción de gobierno; concretar las líneas de acción para dirigirlas a los grupos específicos; y contar con un programa de campañas para promover el derecho al acceso a la información.

Se sugiere contemplar en el derecho al acceso a la información la estrategia transversal sobre *promoción de una cultura de derechos humanos*, específicamente para el caso del derecho a la información, ya que se impulsa el desarrollo de los sistemas de información de los entes públicos pero no se consideran acciones para capacitar a la población en el conocimiento y apropiación de este derecho.

4.1.1.3. Derecho a la Libertad de Expresión

a. Aciertos y fortalezas

En general se encuentra que el planteamiento de los objetivos específicos, estrategias y líneas de acción de este capítulo son claros y coherentes entre ellos porque se identifican las acciones necesarias para avanzar en materia del derecho a la libertad de expresión y las propuestas se dirigen a respetar y proteger este derecho. No se encontraron líneas de acción que apunten fuera de los atributos dentro de los cuales están inscritas, y resaltan las acciones en el atributo de **políticas públicas integrales** dado que se centran en los mecanismos necesarios para garantizar su

implementación. Para el atributo de **derecho a la integridad, libertad y seguridad personales de las personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión** se propone una estrategia entre las y los trabajadores y profesionales de la comunicación, así como de las personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, que incluya la prevención, protección y la denuncia de su violación. Por otra parte, se plantean dos estrategias específicas relacionadas a reparar el daño a las víctimas de violaciones al derecho a la libertad de expresión, así como para investigar adecuadamente las agresiones cometidas contra periodistas y personas profesionales de la comunicación.

En el atributo sobre **derecho a la vida íntima y/o reputación de las personas** se contempla el diseño e implementación de un programa de capacitación para el personal jurisdiccional del poder judicial en el Distrito Federal que incluya, entre otras cosas, el derecho a la libertad de expresión, la aplicación del principio *pro persona*, así como la ponderación de leyes y libertades democráticas conforme a los estándares internacionales. Finalmente, en el atributo de **derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole** se pretende garantizar que los medios de comunicación fomenten una vida libre de violencia hacia las mujeres, concretar las reformas necesarias que permitan un acceso equitativo a los medios de comunicación y verificar el cumplimiento de la Ley de Igualdad Sustantiva en el Distrito Federal para la transmisión de una imagen igualitaria, libre de estereotipos y plural de hombres y mujeres.

En este capítulo sobresalen dos estrategias transversales. La primera se relaciona con la *perspectiva de género, igualdad y no discriminación* que incluye las necesidades de los grupos más vulnerables, especialmente para que se incorporen a la elaboración de los contenidos de los medios de comunicación públicos (138) y para capacitarlos en el uso de las nuevas tecnologías de información (152). Asimismo, esta estrategia transversal se ve reflejada en las muchas líneas de acción que buscan cerrar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la comunicación como modificar la legislación (91, 115) y realizar diagnósticos (129), entre otros. En segundo lugar, otra estrategia transversal que resalta es de *promoción de una cultura de derechos humanos*, este capítulo impulsa la creación de mecanismos de información, campañas y actividades de difusión y programas de capacitación (95, 122, 103, 124,133).

b. Debilidades e inconsistencias

Las carencias en el objetivo general son la falta de argumentos para plantear la problemática y las soluciones, es decir, no aparece de manera clara en la justificación una explicación sobre la razón de los distintos atributos. En el atributo de **cláusula de conciencia** se encuentra que el objetivo es demasiado específico y que la propuesta forma parte de otro objetivo relacionado con las políticas públicas integrales o el derecho a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole. En el caso del atributo de **derechos laborales de las personas que ejercen el periodismo**, dos estrategias específicas son demasiado particulares y se repiten al promover la implementación de políticas públicas para mejorar las condiciones laborales, económicas y sociales de las y los trabajadores y profesionales de la comunicación. Por la repetición de estrategias, su planteamiento parece ambiguo ya que sus líneas de acción mezclan propuestas para ambos tipos de trabajadores profesionales de la comunicación. Es confusa la jerarquización de prioridades, por lo cual no es posible visualizar una ruta a seguir para el cumplimiento del objetivo.

Para el **derecho de réplica** no existe coherencia entre lo que se establece en el objetivo específico en torno a "promover" el derecho de réplica y lo que se propone en las líneas de acción porque no existe ninguna propuesta en este sentido a través de la capacitación o difusión sobre el derecho de réplica ni sobre la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen.

La estrategia transversal de *participación de la sociedad civil* está muy centrada en la creación de la Mesa de Trabajo Multisectorial (89) y varios de los atributos como los de **secreto profesional de las y los periodistas, derecho de réplica y publicidad oficial** no tienen contempladas ningún tipo de estrategia transversal.

c. Recomendaciones

En el atributo de **cláusula de conciencia** se propone plantear la participación de la sociedad civil, independientemente de que se establezca en la forma de trabajo dentro de la Mesa de Trabajo Multisectorial sobre el Derecho a la Libertad de Expresión, porque las propuestas se centran en la necesidad de reformar la Ley Federal del Trabajo y se deben garantizar diversos mecanismos de participación de la sociedad civil. Para el tema de **derechos laborales de las personas que ejercen el periodismo** se sugiere replantear el objetivo específico para que sea más puntual y no

sea tan general, y reformular las dos estrategias para quede en una sola; así como aclarar la ruta que se pretende seguir para cumplir con el objetivo y plantear otras estrategias ante la complejidad de la problemática de los derechos laborales de las y los periodistas. Para el **derecho a la integridad, libertad y seguridad personales de las personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión** se propone replantear el objetivo para que sea más específico y se deben reorganizar las propuestas para identificar claramente la ruta a seguir en el cumplimiento del objetivo específico. Se sugiere emplear sólo los términos como prevenir y reparar.

Para el atributo sobre el **derecho a la vida íntima y/o reputación de las personas** se propone plantear la participación de la sociedad civil y se sugiere también replantear el objetivo para ser más específico. En el atributo sobre **publicidad oficial** se proponen mecanismos de participación de la sociedad civil en el monitoreo de la publicidad oficial y en la generación de mecanismos normativos, ya que en el atributo no está planteada ninguna estrategia en este sentido. Finalmente, para el caso del atributo de **sociedad de la información** se propone plantear diversas alternativas para garantizar un efectivo y equitativo acceso a las nuevas tecnologías y plantear más acciones para lograr un efectivo acceso a la información y conocimiento mediante las nuevas tecnologías entre los sectores de la población en situación de desventaja social y económica. Conviene replantear el objetivo del **derecho de réplica** para que sea más específico y emplear sólo el término como “promover” y “garantizar” el derecho de réplica.

4.1.1.4. Derechos Políticos

a. Fortalezas y aciertos

En el atributo **derecho a la participación ciudadana y de la sociedad civil organizada en los asuntos públicos y en el ejercicio de la función pública**, la justificación del objetivo realiza una distinción entre la participación ciudadana en los “asuntos públicos” y la participación en el “ejercicio de la función pública”, que se refleja en las estrategias y en las líneas, así como en los responsables de impulsar la participación de la sociedad civil. El objetivo específico y las estrategias son congruentes al proponer la participación de la sociedad civil en acciones gubernamentales, prestación de servicios comunitarios, desarrollo social y vigilancia del gasto público. Pese a que el planteamiento del objetivo es muy general, las

estrategias y las líneas de acción son muy específicas porque plantean promover reformas para mejorar los mecanismos de participación ciudadana, fomentar las acciones de las organizaciones sociales y civiles, permitir la formación de asociaciones políticas locales, presentación de candidaturas ciudadanas, y contender por las posiciones de gobierno y de representación colegiada en el Distrito Federal.

En el capítulo sobre derechos políticos destacan dos estrategias transversales por el buen tratamiento que se les da. En primer lugar, la estrategia transversal de *participación de la sociedad civil* resalta en las líneas de acción de la estrategia "Promover la discusión y reforma al marco legislativo para mejorar los mecanismos de participación ciudadana" del segundo atributo del capítulo. En esta estrategia, las líneas de acción (181, 182, 184, 187, 188, entre otras) proponen crear campañas para renovar los comités vecinales de las delegaciones del DF, coadyuvar a que las delegaciones utilicen mecanismos de participación ciudadana, promover las iniciativas ciudadanas, e incluir a las organizaciones de la sociedad civil en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos

En segundo lugar, y debido a las características jurídicas y legales del Distrito Federal, sobresale la estrategia transversal de *coordinación y articulación*. Esta estrategia transversal es sumamente importante para el tema de los derechos políticos, ya que muchas de las acciones que se buscan necesitan de un cabildeo con instancias del gobierno federal para poder implementarse. Estas líneas de acción se concentran en el primer atributo del capítulo (para el caso de la coordinación con el Congreso de la Unión) y en las estrategias del segundo atributo que buscan el apoyo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). No obstante, es de suma importancia entender la complejidad que implican estas acciones.

b. Debilidades e inconsistencias

Concretamente podemos encontrar congruencia entre el objetivo general y los dos atributos correspondientes. No obstante, en la justificación se hace una clara referencia a la participación y contribución de las mujeres en la vida política de la entidad, misma que no es integrada en ninguna estrategia en el capítulo. El objetivo específico del atributo **derechos más amplios como entidad federativa** es muy general porque se plantea "garantizar" que los habitantes ejerzan plenamente sus derechos políticos cuando es una tarea que no le compete al Gobierno del Distrito Federal. Es necesaria una reforma política para que las autoridades locales cuenten con plenas facultades

para gobernar el territorio capitalino y se delimite un área específica para el gobierno federal. La estrategia no es congruente porque se plantea ampliar la autonomía del Gobierno del Distrito Federal, cuando esto depende del Congreso de la Unión.

c. Recomendaciones

Es necesaria la jerarquización de prioridades porque la participación ciudadana en el ejercicio de la función pública es una tarea compleja y es imposible plantearse una gran parte de las acciones a mediano plazo. Además es importante considerar a los medios de comunicación para la reafirmación de los valores presentes en los derechos humanos a través de prácticas participativas. También se identifica la necesidad de proponer y consensuar acciones encaminadas a la generación o actualización de indicadores para evaluar el desarrollo e impacto de las campañas locales gubernamentales en lo referente a derechos humanos y contemplar criterios para las actividades de promoción y difusión entre la ciudadanía de la importancia que tiene la formación de asociaciones políticas locales para el ejercicio de los derechos políticos.

En general se recomienda matizar el planteamiento en el sentido de que el Gobierno del Distrito Federal fomentará el ejercicio pleno de los derechos políticos de los capitalinos y se debe plantear un proceso participativo que involucre a diversos actores políticos y sociales para impulsar una reforma política en el Distrito Federal, y no sólo al Congreso de la Unión. De hecho no se refleja ninguna estrategia de participación ciudadana por lo que se recomienda plantear la ampliación de los derechos políticos de los capitalinos.

La estrategia transversal que debe ser mejorada en este capítulo es la *promoción de una cultura de derechos humanos*, ya que gran parte del ejercicio de los derechos políticos recae en que los ciudadanos los conozcan, los exijan y los hagan parte de su vida diaria. Se recomienda incluir más acciones en este sentido.

4.1.2. Análisis Intersectorial

En materia al **derecho a la igualdad y la no discriminación** en el Distrito Federal, el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (Copred) es la instancia de coordinación contra la discriminación y tiene entre sus atribuciones: diseñar indicadores para la evaluación de las políticas públicas desde un enfoque de no discriminación; elaborar, difundir y evaluar planes; emitir ante el órgano legislativo

local opiniones en relación con iniciativas de leyes o decretos en materia de no discriminación, y promover el cumplimiento por parte de los entes públicos del Distrito Federal de los compromisos asumidos por el Estado mexicano en instrumentos internacionales. No obstante, como se encuentra actualmente establecido, el Copred no tiene capacidad para el efectivo cumplimiento de estas atribuciones.

El **derecho al acceso a la información** implica poder acceder a toda la información que generan las dependencias gubernamentales, salvo información restringida. En el Distrito Federal se presentan importantes avances orientados a la protección del derecho de acceso a la información y datos personales, tales como el establecimiento de un marco normativo especial que se apega a los estándares internacionales. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) busca transparentar el ejercicio de la función pública y garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública. También existen otras leyes como la Ley de Archivos del Distrito Federal que regula la administración de documentos y archivos en posesión de los poderes locales y de los organismos públicos autónomos y el funcionamiento de los sistemas institucionales de archivos, y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal que regula la protección y tratamiento de los datos personales en posesión de los entes públicos.

No obstante se plantea la necesidad de fortalecer dinámicas en el ámbito de la generación, organización y conservación de la información porque no existe un parámetro definido entre los diferentes órganos de control a fin de fincar responsabilidades de manera homogénea por infracciones a la LTAIPDF. Por tanto resulta adecuado perfeccionar los procesos de sanciones por incumplimiento de las obligaciones de las autoridades en materia de derecho al acceso a la información. Se debe enfatizar sobre el principio de máxima publicidad, las obligaciones de generación de información y el desarrollo de nuevas tecnologías para hacer accesible la información a grupos históricamente discriminados. Actualmente la información no es accesible, ni está sistematizada y la ley no obliga a las autoridades a que se genere información por lo que es importante capacitar a los servidores públicos para que el registro de información sea una práctica común. En algunas dependencias no se necesitan más recursos, sino una mejor organización interna o incorporar prácticas que le permita sistematizar la información, lo que facilita que los mismos funcionarios puedan acceder a la información.

Una gran cantidad de las líneas de acción se refieren a la capacitación para garantizar que los funcionarios públicos trabajen al máximo de sus capacidades en la conservación y accesibilidad de la información. Sin embargo, se requieren estrategias diversificadas en materia de capacitación y sensibilización con enfoque de derechos humanos para las distintas dependencias públicas y organizaciones. La difusión en materia de derecho al acceso a la información debería estar a cargo también de la CDHDF, las instancias de participación ciudadana, y las delegaciones. El derecho al acceso a la información debe darse a conocer y después tener una retroalimentación con la ciudadanía, no sólo con las organizaciones no gubernamentales. De hecho este derecho debe considerarse en la currícula escolar desde muy temprana edad en materias relacionadas con civismo y en las carreras relacionadas con este derecho. Es importante que se impartan cursos con el propósito de incentivar a la ciudadanía a que ejerza este derecho. La administración pública debe analizar y mejorar su sistema de archivos para poder tener acceso a las versiones públicas de los documentos. Además de que las instituciones se comprometan a capacitar a su personal para que sistemáticamente cumplan con la ley antes de que les requieran la información.

En relación al **derecho a la libertad de expresión** se han dado avances jurídicos como la despenalización de los delitos de difamación y calumnia, la aprobación de la Ley de Responsabilidad para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen, así como la Ley del Secreto Profesional del Periodista. No obstante, se requieren cambios en las leyes federales para la ampliación del espectro radiofónico, ya que es fundamental que se abran más espacios para radios comunitarias para garantizar la pluralidad y la diversidad de la información que le llega a la sociedad. Asimismo es muy importante que se incluya la Cláusula de Conciencia en la Ley Federal del Trabajo y al mismo tiempo impulsar el respeto por el secreto profesional de las y los periodistas.

Las propuestas planteadas en el derecho a la libertad de expresión representan un gran avance, sin embargo se requiere considerar las atribuciones de las entidades encargadas de implementar el Programa y precisar las acciones asignadas a los entes ejecutores. Uno de los aspectos que resaltan en las propuestas es la creación de la Mesa Multisectorial, que representa un espacio formal y de participación política para lograr la inclusión de la sociedad civil, y que tiene entre sus atribuciones el seguimiento del impacto y efectividad de la normatividad en el derecho a la libertad de expresión y

proponer programas de capacitación a servidores públicos ante situaciones de violación a este derecho.

Es importante que en las mesas de negociación se incluyan representantes de las organizaciones de la sociedad civil, de organizaciones de periodistas, incluidos los *freelancers* quienes resultan muchas veces los más vulnerables del gremio. Así como también se dé voz a grupos inmersos en la sociedad de la información, y a los jóvenes. Necesitamos escuchar a los grupos históricamente discriminados y marginados para que no se vulnere su derecho a la libertad de expresión y estos grupos deben tener acceso a la discusión en los espacios políticos. Es importante contemplar el respeto a la libertad de expresión desde la infancia y capacitar a las mujeres con el propósito de fortalecer el ejercicio de su ciudadanía.

Se debería dar capacitación multisectorial y talleres ejecutados por organismos autónomos de derechos humanos, sociedad civil y periodistas, sin que sea necesaria la creación de un órgano específico. Las campañas deben ser focalizadas porque la libertad de expresión, sus límites y su exigibilidad se viven de diferente forma de acuerdo a contextos sociales distintos. Es urgente el diseño de protocolos para la protección y evaluación de riesgos para periodistas y empresas donde laboran en el que se contemple la conformación de un organismo responsable en el tema de protección y evaluación de riesgos, integrado por expertos y diversos actores sociales y políticos. En el corto plazo, se deben construir escenarios para la prevención de riesgos.

Actualmente el Gobierno del Distrito Federal es una entidad federativa autónoma con un régimen jurídico diferenciado, y con limitaciones en sus competencias legislativas, hacendarias, gubernamentales y políticas, así como en los **derechos políticos** de sus ciudadanas y ciudadanos. En este marco el capítulo de los derechos políticos representa un error estratégico el haber puesto como objetivo principal reformar el Estatuto del Distrito Federal ya que el logro de la autonomía de esta entidad depende del Congreso de la Unión y la reforma al artículo 122.

El objetivo se debió centrar en ampliar las libertades políticas como hacer más transparente el proceso de selección de representantes vecinales o comunales, o en establecer la llamada cultura cívica de la solidaridad que está ligada a la cuestión de bienestar en los servicios públicos. Además el núcleo fundamental de este fortalecimiento político se encuentra a nivel delegacional que tienen escasas facultades

para impulsar acciones de esta naturaleza, por lo que se requiere la adecuación de las leyes. No obstante, las delegaciones han adquirido un ritmo importante de trabajo y de colaboración para cumplir con sus obligaciones y atender las demandas ciudadanas. El Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) no cuenta con atribuciones para desarrollar programas de difusión en escuelas y centros comunitarios para promover los derechos políticos. Si bien estas instancias públicas tienen concursos y actividades para sensibilizar y promover los derechos políticos, la ciudadanía no se entera de ello por la falta de difusión.

4.1.3. Análisis Participativo

Fortalezas y aciertos

- En general, las propuestas de líneas de acción para los derechos de este núcleo son coherentes y congruentes con las necesidades planteadas en el Diagnóstico.
- También se encuentra congruencia entre las líneas de acción, las estrategias y los objetivos específicos planteados en los atributos. Para los casos específicos en donde no se encuentra coherencia entre las propuestas se debe revisar que tanto las estrategias como las líneas de acción correspondan al objetivo, ya que hay casos en los que no sucede.

Debilidades e inconsistencias

- Se deben acotar los objetivos específicos lo más posible para que no se pierda la pertinencia en las líneas de acción.
- Se tiene la impresión de que no se consideran las posibles tensiones entre algunos derechos, así como las diferentes lecturas que se pueden hacer de distintos derechos.
- Debe revisarse la congruencia entre las propuestas de políticas públicas de cada derecho. En este sentido es necesaria una visión integral de los derechos humanos.
- En términos generales de temporalidad, se puede decir que los tiempos marcados en este núcleo del Programa son muy cortos para la complejidad de

las líneas de acción, sobre todo para las líneas de acción que buscan reformas legislativas o que requieren la coordinación de dos o más entes.

Recomendaciones

De continuidad y reforzamiento

- Todas las propuestas de capacitación deben ser ejecutadas por organismos autónomos de derechos humanos y sociedad civil, y deben ser capacitaciones focalizadas de acuerdo a los distintos contextos sociales.
- Es necesario incluir a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, así como también dar voz a grupos marginados en muchos derechos, como las mujeres, los niños y niñas y la juventud del DF.
- Para todos los derechos se deben considerar acciones para capacitar a la población en el conocimiento y apropiación de ese derecho.
- Se debe establecer la llamada cultura cívica de la solidaridad que está ligada a la cuestión de bienestar en los servicios públicos.
- Es necesario revisar a quién corresponde la competencia de las líneas de acción.
- En general, se recomienda señalar claramente a los responsables.
- Es necesario señalar los mecanismos jurídicos que se requieren o a los que se hace referencia, debido a que esta carencia afecta la factibilidad de implementar las líneas de acción.
- Es preferible que los responsables de la implementación de las líneas de acción sean dependencias del DF, y que se involucre lo menos posible, o por lo menos de manera coyuntural al Congreso de la Unión.

De adecuación y mejoramiento

- Se percibe una falta de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad en todos los derechos. Es necesario fortalecer esa parte. Se deben nombrar y vincular los responsables de cada línea de acción.
- Se requieren estrategias diversificadas en materia de capacitación y sensibilización con enfoque de derechos humanos para las distintas dependencias públicas y organizaciones.

- Se debe simplificar y hacer más transparente el proceso de selección de representantes vecinales o comunales.
- Para el caso de los derechos políticos es necesaria una reforma política para que las autoridades locales cuenten con plenas facultades para gobernar el territorio capitalino y se delimite un área específica para el gobierno federal.

4.2. Núcleo de Sistema de Justicia

4.2.1. Análisis Interdisciplinario

4.2.1.1. Derecho al Acceso a la Justicia

a. Aciertos y fortalezas

En el conjunto de los atributos y propuestas se contempla la consulta con la sociedad civil para la realización de las reformas necesarias en la transformación del sistema de justicia penal de acuerdo con la reforma constitucional y se señalan diversos medios para garantizar la justiciabilidad de los derechos humanos, en específico el acceso a la justicia. También se considera la participación de la sociedad civil para medir la correcta aplicación de los instrumentos internacionales, lo que incide directamente en la justiciabilidad de los derechos humanos porque las organizaciones de la sociedad civil desempeñan labores de asesoría jurídica a las personas y en muchas ocasiones estas instancias son factores fundamentales en la justiciabilidad de los derechos y, por ende, en el acceso a la justicia.

Las estrategias que sobresalen son *perspectiva de género, igualdad y no discriminación* y *promoción de una cultura de derechos humanos.* Para el primer caso, se definen líneas de acción (212, 241, 248 – 251, 255) que buscan realizar diagnósticos, reformas, capacitación y modificaciones a la planeación estratégica de distintos entes para tomar en cuenta las necesidades de los distintos grupos de población, con especial énfasis en las personas con discapacidad, las personas en situación de vulnerabilidad o las mujeres y niñas. En el caso de la *promoción de una cultura de derechos humanos*, hay líneas de acción (219, 229, 237, 245, 252) que proponen el diseño e implementación de campañas de sensibilización para servidores públicos, defensores de oficio y la población en general sobre los temas de derechos humanos e instrumentos internacionales.

b. Debilidades e inconsistencias

El objetivo general del derecho al acceso a la justicia está formulado en términos muy generales y, pese a que los objetivos, estrategias y líneas de acción son elementos necesarios de este derecho, su garantía no se agota con las propuestas contenidas en el Programa. Un elemento fundamental del objetivo general del derecho es precisamente su protección en condiciones de igualdad, por tanto, una de las mayores

inconsistencias detectadas en el desarrollo del derecho es la ausencia de estrategias y líneas de acción para ciertos grupos que han sido tradicionalmente discriminados.

Ejemplo de ello es la no inclusión del sistema de justicia para adolescentes –en materia penal-, que constituye uno de los ámbitos indispensables, tal como lo señalan la Constitución mexicana y los tratados internacionales, para garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad para todas las personas. Otra omisión del Programa se vincula con la ausencia de mecanismos de participación de los grupos en situación de discriminación en el diseño de las acciones para garantizar ciertos derechos (por ejemplo el derecho a contar con un traductor en caso de no tener el español como lengua materna).

En el atributo **reforma al Sistema de Justicia Penal**, el objetivo es muy amplio y la propuesta resulta muy ambigua debido a que, pese a que en las estrategias y líneas de acción se plantean mecanismos concretos para garantizar el acceso a la justicia en la reforma al sistema de justicia penal, éstos no son suficientes. Las líneas de acción tampoco son lo suficientemente específicas pues plantean la realización del objetivo dejando abierta la puerta para hacerse a través de una reforma o mediante la promulgación de una nueva ley.

Una omisión grave consiste en la ausencia de líneas de acción relativas al sistema de justicia para adolescentes, pues ello resulta indispensable para garantizar el derecho a este grupo en condición de vulnerabilidad. Por otra parte, no se contempla tampoco la forma específica –acciones o instrumentos concretos- como deberá verificarse el cumplimiento de los más altos estándares en derechos humanos en el nuevo sistema de justicia, pese a estar señalado como parte del objetivo específico. En los casos que implican asignación presupuestal debería identificarse al responsable de proponer y aprobar las partidas presupuestales concretas. Se plantea la consulta con la sociedad civil, pero no se establecen claramente los mecanismos para llevar a cabo esta consulta ni el peso que se daría a las opiniones de la sociedad civil. Los medios señalados para la justiciabilidad de los derechos humanos no son suficientes, pues adolecen de cierta ambigüedad y se quedan en aspectos meramente formales, es decir, no se aportan propuestas sobre la forma de hacer efectivos los derechos ya reconocidos en las leyes.

En el atributo **cuestiones estructurales del sistema que afectan el acceso a la justicia,** el objetivo es muy amplio en relación con las estrategias y líneas de acción

planteadas, que son muy específicas y necesarias, pero no suficientes. Por ejemplo, se contemplan acciones en relación con las autoridades administrativas, investigación de delitos, defensoría de oficio, justicia alternativa y juicio de amparo. Esos ámbitos, aunque indispensables, no agotan el contenido del objetivo específico, por lo que habría que acotarlo. Algunas líneas de acción están planteadas de forma muy ambigua, ya que no se identifican todas las acciones que deben llevarse a cabo. Además faltan algunos elementos en las estrategias y líneas de acción para hacerlo efectivo. En este sentido las líneas son coherentes entre sí, pero insuficientes. Una de las omisiones más graves es la no inclusión del TSJDF en las estrategias y líneas de acción.

En el atributo **recursos sencillos, rápidos y efectivos**, las líneas de acción establecen generalidades y se repiten líneas de acción que se refieren a las visitas a los juzgados por parte de los órganos de supervisión. Las estrategias y líneas de acción sólo se refieren parcialmente al objetivo, pues prácticamente ninguna se dirige a la sencillez y rapidez de los recursos, es decir, se centran únicamente en la efectividad de los mismos. Se menciona en la justificación que Ministerio Público y tribunales están saturados, pero no se proponen acciones concretas para superar este obstáculo que está vinculado a muchos factores como la carencia de recursos o personal suficiente. Tampoco se propone un trabajo conjunto con los entes públicos responsables de la procuración e impartición de justicia.

El atributo **derecho a la no discriminación e igualdad**, plantea un objetivo muy ambiguo y las acciones no corresponden al objetivo ni a la justificación, pues no promueven necesariamente el principio de no discriminación e igualdad en el acceso a la justicia, además de que no se vincula con la actuación jurisdiccional, pese a que así lo establece el objetivo. Las propuestas no son del todo coherentes, pues hay un marcado énfasis hacia las mujeres por sobre otros grupos en situación de discriminación. Hay algunas estrategias y líneas de acción muy concretas, pero no hay una visión integral en ellas dado que muchas se refieren exclusivamente a las mujeres. Por otra parte la propuesta se limita a las instancias jurisdiccionales, ignorando otro tipo de entes involucrados en la garantía del derecho al acceso a la justicia. El atributo contiene algunas líneas de acción repetitivas sobre la labor de las y los defensores de oficio.

En la justificación del objetivo específico se señala que uno de los problemas es la forma en que las y los jueces interpretan el principio de legalidad, sin embargo, las estrategias y líneas de acción se limitan a establecer medios como la defensoría o la creación de medios auxiliares para las personas en situación de discriminación, sin proponer específicamente acciones encaminadas a cambiar la forma de decidir de las y los jueces. En el caso de las y los hablantes de otras lenguas o idiomas no se requiere una reforma legal, dado que ya tienen reconocido este derecho. Lo que se requiere son los medios para hacerlo efectivo. Las acciones no se encuentran debidamente clasificadas para su mejor comprensión, pues aparecen mezcladas y algunas se dirigen a generar condiciones para lograr la igualdad en el proceso, mientras que otros se dirigen a conseguir el principio de igualdad mediante la defensa de ciertos derechos vinculados con situaciones de discriminación. Sería conveniente distinguirlos. Por otra parte haría falta incluir expresamente medios para la participación de la sociedad civil, especialmente de las personas pertenecientes a los grupos en situación de discriminación.

En el atributo **aplicación de los estándares de derechos humanos por parte de jueces y juezas**, la visión no es integral en el objetivo específico, estrategias y líneas de acción porque se dejan de lado los estándares contenidos en la Constitución mexicana. Esto contribuye a una visión fragmentaria de los derechos humanos, que tradicionalmente ha separado los derechos contenidos en instrumentos internacionales de aquellos reconocidos en normas nacionales. El objetivo específico es demasiado amplio, ya que mediante las acciones propuestas no se garantiza que se incorporen a las resoluciones judiciales los criterios contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, sólo se generan algunas condiciones para propiciar esta incorporación. Hay ambigüedad en algunas líneas de acción, en especial en la que se refiere a la creación de un indicador que permita medir la utilización apropiada de tratados. Se requiere determinar con más precisión cómo se pretende construir este indicador. Las demás acciones son concretas, ya que se refieren a la capacitación de las y los impartidores de justicia, lo cual contribuye a que las y los impartidores de justicia incorporen los estándares internacionales, pero no lo garantiza. El papel de la sociedad civil es muy limitado, pues podría involucrársele en la capacitación de las y los impartidores de justicia.

En el atributo **tribunales independientes, autónomos y eficientes,** el objetivo está vagamente definido y es muy general. Las propuestas son muy limitadas en relación

con el objetivo, pues se concretan a proponer algunos mecanismos relacionados con transparencia, autonomía, etc. pero no son suficientes para lograr un objetivo tan amplio como el propuesto. No se advierte ninguna línea de acción que tenga como objeto la eficiencia de los tribunales. Hay repeticiones en varias líneas de acción, especialmente en lo referente a la autonomía de algunos órganos jurisdiccionales. Algunas de las líneas de acción planteadas contribuirán a lograr el objetivo planteado, pero son claramente insuficientes. Las propuestas no toman en consideración la complejidad de los debates en relación con los temas. Se considera la transparencia y el acceso a la información como un mecanismo para la autonomía e independencia de los tribunales. Sin embargo, no se considera la participación de la sociedad civil en las estrategias y líneas de acción. Las obligaciones de transparencia están muy vagamente definidas.

c. Recomendaciones

En el atributo **reforma al Sistema de Justicia Penal** se requiere especificar la forma en que debe darse la participación de la sociedad civil; incluir en todas las estrategias y líneas de acción, las reformas y medidas necesarias para el cumplimiento de los derechos y principios del sistema de justicia para adolescentes (mismo que ya funciona aunque de manera relativa e insuficiente); sería conveniente decantarse por alguna de las opciones propuestas en varias de las líneas de acción: crear un nuevo código o reformar el actual, pero no dejar la puerta abierta, ya que podría tener como consecuencia un cumplimiento parcial de la línea de acción. También se recomienda, respecto de las estrategias transversales establecer los mecanismos concretos de participación de la sociedad civil en la reforma al sistema de justicia penal; definir claramente las reformas necesarias al Código penal y al Código de Procedimientos Penales para garantizar la justiciabilidad de los derechos; y establecer las formas concretas en que el acceso a la justicia debe ser justiciable de acuerdo con los estándares internacionales en derechos humanos.

En el atributo **cuestiones estructurales del sistema que afectan el acceso a la justicia**, se debe aclarar qué líneas de acción deben aplicarse a todo el sistema de justicia y cuáles sólo en materia penal. Habría que aclararlo para cada caso, por ejemplo, las reformas propuestas para la defensoría de oficio sería conveniente proyectarlas a todas las materias. Asimismo debe determinarse si en cada una de las líneas de acción que suponen el aumento de personal (ministerios públicos,

defensores, etc.) se requiere también de asignar mayor presupuesto, debido a que ello implicaría obligaciones para otras autoridades. En la primera estrategia debe incluirse a los órganos encargados de impartición de justicia del TSJDF. Asimismo debería incluirse la capacitación de cada uno de los involucrados en la procuración e impartición de justicia, así como mecanismos para evaluar su desempeño. Por último se recomienda incluir una estrategia dirigida a los abogados particulares, pues aunque no son entes públicos, son una pieza fundamental en el acceso a la justicia. Una posible estrategia sería hacer eficaz la responsabilidad profesional en los casos de negligencia o corrupción o la colegiación y certificación obligatoria. Se recomienda incorporar la estrategia transversal de transparencia y acceso a la información a fin de que sea la misma sociedad civil quien pueda vigilar la actuación de los entes públicos en la materia; involucrar a la sociedad civil en la tarea de acceso a la justicia a través de la colegiación obligatoria (y posible certificación) de los defensores privados y reconocer la importancia de la labor de las OSC en los casos de litigio estratégico que han sentado precedente en materia de justiciabilidad de los derechos humanos.

En el atributo **recursos sencillos, rápidos y efectivos**, en algunos casos se propone hacer accesible la explicación y la terminología de los procesos judiciales, pero ello no supone automáticamente que los procesos se vuelvan sencillos, por lo que habría que complementar la propuesta con otros mecanismos. Algunas estrategias y líneas de acción –especialmente las que proponen un mayor control, por ejemplo a través de visitas, por parte del CJDF- lejos de abonar a la rapidez de los procesos los prolongaría, aunque la finalidad sea la de fiscalizar mejor la actuación de los órganos de procuración e impartición de justicia.

Una parte importante en la participación de la sociedad civil debe ser la aplicación del eje transversal de transparencia y acceso a la información, pues a través de éste las ciudadanas, ciudadanos y organizaciones pueden dar seguimiento al trabajo de todos los actores del sistema de justicia; sería conveniente también incluir a las OSC en las tareas de difusión y comprensión de los términos y procesos judiciales, así como en el cambio de una percepción hacia los órganos de procuración e impartición de justicia. Sería necesario proponer acciones concretas para lograr el cumplimiento de las sentencias, pues en muchas ocasiones la ejecución es la parte más problemática así como definir claramente la estrategia en materia de defensoría de oficio.

Dentro del atributo **derecho a la no discriminación e igualdad**, se requiere crear estrategias de sensibilización hacia toda la población sobre los problemas de igualdad en el acceso a la justicia de ciertos grupos. Se debe involucrar a las OSC y a todas las personas en la justiciabilidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes; involucrar a la sociedad civil, en especial a las personas en situación de discriminación, en el diseño de los cursos y campañas de sensibilización y capacitación a las personas pertenecientes a las instituciones de procuración e impartición de justicia; considerar a las organizaciones de sociedad civil que brindan asesoría jurídica gratuita como destinatarios de los cursos de sensibilización y capacitación. La sociedad civil puede tener una participación protagónica en el monitoreo y evaluación de la actuación de jueces y ministerios públicos hacia las personas en situación de discriminación.

En el atributo **aplicación de los estándares de derechos humanos por parte de jueces y juezas**, se debe incluir a la sociedad civil en el diseño e impartición de la capacitación en materia de instrumentos internacionales de derechos humanos, e incluir también la participación de académicos en la capacitación y ampliar ésta a la interpretación de la doctrina en materia de derechos humanos, especialmente igualdad y no discriminación. Otro aspecto importante es la incorporación en las asignaturas de la carrera de Derecho la materia sobre interpretación y perspectiva de derechos humanos, lo que contribuye a la construcción de una responsabilidad compartida. Las autoridades señaladas como responsables son pertinentes, aunque podría implicarse como corresponsables al COPRED y a la CDHDF. En el atributo **tribunales independientes, autónomos y eficientes** es importante como estrategia transversal promover la participación de la sociedad civil en la vigilancia de los tribunales y garantizar que el acceso a la información no vulnere el principio de presunción de inocencia de aquellos a quienes se imputa la comisión de un delito, pero que no han sido condenados por sentencia firme.

En relación a las estrategias transversales de *participación de la sociedad civil y la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos,* en algunas líneas de acción se establece claramente la forma en que debe participar la sociedad civil, aunque ésta es limitada. Por ejemplo, no se contempla el papel que podrían desempeñar en el cumplimiento del derecho algunas organizaciones de la sociedad civil que han sido claves en el tema del acceso a la justicia y debido proceso, como sería el caso de aquellas que se dedican a promover casos de litigio estratégico.

4.2.1.2. Derecho al Debido Proceso

a. Aciertos y fortalezas

De manera global, este capítulo presenta un buen balance entre lo estipulado en el objetivo general con los atributos que de él se desprenden para revertir situaciones como un sistema inquisitorio, la insuficiencia de recursos de toda índole en la aplicación de justicia, la falta de capacitación y profesionalización en algunos casos de su personal, las comunes agresiones a los derechos e integridad física de las y los procesados, así como la ausencia de jueces y juezas durante las audiencias.

En el atributo **derecho a un juicio público ante jueza o juez competente**, se contemplan los derechos de las víctimas, lo que contribuye al principio de igualdad entre las partes y a la garantía de sus derechos. Asimismo, se contempla la necesidad de adecuar los espacios para responder a las especificidades de ciertas personas en condición de especial vulnerabilidad.

En el atributo **de derechos de las víctimas** hay una visión integral en el sentido de que se hace referencia expresa a las líneas de acción vinculadas con el derecho de acceso a la justicia. Las estrategias y líneas de acción son coherentes entre sí, salvo las relativas a las víctimas de derechos humanos que deberían responder a un objetivo específico independiente. La transversalidad de igualdad y no discriminación es una de las fortalezas por contemplar acciones para lograr la equidad procesal respecto de personas en situación de vulnerabilidad. Otro aspecto positivo es que se establece como línea de acción la investigación de la violencia en contra de las mujeres.

En el atributo **presunción de inocencia**, el objetivo, las estrategias y líneas de acción son específicos y coherentes porque hay una visión integral del derecho a la presunción de inocencia. Se considera la eliminación de los estudios de personalidad de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales, debido a que éstos muchas veces conducen a actos discriminatorios. No obstante, no se contemplan reformas a la ley de justicia para adolescentes del DF y la aplicación del principio en el sistema correspondiente.

En el atributo **defensa adecuada,** el objetivo, las estrategias y líneas de acción son específicas. Algunas líneas de acción son repetitivas, sin embargo, al ir en el mismo sentido, refuerzan la protección de los derechos. Se vinculan varias de las líneas de

acción con el derecho de acceso a la justicia, lo que da una visión integral al programa. Las estrategias y líneas de acción son coherentes entre sí y son pertinentes respecto del objetivo. Los plazos son razonables, pero deben tener en cuenta la complejidad de los procesos y si las autoridades señaladas como responsables son pertinentes. La transversalidad de Igualdad y no discriminación se contempla dentro de las líneas de acción tanto a la defensoría pública como a la privada.

En el capítulo sobre el derecho al debido proceso sobresale la estrategia de *exigibilidad y justicibilidad*. En el atributo de derechos de las víctimas hay varias estrategias y líneas de acción que toman en cuenta esta estrategia transversal. Por ejemplo, en la estrategia de "proporcionar una atención eficaz a las víctimas, con un enfoque de derechos humanos y de género", se busca homologar criterios en los protocolos de atención para hacerlos más efectivos, modificar leyes para ayudar a las víctimas e incluir a los grupos de población en situación de desventaja o exclusión (274, 275, 284). El atributo 11.4 también incluye una estrategia que ayuda a la implementación de la *exigibilidad y justiciabilidad*, al proponer que la Defensoría de Oficio del Distrito Federal se convierta en una institución autónoma y de calidad. Para este capítulo se propone reforzar y aumentar las líneas de acción para las estrategias transversales de *participación de la sociedad civil* y *promoción de una cultura de derechos humanos*, ya que es necesario que la gente comprenda en qué consiste el derecho al debido proceso y tenga las capacidades para exigirlo cuando sea necesario.

b. Debilidades e inconsistencias

El objetivo general es muy amplio, sin embargo, corresponde a los atributos, objetivos particulares, estrategias y líneas de acción planteadas, pues éstas plantean mecanismos para lograr igualdad en el acceso al debido proceso. Se advierte, sin embargo, una ausencia de propuestas sobre el sistema de justicia para adolescentes en el Distrito Federal, lo que resulta indispensable para garantizar efectivamente el derecho al debido proceso a todas las personas, independientemente de su edad. Por otra parte, es importante resaltar que, históricamente, este derecho ha sido negado a las personas menores de edad.

Finalmente, como señala la justificación del derecho, se requiere ampliar la comprensión del derecho al debido proceso a otros ámbitos más allá de la materia penal.

En el atributo **derecho a un juicio público ante jueza o juez competente,** el objetivo se refiere al derecho a un juicio ante juez o jueza competente, pero las estrategias y líneas de acción se centran únicamente en el proceso penal. Se ignora por completo el derecho al debido proceso para las y los adolescentes. Se registra un error en el objetivo, pues no en todos los casos debe garantizarse una audiencia pública: en algunas materias (por ejemplo, justicia para adolescentes o materia familiar en donde se involucren algunos derechos de niñas y niños) la publicidad supone la violación de un derecho. En general las estrategias y líneas de acción son insuficientes y no se registra coherencia entre el objetivo, las estrategias y líneas de acción, pues las acciones se plantean solamente para el proceso penal.

En el atributo **derechos de las víctimas,** el objetivo da lugar a equívocos, pues, aunque se menciona que las víctimas de un delito se convierten en víctimas de derechos humanos por las violaciones que sufren en el proceso, debería el objetivo referirse a las víctimas de delitos únicamente. Algunas líneas de acción son vagas, pues simplemente se refieren a la creación de lineamientos, protocolos o recursos sin especificar cuáles deben ser éstos.

En torno al atributo **garantía para ofrecer pruebas y desahogo de las mismas**, tanto el objetivo, las estrategias y las líneas de acción son muy vagas pues no señalan las acciones concretas que deben realizarse. Las líneas de acción son pertinentes aunque insuficientes pues la garantía del ofrecimiento de pruebas es un tema complejo y fundamental para el derecho al debido proceso. Es importante también considerar que el objetivo se complementa con las propuestas relativas al derecho de acceso a la justicia. No hay jerarquización de prioridades, se trata de un apartado muy breve.

c. Recomendaciones

En torno al **derecho a un juicio público ante jueza o juez competente**, es importante eliminar la necesidad de que la audiencia sea pública en el objetivo específico y las estrategias correspondientes; formular estrategias y líneas de acción para materias diferentes a la penal, de acuerdo con la justificación del objetivo; formular estrategias y líneas de acción en materia de justicia para adolescentes, en donde el debido proceso tiene características diferentes a las de la justicia penal para adultos y; especificar las leyes que deben ser reformadas. En la transversalidad se deben incluir estrategias y líneas de acción específicas en la materia de justicia para adolescentes, considerando las particularidades de este sistema.

En **derechos de las víctimas**, se recomienda referirse en el objetivo exclusivamente a las víctimas, eliminando que se trata de víctimas de violaciones a derechos humanos (con el fin de evitar confusiones que puedan excluir a las víctimas de delitos), así como crear un objetivo específico para referirse a las víctimas de violaciones a derechos humanos, con estrategias y líneas de acción concretas, ya que se trata de un tipo de victimización diferente que requiere de diversas estrategias de atención, protección y reparación del daño. También se debe especificar cuáles son los protocolos que se requieren para el cumplimiento del objetivo y cuáles los instrumentos internacionales a los que éstos deben adaptarse, y especificar cuáles son los recursos idóneos para garantizar los derechos de las víctimas en el proceso.

En el atributo **presunción de inocencia** es necesario incluir una acción que promueva la sensibilización sobre el principio de presunción de inocencia de las personas a quienes se imputa la comisión de un delito para evitar la condena y estigmatización social; vincular el principio de presunción de inocencia con el derecho a la seguridad, debido a que la percepción de impunidad afecta la garantía de este derecho y establecer medios para la reparación del daño en los casos en que la violación a este principio estigmatiza y daña el proyecto de vida de la víctima. También es importante considerar las reformas para la garantía del principio de presunción de inocencia en materia de justicia para adolescentes, así como realizar un diagnóstico para identificar posibles raíces discriminatorias en la violación al derecho a la presunción de inocencia. En especial debe estudiarse la forma en que se estigmatiza a las y los adolescentes, incluyendo las percepciones sociales.

En el atributo **defensa adecuada**, se debe establecer una línea de acción que garantice que cada persona detenida cuente con una defensa legal adecuada dentro de la estrategia *Asignar suficientes defensoras/es de oficio capacitadas/os*, desde el momento de la detención o garantizar la asesoría legal de una/un abogada/o defensora/ defensor privada/o. Sería importante agregar el inciso: d) Diseñar e implementar un programa permanente de estímulos y sanciones y debe extenderse la forma de convenios con todas las instituciones educativas que imparten la licenciatura en derecho, pues uno de los grandes problemas en el ejercicio profesional es la mala calidad de algunos centros educativos, y se recomienda agregar al inciso f): (…) entre otros la supervisión de todas las instituciones educativas que imparten la carrera de derecho y la colegiación obligatoria.

En el atributo **garantía para ofrecer pruebas y desahogo de las mismas**, se recomienda mencionar que las estrategias y líneas de acción relativas a este objetivo se encuentran más detalladas en el derecho de acceso a la justicia; especificar los medios concretos para lograr el objetivo mediante las estrategias y líneas de acción; plantear reformas legales concretas para cumplir con la estrategia de recibir y otorgar valor probatorio adecuado a las pruebas ofrecidas por las partes y plantear acciones concretas para cumplir con la estrategia de garantizar la preservación de evidencia. En la transversalidad se debe especificar los medios concretos para lograr el objetivo mediante las estrategias y líneas de acción.

4.2.1.3. Derecho a la Integridad, a la Libertad y a la Seguridad Personal

a. Aciertos y fortalezas

En el atributo **derecho a vivir libre de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y/o degradantes**, resulta muy positiva la vinculación con el derecho al acceso a la justicia, en concreto con la reforma en materia de justicia penal. Algunas de las estrategias y líneas de acción son muy específicas y denotan un conocimiento de los principales elementos asociados a la violación del derecho a la integridad personal. Asimismo se resalta la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de mecanismos para la sistematización de la información desagregada sobre tortura, y se propone la creación de leyes y reformas para proteger el derecho a la integridad personal.

En el atributo **principio de legalidad en las detenciones**, el objetivo es muy concreto, y las líneas de acción son pertinentes para lograr el objetivo general, salvo en lo que toca a las detenciones arbitrarias, pues no se proponen medios para evitarlas. Se plantea la información a los detenidos sobre los derechos que les asisten y los datos de las instancias para hacer denuncias, esto permite a las personas exigir sus derechos y evitar abusos por parte de las autoridades, y se contemplan medidas para el escrutinio ciudadano de las prisiones y centros de detención.

En el atributo **protección contra la desaparición forzada**, el objetivo, estrategias y líneas de acción son muy específicos. Hay una visión integral debido a que el objetivo es muy específico y se contemplan acciones de sensibilización social sobre las víctimas a través de las acciones para reparación moral. Las líneas de acción son

coherentes, pues contemplan tanto los medios para prevenir la violación del derecho a la protección en contra de la desaparición forzada, como para la no repetición y reparación del daño. Se contemplan la participación de las OSC en la elaboración del diagnóstico y análisis sobre desaparición forzada, con perspectiva de género, y se prevén acciones para reformar las normas sobre desaparición forzada con el fin de dar una mayor garantía al derecho, aunque no se especifica en qué consiste la participación activa de la sociedad civil.

En el atributo **seguridad ciudadana** resalta la propuesta de promover el involucramiento de la ciudadanía en la cultura de la seguridad ciudadana y se contemplan acciones expresas de protección de derechos para niñas, niños y adolescentes.

En el capítulo destacan las estrategias transversales de *perspectiva de género, igualdad y no discriminación* y *exigibilidad y justiciabilidad.* En el primer caso existe una estrategia dentro del primer atributo que busca incorporar la perspectiva de género en todas las acciones legislativas y de política pública relacionadas con el derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal. En esta estrategia se busca combatir la violencia sexual (337 y 338). La estrategia transversal de *exigibilidad y justiciabilidad* se ve reflejada en las líneas de acción de los primeros dos atributos, sobre todo en aquellas que buscan disuadir la práctica de la tortura (319, 324 - 327) o dar mecanismos a la sociedad para hacer más eficiente la denuncia (329).

b. Debilidades e inconsistencias

El objetivo general es muy amplio, sin embargo, en la concreción del mismo parece limitarse a la prohibición de detenciones arbitrarias, tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes y ciertos aspectos de la seguridad pública o ciudadana, como se propone identificarla. Por otra parte, es importante resaltar que resulta incompatible con el objetivo general el limitar la participación a los ciudadanos, pues excluye a aquellos que no pertenecen a esta categoría jurídica.

En el atributo **derecho a vivir libre de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y/o degradantes,** el objetivo tiene problemas de redacción, por lo que no es posible comprender los alcances concretos que supone la “observancia” cabal de los recursos legales vigentes. Al no estar definido claramente el objetivo, no puede evaluarse con precisión la pertinencia de las estrategias y líneas de acción. No se define claramente

lo que se entiende por derecho a la integridad personal. El derecho a la integridad parece reducirse a la prohibición de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, dejando fuera otras posibles violaciones. No se menciona claramente la forma en que debe participar la sociedad civil.

En el atributo **principio de legalidad en las detenciones**, la estrategia específica sobre *Garantizar el derecho a la libertad y seguridad personal* es muy amplia respecto de las líneas de acción que se proponen. No hay propuestas concretas para eliminar las detenciones arbitrarias, pese a que éstas se contemplan en la justificación y se considera únicamente la protección en contra de detenciones ilegales.

En la justificación del atributo **seguridad ciudadana** se habla de sustituir el concepto de seguridad pública por el de seguridad ciudadana, sin embargo, en las estrategias se sigue hablando de seguridad pública. Tanto el objetivo como algunas estrategias y líneas de acción son muy vagas, se requiere establecer acciones concretar para lograr el objetivo. Las acciones son insuficientes para un objetivo tan complejo como lo es garantizar que se respeten los derechos humanos en las tareas en contra de la inseguridad, dado que éste es uno de los problemas más complejos de la actualidad.

Como debilidades se observa que en este capítulo, a pesar de que existe una estrategia sobre “promover el involucramiento de la ciudadanía en la cultura de la seguridad ciudadana respetuosa de los derechos humanos”, no se integran muchas líneas de acción para incrementar la *participación de la sociedad civil*, y en los casos que si se menciona, sólo es de manera superficial y no específica (355, 359). Tampoco se incluye más líneas de acción para la estrategia transversal de *promoción de una cultura de los derechos humanos*, ya que los derechos del núcleo de sistema de justicia suelen ser de difícil comprensión para una parte importante de la ciudadanía.

c. Recomendaciones

En el atributo **derecho a vivir libre de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y/o degradantes** se recomienda revisar la redacción del objetivo específico; definir qué derechos concretos integran el derecho a la integridad personal, pues en algunos casos parece enfocarse únicamente a la tortura, mientras que en otros parece incluir más derechos; especificar los instrumentos internacionales aplicables para la documentación de casos de violación al derecho a la integridad personal; describir detalladamente de qué manera puede aplicarse la perspectiva de género y el enfoque

diferenciado en la legislación aplicable sobre tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Asimismo se sugiere concentrar las estrategias referentes a la generación de información sobre la práctica de tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes en una sola línea de acción para tener un diagnóstico completo sobre las causas, características, tipos, actores, denuncias, etc.; especificar si la instancia que se propone crear para aplicar el Protocolo de Estambul sería autónoma o parte de alguna dependencia u órgano ya existente.

Se requiere especificar en qué consiste cada acción y los mecanismos específicos para lograr la estrategia sobre realizar acciones efectivas para prevenir la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanas y/o degradantes. Sería necesario especificar de qué forma pueden estar implicados actos de discriminación y hacer una revisión general de redacción del derecho, con el fin de precisar los alcances del objetivo, estrategias y líneas de acción. Es importante establecer mecanismos claros para la participación de la sociedad civil, ésta puede ser a partir de los casos documentados por las organizaciones. Otras recomendaciones serían: involucrar a las víctimas de tortura o tratos crueles en la generación de información estadística; establecer claramente la forma de hacer exigible el derecho a la integridad personal con enfoque diferenciado por condición de vulnerabilidad; involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en la creación de los manuales de procedimientos y capacitación en materia de derecho a la integridad para funcionarios y funcionarias, así como en las líneas de acción encaminadas a incorporar la perspectiva de género en los actos de tortura y tratos crueles inhumanos y/o degradantes.

En el atributo **principio de legalidad en las detenciones** se debe especificar que la estrategia *Garantizar el derecho a la libertad y seguridad personal* se refiere a las detenciones policiales, y proponer estrategias y líneas de acción concretas para eliminar las detenciones arbitrarias. Para el atributo **protección contra la desaparición forzada**, las líneas de acción son pertinentes respecto de las estrategias y el objetivo dado que se trata de acciones muy concretas. Se recomienda especificar las acciones para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración del diagnóstico y análisis sobre la desaparición forzada con perspectiva de género, e involucrar a la sociedad civil en los procesos de reparación moral, especialmente a los vecinos de las calles a las cuales se pondrá el nombre de las víctimas.

En el atributo **seguridad ciudadana** se habla de la reforma policial utilizando términos imprecisos como “mejorar” o “reformar” sin especificar los medios específicos para llegar a tal fin. En la línea de acción que propone emprender acciones para combatir la inseguridad (357), no hay claridad respecto de si lo que debe ser aprobado mediante voto secreto por los comités de barrios es la política de seguridad. Habría que revisar la redacción y especificar la línea de acción. Es importante evitar la discrecionalidad en las atribuciones, estableciendo competencias y tareas específicas. Se recomienda especificar las diferencias entre seguridad pública y seguridad ciudadana. Adecuar las estrategias y líneas de acción a este segundo concepto, de acuerdo con la justificación.

En la estrategia transversal de *participación de la sociedad civi*l se debe involucrar a las organizaciones de sociedad civil para revisar el marco jurídico y detectar normas que permitan las detenciones arbitrarias, así como proponer reformas a dichas leyes.

4.2.1.4. Derechos de las Personas Privadas de la Libertad en Centros de Reclusión

a. Aciertos y fortalezas

Para este derecho todos los temas o atributos señalados tienen congruencia con los fines que persigue su objetivo general, ya que se busca la consecución del acceso igualitario y no discriminatorio de los distintos derechos que tienen las personas privadas de su libertad en los centros de reclusión de la entidad. Además se busca la utilización de medidas alternativas para disminuir la utilización de la pena privativa de libertad y utilizarla sólo en casos de delitos graves cuando por seguridad de la población sea necesario imponer un tiempo en confinamiento.

En general las propuestas de todos los atributos se encuentran claramente definidos con líneas de acción muy concretas y coherentes. Las estrategias y líneas de acción son pertinentes respecto del objetivo específico y se presenta una visión integral en conjunto de las propuestas. En el ámbito de la **salud** se contemplan acciones preventivas, atención médica, emergencias, etc. en un marco de respeto a los derechos humanos. También se contemplan acciones específicas para las mujeres, niñas y niños que viven con sus madres en centros de reclusión y personas con discapacidad intelectual, mental o psicosocial. En materia de **alimentación** se considera la cantidad, calidad y valor nutricional de los alimentos y las condiciones de su preparación y consumo, aunque no se contempla a las y los adolescentes. El

planteamiento de las propuestas tiene como fortaleza el enfoque de género y las necesidades de niñas y niños en centros de reclusión.

Se contempla no sólo la forma de mejorar las condiciones de las personas privadas de libertad, sino también medios para evitar que algunas personas ingresen a los centros a través de la justicia alternativa, aunque no se contempla a las y los adolescentes. Se plantean acciones concretas referentes a la producción y comercialización de productos elaborados por las personas dentro de los centros de reclusión, y se contempla también la participación de la iniciativa privada y los derechos laborales vinculados al trabajo. Se plantea garantizar el derecho al trabajo dentro de los centros de reclusión, lo que contribuye también a facilitar la reinserción social cuando la persona es liberada.

Se busca garantizar el **derecho a la información** y el derecho de las personas en reclusión a tener contacto con el exterior. La garantía misma del derecho a la información contribuye al cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación. También se busca garantizar el **derecho a la integridad** personal de las personas en reclusión, así como de quienes las visitan, aunque no se contempla a las y los adolescentes. Resalta como fortaleza la garantía del derecho a la integridad personal tanto de las personas que se encuentran dentro de los centros de reclusión como de los visitantes, que contribuye a la realización del principio de igualdad y no discriminación.

En el capítulo resaltan las estrategias transversales de *perspectiva de género, igualdad y no discriminación* y *coordinación y articulación*. Para el primer caso las líneas de acción proponen atender las necesidades específicas de los distintos grupos de población, como personas con discapacidad (372, 376, 432), mujeres (393, 431) y otras personas en situación de exclusión (437). Por otra parte, debido a que para satisfacer los derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión es necesario trabajar mano a mano con las secretarías o entes ejecutores encargados de brindar estos derechos a las personas en libertad (por ejemplo, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo, etc.), se incluyó en este capítulo la estrategia transversal de *coordinación y articulación* en diversas líneas de acción (383, 406, 408, 430, 439 y 464).

b. Debilidades e inconsistencias

La redacción del objetivo general plantea dudas respecto del núcleo en el que debieran estar ubicados los derechos de las personas privadas de libertad en centros de reclusión, pues parecería que se trata de derechos de un grupo en condición de vulnerabilidad más que de derechos vinculados al sistema de justicia. En general hay un planteamiento muy detallado, que parte de un diagnóstico sobre las condiciones actuales de estos derechos y plantea acciones concretas para garantizarlos. La única omisión grave se refiere a la ausencia de propuestas para los centros de internamiento de adolescentes.

En materia de alimentación no se contemplan acciones para las y los adolescentes y las acciones dirigidas específicamente a las personas con discapacidad física son insuficientes. En torno a la salud, no se consideran las necesidades de las personas que, por alguna razón, tienen necesidades especiales de alimentación, por ejemplo, personas con diabetes o celiaquía, ni de las y los adolescentes en materia de alimentación. Tampoco se contemplan líneas de acción para las necesidades de las y los adolescentes que viven en centros de internamiento, así como las necesidades educativas de niñas y niños que viven con sus madres ni el derecho a la educación para las y los adolescentes en centros de internamiento. No se contempla el sistema de justicia para adolescentes. No se contempla el derecho al trabajo para las y los adolescentes en centros de internamiento, tampoco se contemplan líneas de acción específicas para personas con discapacidad física o intelectual.

No se contemplan líneas de acción específicas que respondan a grupos en condiciones de vulnerabilidad como de niñas y niños que viven con sus madres en materia del derecho a la integridad personal. Tampoco se contempla el derecho a la integridad personal para las y los adolescentes en centros de internamiento, ni para sus visitantes. En materia del derecho a un debido proceso, el objetivo y líneas de acción son en parte repetitivos, así como no se contemplan a las y los adolescentes.

c. Recomendaciones

Se recomienda crear estrategias y líneas de acción específicas para garantizar los derechos de las personas en condición de especial vulnerabilidad en los centros de reclusión –especialmente personas con discapacidad física o intelectual y adolescentes-: trabajo, alimentación y derecho a la integridad personal. Se deben incluir las reformas necesarias para garantizar el derecho a un espacio digno para vivir en los centros de internamiento para adolescentes, considerando las necesidades

especiales de este grupo de acuerdo con las Reglas de Naciones Unidas para los Menores Privados de Libertad. En este sentido, se recomienda incluir la garantía del derecho a tener contacto con el exterior para las y los adolescentes en centros de internamiento, considerando de manera especial que la interacción con sus iguales y la socialización constituye una de las principales necesidades de esta etapa, así como los efectos nocivos del aislamiento, de acuerdo con los instrumentos internacionales. En suma se recomienda incluir todas las garantías para las y los adolescentes en centros de internamiento.

4.2.2. Análisis Intersectorial

El ejercicio al derecho al acceso a la justicia en México se enfrenta a profundos obstáculos estructurales que devienen en impunidad, en la falta de credibilidad en el sistema de justicia, en la repetición de las violaciones a derechos humanos y en la indefensión de las víctimas y sus familiares. En este sentido la capacitación es muy importante desde el derecho a la igualdad y no discriminación para que jueces y magistrados puedan cumplir con sus funciones de enjuiciamiento. Es importante que existan programas con atención especializada para atender a grupos indígenas, mujeres víctimas de violencia y todos aquellos grupos sociales en condiciones de mayor desventaja en un nuevo sistema penal acusatorio, de acuerdo con la reforma constitucional.

En materia penal, si bien hay mejoras procesales, no se asegura que haya más apego a los derechos humanos ni mejores sentencias, pese a que está interiorizado en los entes públicos que cambiando las leyes se mejora la justicia. Las reformas son importantes pero no son suficientes. En el Distrito Federal aún hay pendientes modificaciones legales y programas de capacitación para incorporar el Sistema Procesal Penal Acusatorio, en el que el juez deberá decidir con base en pruebas buscadas tanto por la parte acusadora como por la defensa en un plano de paridad.

En los procesos contenciosos, a pesar de que mayormente se resuelven en contra del Estado, es bajo el índice de cumplimiento de las resoluciones o laudos. En materia de derechos económicos y sociales, existen escasos recursos jurídicos e instancias jurisdiccionales para hacer valer con efectividad los mismos. Por su parte, el juicio de amparo tiene serias deficiencias, por lo cual no es un medio adecuado para garantizar y proteger los derechos humanos.

4.2.3. Análisis Participativo

Fortalezas y aciertos

- Acertadamente se plantea la coordinación entre dependencias.
- Se reconoce la importancia del tema de la capacitación en derechos humanos de las y los servidores públicos.

Debilidades e inconsistencias

- La capacitación de las y los servidores públicos en el Programa es un tema recurrente dada su gran importancia, sin embargo, en éste no se observa una claridad, profundidad ni especificidad que deje por bien entendido lo que esta tarea debe involucrar.
- Algunas de las propuestas de capacitación en derechos humanos que son planteadas dentro de las líneas de acción del Programa resultan inviables si se toma en cuenta la dimensión, número de personal y complejidad de las instituciones.
- En lo que respecta a la coordinación entre áreas internas, e incluso dependencias, las actividades que se plantean en el Programa suelen resultar confusas, ya que en repetidas ocasiones las acciones planteadas rebasan, o no corresponden, a las atribuciones e injerencia de las instituciones
- El Programa no contempla la complejidad de la capacitación y formación del personal y los cuerpos de policía ya que la Secretaría de Seguridad Pública es una dependencia grande y con diversas funciones para garantizar la seguridad en la ciudad por lo que se requieren diferentes estrategias para cada área por los temas y problemáticas específicas que tratan.
- No se aborda el tema de lo relativo a la creación de marcos conceptuales, metodologías y principios de evaluación y seguimiento. Esto vuelve muy general el tema de la vinculación, dejando ésta bajo criterios de implementación poco claros, discrecionales y sin una base metodológica que vuelva más eficiente el proceso.

Recomendaciones

De continuidad y reforzamiento

- Si bien el Programa contempla la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en la instrucción, sensibilización y evaluación de las actividades de las y los servidores públicos, se recomienda abrir más su participación, en específico en los procesos de capacitación.
- Aunque es evidente que la capacitación en los distintos derechos alude a sensibilizar a quien la recibe, en este caso enfocada hacia las y los servidores públicos, se requiere de una visión general de las necesidades, características y problemáticas de la institución a la cual van dirigidas las recomendaciones. Partiendo de esa visión más integral, se podrían aterrizar las capacitaciones según la especificidad y demandas de cada instancia.
- Si bien es cierto que es fundamental incluir diversos protocolos en los procedimientos técnicos y de atención, no se puede dejar de mencionar que éstos mismos deben de ser creados por equipos multidisciplinarios, que incluyan no solamente a las y los expertos en la materia, sino también a miembros de la sociedad organizada y no organizada; pero sobre todo es importante que se integren a ello las aportaciones y conocimientos de las y los servidores públicos de las áreas en cuestión.

De adecuación y mejoramiento

- Se observa que es recurrente la aparición de líneas de acción, estrategias u objetivos que no corresponden a esas categorías, y que por el contrario debiesen ser reorganizadas, puesto que de no ser así, en términos de política pública, se dificulta la acción y coordinación ante la falta de claridad para definir la injerencia y facultades de los entes que se encuentren involucrados en su realización.
- En torno a los avances y evaluaciones, sería importante desarrollar indicadores de impacto para el corto, mediano y largo plazo, los cuales consideren los múltiples aspectos que involucran el cumplimiento del Programa, como pueden ser el desarrollo de infraestructura física, administrativa o de atención a la población, por citar algunos casos.

- Las capacitaciones en materia de derechos humanos que están enfocadas a las y los servidores públicos debiesen haber sido planteadas en etapas sucesivas, partiendo de las prioridades, realidades y recursos disponibles de cada organismo de gobierno, para que con ello no se vea descuidada la atención de otros rubros que también atienden las mismas instituciones.
- En cuanto a los plazos del diseño del presupuesto con una visión que contemple los derechos humanos, debe tomarse en cuenta la situación particular de los organismos público-autónomos, que no son responsables de realizar, en términos estrictos, la programación del presupuesto vía Programa Operativo Anual (POA).
- La participación de la sociedad civil que se plantea alrededor de la vida de las instituciones públicas, ya sea en su observancia, evaluación, mejora, adecuación, etc., debe de tomar en cuenta la normatividad interna, plazos y mecanismos de trabajo que existen dentro de éstas últimas. Con el fin de que las observaciones que en algún momento las organizaciones de la sociedad civil pudiesen realizar, fuesen pertinentes considerando los criterios y marcos normativos que rigen a los organismos públicos-gubernamentales. Esto, con la finalidad de que tales recomendaciones pudiesen ser efectivamente instrumentalizadas por los entes en cuestión.
- Derivado de la falta de claridad en lo tocante a la profundidad y especificidad de las capacitaciones en derechos humanos, es importante se definiera con certeza, ya que existen dependencias muy especializadas, que cuentan con un importante número de personal y que necesitarían un mayor grado de precisión para volver más eficiente la operalización de esa recomendación.
- Se sugiere que se tomen en cuenta métodos alternativos de capacitación y replica de conocimientos, que correspondan más a la realidad y necesidades de éstas dependencias públicas.
- Sería importante, a la hora de diseñar, implementar y evaluar los programas de capacitación en derechos humanos, incorporar la participación más activa del personal operativo al que van dirigidas, y quien en última instancia tiene el trato directo con la población, lo que sin duda puede enriquecería dichos métodos, procesos y/o programas de capacitación.

- En la elaboración de las líneas se tiene que contemplar el diseño del recurso que hacen las instituciones, y a partir de ello se le solicite a las áreas de finanzas que en los POAs se emitan los lineamientos y la metodología con el diseño transversal en derechos humanos que se recomienda.
- Es necesario el establecimiento de marcos conceptuales y metodológicos compartidos entre los entes ejecutores, de igual manera se requieren criterios y principios de evaluación y seguimiento que sean comunes a las instancias que los implementan. Para que una vez partiendo de una base común, se pueda comenzar a generar indicadores que sean resultado de esos criterios metodológicos compartidos.

4.3. Núcleo de Seguridad Humana

4.3.1. Análisis Interdisciplinario

4.3.1.1. Derecho a un Medio Ambiente Sano

a. Aciertos y fortalezas

En el atributo **protección, preservación y mejoramiento de los ecosistemas y entornos naturales**, las estrategias y líneas de acción son específicas y no se prestan a interpretaciones ambiguas porque apuntan a diseñar una base común para generar una política integral de desarrollo urbano, medio ambiente y vivienda. En términos de coherencia, pertinencia, temporalidad y responsables, se encuentra que el atributo es adecuado. En el atributo **manejo de residuos sólidos y peligrosos** se encuentra que las estrategias son específicas y se plantea una visión integral del manejo de residuos sólidos. En el atributo **contaminación visual y auditiva** se impulsa la difusión de información y del problema para concientizar a los ciudadanos y en el atributo **salud pública ambiental** se plantean acciones para tomar conciencia de las sustancias contaminantes y de su efecto en la salud pública. Este último se trata de un atributo muy conciso con una sola estrategia y las propuestas son coherentes y pertinentes por tratarse de manera oportuna y referirse a un tema emergente.

En el capítulo destacan con claridad las estrategias de *participación de la sociedad civil* y *sustentabilidad*. Se considera que el planteamiento de la primera estrategia transversal es adecuado, ya que toma en cuenta la participación de organizaciones civiles y sociales, instituciones académicas y la opinión de la ciudadanía. Se busca que la sociedad civil tenga capacidad de influencia y vigilancia sobre la toma de decisiones y los programas de medio ambiente (491), que se utilicen los estudios e investigaciones académicas existentes (505), y que exista una participación activa y una corresponsabilidad ciudadana por parte de la sociedad civil (498, 512, 523, 540). En materia de *sustentabilidad* se pretende fomentar el cuidado al medio ambiente a través de acciones efectivas y con un enfoque de sustentabilidad para el futuro. Entre estas acciones se encuentran generar indicadores de evaluación y seguimiento para la política ambiental y tener mecanismos más estrictos de inspección, verificación y sanción (492 y 496), fomentar la construcción de edificaciones sustentables y azoteas verdes (500 y 543), la creación y el cuidado de áreas verdes (544), mejorar y buscar más formas de transporte público no contaminante, desincentivar el uso del automóvil y

promover el uso de la bicicleta (589-591), y realizar un estudio sobre cambio climático en coordinación con el gobierno federal (596).

b. Debilidades e inconsistencias

En materia del derecho a un medio ambiente sano la principal observación en el objetivo general es un planteamiento poco claro de la problemática, de acuerdo a todos los atributos propuestos. Además no se expone de qué manera se va a garantizar el principio de igualdad y no discriminación en el cumplimiento del derecho a un ambiente sano para la población local. Por otro lado, en la mayoría de los casos los objetivos específicos que se dan suelen ser muy generales para la especificidad que se requiere, así como las justificaciones se inclinan más como recomendaciones.

Las tres estrategias en el atributo **protección, preservación y mejoramiento de los ecosistemas y entornos naturales** son en realidad líneas de acción porque son demasiado específicas. El objetivo incorpora la preocupación por la promoción de una cultura (incorporación de nuevas prácticas) con respecto a la generación y separación de la basura, pero no especifica los vehículos o canales de promoción. En el atributo **manejo de residuos sólidos y peligrosos** se encuentra que las estrategias son específicas pero no hay ninguna conceptualización desde el enfoque del derecho a la ciudad para impulsar acciones integrales desde las comunidades, el sector privado, la academia y el gobierno. Las estrategias son pertinentes para un manejo sustentable de los residuos sólidos, pero no aportan algo nuevo desde un enfoque de los derechos humanos.

El atributo sobre **calidad del aire** plantea estrategias para mejorar la calidad del aire, pero tampoco hay ninguna conceptualización desde el enfoque del derecho a la ciudad que se aborda la necesidad de implementar acciones de transporte y movilidad sustentable, o de recuperación de espacios abiertos y públicos para áreas verdes. Las estrategias son pertinentes para reducir la contaminación del aire, pero no aportan algo nuevo desde el enfoque del derecho a la ciudad ya que se requieren acciones integrales, transversales y coordinadas por diferentes dependencias para atender un problema que afecta la calidad de vida de toda la población. El atributo **contaminación visual y auditiva** y en el atributo **salud pública ambiental** plantean estrategias específicas para prevenir y resolver este tipo de contaminación, pero no hay una conceptualización explícita desde el enfoque del derecho a la ciudad, en el que se

encuentren soluciones integrales y de manera conjunta entre la ciudadanía y el gobierno.

Las estrategias transversales de *perspectiva de género, igualdad y no discriminación* y de *promoción de una cultura de derechos humanos* son abordadas de manera limitada, únicamente se consideran en la participación de los usuarios del sistema de recolección de residuos sólidos, pero no como actores que exigen sus derechos. No obstante, en algunos casos las estrategias se plantean desde un enfoque sólo técnico y de gestión sustentable.

c. Recomendaciones

El atributo **protección, preservación y mejoramiento de los ecosistemas y entornos naturales** se sugiere redefinir estrategias (7, 8 y 9) ya que en realidad son líneas de acción y se debe plantear al mismo nivel de la estrategia de rescate de barrancas, una estrategia complementaria de rescate de ríos y de rescate de cuerpos de agua superficiales. Asimismo, se debe contemplar la elaboración de reportes que contengan una evaluación del estado de los recursos ambientales y guías de acción con prácticas de cuidado y conservación por parte de la sociedad; establecer los objetivos de las campañas de acuerdo a un calendario, o bien fijar las etapas de acuerdo a un diagnóstico o evaluación de prioridades para la promoción y el cuidado de los recursos medioambientales; promover la realización de notas y reportajes entre periodistas especializados en la fuente ambiental en la ZMVM, en serie, abordando la parte medular de los derechos ambientales e incluir los canales o mecanismos de exigibilidad; y reforzar con acuerdos entre las cadenas de autoservicio, mercados y centrales de abasto, para incorporar el uso doméstico de nuevas tecnologías amigables con el medio ambiente.

En el atributo **protección, preservación y mejoramiento de los ecosistemas y entornos naturales** se sugiere implementar el formato de talleres en áreas específicas de la ciudad y transmitirlos por radio, televisión o a través de Internet. Es necesario reforzar las campañas de difusión para prevenir la generación de basura a través de talleres en zonas específicas de la ciudad, los cuales puedan ser transmitidos a través de Internet o en medios públicos y universitarios. Al atributo **calidad del aire** se debe incorporar un enfoque de derechos humanos que lo oriente. Con respecto a la Red Automática de Monitoreo Atmosférico, se sugiere promover la elaboración de análisis e identificación de actividades que inciden negativamente en la calidad del aire para ser

enviados como boletines de prensa o documentos informativos, principalmente a las estaciones de radio. De igual manera, se debe reforzar la importancia y la información aportada por esta red a través de la radio.

Las recomendaciones para el atributo de **contaminación visual y auditiva** son dar a conocer los indicadores específicos alusivos a este tipo de contaminación a través de las campañas; promover a través de folletos las mejores prácticas en materia de espacios públicos y privados libres de este tipo de contaminación; y apoyar la campaña de prevención del ruido dando a conocer los efectos adversos de los ambientes contaminados por el ruido.En el atributo **manejo de residuos sólidos y peligrosos** la principal recomendación también consiste en incorporar un enfoque de derechos humanos que oriente el atributo. Asimismo, se sugiere que la implementación de las campañas en materia de educación ambiental cuente con un consejo asesor y de seguimiento en el que se tenga un papel activo de comunicadores, y se apoye en diagnósticos que identifiquen audiencias y canales clave para la difusión de las campañas. También sería necesario ampliar el espectro de los medios alternativos al cine, las redes sociales o bien diseñar videojuegos interactivos con una perspectiva educacional en temas ambientales.

La única recomendación en relación a la estrategia transversal de *participación de la sociedad civil* sería definir de manera más clara los mecanismos de participación y enfatizar la importancia de la participación de la ciudadanía como actores que exigen sus derechos. Así como considerar para todo el capítulo la *promoción de una cultura de derechos humanos* y la *perspectiva de género, igualdad y no discriminación* con el fin de que la ciudadanía se vea a sí misma como agente con capacidad para exigir su derecho al medio ambiente y lo ejerza de forma activa.

4.3.1.2. Derecho al Agua

a. Aciertos y fortalezas

En general, las propuestas del atributo **gestión sustentable y equitativa de los recursos hídricos** son integrales porque equilibran el derecho al agua con la necesidad de realizar una gestión sustentable. Este atributo y sus estrategias son muy pertinentes ya que permiten garantizar que el derecho al agua no implique un incremento de la oferta de agua, sino una gestión sustentable. Es un importante acierto

que el enfoque sea claramente antiofertista. Las líneas de acción son específicas y no se encuentra ambigüedad.

El atributo **disponibilidad-abastecimiento continuo y suficiente de agua** forma parte de una visión integral basada en el derecho humano al agua (PIDESC). El atributo, su objetivo y estrategias son pertinentes y forman parte de un enfoque integral sobre derecho humano al agua. Las dos estrategias y sus líneas de acción son coherentes y las propuestas no son ambiguas, sino muy específicas. En términos de repetición y responsables, las propuestas son adecuadas. Las propuestas del atributo **accesibilidad física a las instalaciones de agua potable y drenaje** forman parte de una visión integral del derechoal agua porque se buscan soluciones apoyadas por las autoridades a problemáticas específicas y que pueden ser planteadas por las comunidades. En el atributo no se encontraron jerarquías de prioridades, aunque podría inferirse una jerarquía lógica en las 3 estrategias: 1) incrementar cobertura para todos, 2) para los que no tienen acceso, y 3) para los que están en asentamientos irregulares. El atributo es pertinente con respecto al enfoque de derecho humano al agua y las propuestas son pertinentes en relación al objetivo específico. Hay coherencia en las propuestas y se realizó una adecuada identificación de entes responsables.

El atributo **calidad de los servicios de atención a las y los usuarios** forma parte de la visión integral de derecho humano al agua y su planteamiento es muy específico y las líneas de acción contribuyen a alcanzarlo. Hay una sola estrategia para un objetivo específico. Es muy pertinente el atributo y sobre todo la precisión lograda en el objetivo específico. La estrategia es específica, no hay repetición y los entes ejecutores están adecuadamente señalados. Las líneas de acción del atributo **calidad del agua** convergen de manera integral para lograr el objetivo específico, y también forma parte de la conceptualización del derecho humano al agua. Las estrategias y líneas de acción son específicas y no hay ambigüedad. En términos de coherencia, pertinencia y responsables, se encuentra que el atributo es adecuado. Es muy acertado promover la participación en un ámbito dominado por los agentes técnicos, así como promover la transparencia de los datos de la calidad del agua ya que tradicionalmente ha sido información reservada.

El atributo **supervisión y evaluación de los servicios explotados o controlados por agencias concesionarias** se plantea en términos específicos y no da lugar a

ambigüedades. Inicialmente, este atributo parece demasiado específico y podría quedar dentro de un atributo sobre vigilancia de todos los organismos y agentes que participan en la gestión del agua. Sin embargo, por la importancia que reviste el contrato de servicios con las empresas a lo largo de más de 15 años, es recomendable que quede así, como un atributo especial e independiente de otros. El atributo **accesibilidad económica** es integral en la medida en que forma parte de los conceptos del derecho humano al agua. En los términos de especificidad, coherencia, pertinencia y responsables, se encuentra que el atributo es adecuado.

El capítulo sobre el derecho al agua responde principalmente a las estrategias transversales de *sustentabilidad* y *participación de la sociedad civil*. La estrategia de *sustentabilidad* guía todo el capítulo y se encuentra en la mayoría de los atributos. Algunos ejemplos de líneas de acción que se pueden mencionar son la protección y conservación del suelo de conservación, barrancas, lagos, etc. (634); la creación de mecanismos para favorecer la filtración del agua a los acuíferos (638); promover políticas de saneamiento sustentable (654); fomentar la cultura de aprovechamiento del agua de lluvia (655) y de reciclaje del agua (665); y diseñar planes de contingencia ambienta (737), entre otras. Lo importante es que la estrategia está transversalizada en todo el capítulo. La estrategia de *participación de la sociedad civil* se presenta en las muchas líneas de acción que buscan incluir a las organizaciones de la sociedad civil y a la academia en la realización de estudios e investigaciones, así como en el diseño de mecanismos para atender la situación del agua en la Ciudad de México (620, 651, 709, 719, 720, 760, 777, etc.), o involucrar a la ciudadanía en tareas de vigilancia y monitoreo, y capacitación y difusión (660, 685, 686, 698, 760).

b. Debilidades e inconsistencias

En materia del derecho al agua, la congruencia del objetivo general con los atributos se observa en el planteamiento de algunos de los obstáculos, retos y soluciones para la accesibilidad, la disponibilidad y el abastecimiento del agua en el Distrito Federal. No obstante resalta una justificación limitada dado que no se plantea la problemática sobre la accesibilidad económica, la calidad del agua y la calidad de los servicios. Además, no se plantea una definición clara sobre servicios explotados o controlados por agencias concesionarias que explique la situación particular que existe en el Distrito Federal. La justificación del objetivo general se centra principalmente en los tres primeros atributos.

En el atributo **gestión sustentable y equitativa de los recursos hídricos** se detectan repeticiones entre líneas de acción de distintos atributos, y las estrategias de este atributo forman un todo coherente, pero aunque se plantean todos los puntos esenciales para una gestión sustentable, no hay jerarquización lógica ni de prioridades entre los mismos. El atributo **accesibilidad física a las instalaciones de agua potable y drenaje** plantea propuestas específicas, aunque se identifica una repetición al remarcar en dos estrategias de este atributo que el acceso al agua potable debe realizarse a precio razonable.

El atributo de **calidad de los servicios de atención a las y los usuarios** no responde claramente a una estrategia, y una manera de fortalecerlo sería rediseñándolo como un atributo de exigibilidad de la calidad en el marco de los derechos humanos. Aquí podrían retomarse los planteamientos de la tercera estrategia del atributo 15.6. En el atributo de **accesibilidad económica** la insuficiencia consiste en que únicamente aborda el tema de las tarifas y no el de los costos y la economía del sistema. Algunos temas económicos están presentes en otros atributos.

El atributo **supervisión y evaluación de los servicios explotados o controlados por agencias concesionarias** tiene una influencia predominante en términos de *exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos*. No hay que confundir la necesidad de supervisar y evaluar a las empresas que tienen un contrato de servicios en términos técnicos de eficacia y eficiencia. Eso es materia de otro tipo de programa. En este caso se trata de vigilar y garantizar el respeto al derecho al agua.

c. Recomendaciones

En el atributo **gestión sustentable y equitativa de los recursos hídricos** se recomienda homologar un mismo nivel de jerarquía para todas las estrategias y líneas de acción para evitar la dispersión y heterogeneidad de niveles que se mezclan; establecer una jerarquización de prioridades; jerarquizar la temporalidad definiendo las acciones a corto, mediano y largo plazos; y en vez de incluir en el texto de las líneas de acción a los corresponsables, extraerlos e incorporarlos en el rubro de corresponsables.

Se recomienda reforzar la difusión de estudios mediante la elaboración de audiovisuales de corta duración para ser transmitidos en radio y televisión, así como piezas de información para periódicos y revistas, dar a conocer la información de fugas

mediante planos interactivos; incluir el control automatizado de la medición de agua del acuífero y los racionamientos o cortes en un sistema de Monitoreo (o alertas) de factores ambientales y sustentables de la Ciudad de México; generar folletos que sirvan como manual para la difusión de técnicas de cosecha de agua de lluvia; diseñar una serie de folletos impresos que compilen las mejores prácticas en materia de uso y aprovechamiento racional del agua, trasladarlos al lenguaje audiovisual; e integrar un consejo consultivo para la definición de contenidos, elección de canales y establecimiento de plazos y objetivos. También se recomienda establecer canales de monitoreo por parte de los ciudadanos a través de observatorios ciudadanos y la puesta de línea de páginas Internet que compilen toda esta información. Se requiere articular las acciones de comunicación entre los observatorios, los estudios y diagnósticos, vinculando en los mensajes y contenidos el enfoque de derecho con el de sustentabilidad.

En el atributo **disponibilidad-abastecimiento de agua continuo y suficiente** se recomienda realizar un estudio y establecer criterios para definir la dotación básica en el Distrito Federal, ya que no necesariamente la dotación definida por la OMS se aplica a una ciudad con estas características. También se recomienda incorporar de manera más clara el tema de la frecuencia en la dotación; definir el tipo de mecanismos de participación social que podrían ser adecuados para incidir en este ámbito en el que ha predominado un enfoque técnico y establecer canales de difusión de los estudios de consumo y abastecimiento por delegación.

En el atributo **accesibilidad física a las instalaciones de agua potable y drenaje** se sugiere que en vez de líneas de acción sueltas, se proponga un programa específico que atienda la problemática del acceso al agua en los asentamientos irregulares (en suelo de conservación y zonas de riesgo como en las líneas 711 y 712). Para esto se recomienda tomar a la tercera estrategia. Al igual que el atributo anterior, sería conveniente fortalecer de manera explícita y con mayor definición sobre los mecanismos mediante los cuales pudiera garantizarse la estrategia transversal de la *Participación de la sociedad civil.*

Como recomendación en el atributo **calidad de los servicios de atención a las y los usuarios** se sugiere debatir y definir con mayor claridad el concepto de calidad del servicio y sobre todo, generar una línea de acción consistente en educar al usuario en su derecho a exigir una mejor calidad en la atención y en el servicio. Se deben también

considerar los módulos de información como centros para la promoción de buenas prácticas y nodos con datos y diagnósticos sobre el uso y abasto del agua en zonas específicas de la ciudad.

En el atributo **calidad del agua** se sugiere que todas las líneas de acción referentes al presupuesto se agrupen en una estrategia relacionada con este aspecto. La tercera estrategia "Mejorar la calidad del agua suministrada a la población capitalina" es muy general. Podría redefinirse como una estrategia de innovaciones tecnológicas. Las estrategias segunda, cuarta y quinta podrían reformularse en una sola estrategia sobre monitoreo, transparencia y vigilancia. El índice de calidad del agua debería aplicarse también al agua embotellada así como a los centros de venta de agua purificada, a través de los módulos de información y con la distribución de folletos; y se propone también dar a conocer a través de la televisión los beneficios que tiene la reutilización del agua, para generar una percepción positiva entre la población. Hay líneas de acción que podrían reacomodarse temáticamente en una estrategia más afín, como la 749 de la tercera estrategia que debería estar en la quinta estrategia.

Las recomendaciones del atributo **accesibilidad económica** se relacionan con la estrategia "Garantizar la seguridad humana" ya que debería dar lugar a un nuevo atributo en el que se definan líneas de acción para proteger a las poblaciones vulnerables de cualquier tipo de amenaza de corte o exclusión del acceso al agua. En segundo lugar, se recomienda que este pudiera ser un atributo que además definiera líneas de acción jurídicas para hacer que el derecho humano al agua se cumpla. En tercer lugar, habría que incluir una línea de acción destinada a fortalecer los esquemas de subsidio a las poblaciones vulnerables (tercera edad, discapacitados, etc.).

Finalmente, algunas líneas de acción relativas al presupuesto que estén incluidas en otros atributos podrían traerse a este para plantear un atributo integral en términos de economía del agua. Una manera de fortalecer este atributo es, además de verlo de manera integral como la economía del agua y no sólo en términos de tarifas, incorporándole de manera más fuerte las estrategias transversales de *Accesibilidad*, *Perspectiva de género, igualdad y no discriminación*, pero sobre todo las estrategias de *Presupuesto y Transparencia y acceso a la información*. Con respecto a la difusión sobre el sistema de tarifas, se recomienda diseñar simuladores en Internet o bien, hojas de cálculo (como los utilizados por los bancos para el cálculo de intereses por crédito), que las personas puedan emplear para calcular su gasto-consumo de agua.

Bajo la estrategia transversal de *promoción a una cultura de los derechos humanos* también están contempladas las campañas y acciones encaminadas a promover la información pública con el enfoque de acceso al agua como derecho, la disponibilidad y abastecimiento continúo de agua y accesibilidad a las instalaciones de agua potable y drenaje. Sin embargo, es recomendable que estas líneas de acción se ajusten a un enfoque de los derechos humanos, ya que las líneas de acción tienden a ser muy técnicas y a olvidar la parte del derecho al agua en el que se debe garantizar la disponibilidad, la accesibilidad y la asequibilidad en el derecho al agua.

4.3.1.3. Derecho a una Vivienda Adecuada

a. Aciertos y fortalezas

En el atributo de **habitabilidad**, las estrategias transversales en materia de gestión de recursos son claras. Se pretende promover la obligatoriedad de subsidios y mecanismos financieros a beneficiarios de créditos del INVI y a productores sociales de vivienda para brindar asesoría técnica integral con el apoyo de universidades, colegios de arquitectos, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la materia. También se contempla reforzar las acciones de complementariedad de recursos crediticios provenientes de diferentes fuentes (INVI, Delegaciones del DF, Fovissste, Infonavit, Fonhapo y Conavi y subsidiarios de Conavi y Fonhapo), así como impulsar un programa emergente de creación de mecanismos de acceso real a créditos blandos o de menor monto para sectores en condiciones de exclusión y pobreza, buscar mecanismos de financiamiento para la realización de programas de renovación y mantenimiento de los inmuebles habitacionales e impulsar estímulos fiscales para el mejoramiento y construcción de vivienda.

En el atributo **gastos soportables y asequibilidad de la vivienda**, las estrategias y las líneas de acción se plantean de manera integral y clara. Se pretende revisar las reglas de operación para acceder a créditos y/o subsidios, para impedir abusos de las instituciones bancarias y otras entidades financieras, mejorar los instrumentos de créditos, ahorros y subsidios para sectores en situación de pobreza, exclusión y discriminación, y se pretende impulsar un programa de apoyos especiales de crédito para mujeres jefas de hogar no propietarias, así como asignar los créditos por parte del INVI en igualdad de oportunidades para las personas solicitantes integradas a la bolsa de vivienda, integrantes de las organizaciones sociales, y personas afectadas por

expropiaciones. Se plantea la necesidad de incrementar los recursos federales destinados para la inversión en vivienda popular.

Las acciones son coherentes y consistentes en materia de participación ciudadana dado que se contempla fomentar la Producción Social del Hábitat (PSH) y la Producción Social de la Vivienda (PSV) para los sectores de la población en desventaja social y económica, a través de acciones como la reserva territorial, la transferencia de plusvalía, la bolsa de suelo y de inmuebles ociosos, la expropiación, la desincorporación, entre otras. También se contempla ampliar los alcances de los programas de apoyo a la producción social espontánea como el de mejoramiento barrial y mejoramiento de vivienda, así como diseñar programas específicos de producción social organizada enfocados al mejoramiento y densificación de barrios en proceso de consolidación; a la rehabilitación o renovación de áreas en deterioro, a la reubicación o protección de viviendas asentadas en zona de riesgo, a la producción de viviendas terminadas, nuevas o progresivas y de conjuntos habitacionales en zonas de reciclaje o expansión. Por último se contempla fomentar la participación ciudadana en las decisiones de política pública y legislación relacionada con el derecho a la vivienda y el hábitat, a través de acciones de difusión, consulta, incorporación en consejos, entre otras, y promover proyectos sociales productivos y generadores de ingreso para los participantes de proyectos de producción social.

Una fortaleza del atributo **accesibilidad a la vivienda** es que considera de manera prioritaria atender a los grupos sociales en situación de discriminación y exclusión. Todas las acciones son coherentes con el objetivo en cuanto a la necesidad de atender a grupos en situación de discriminación y exclusión (personas adultas mayores, personas con discapacidad, niños y niñas en abandono y en tutela). Sólo falta considerar otros sectores que también merecen medidas especiales para tener acceso a una vivienda adecuada, en particular jóvenes que pueden independizarse y/o formar una nueva familia. Destacan propuestas para impulsar mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales necesarios con el objetivo de hacer exigible y justiciable el derecho a la vivienda adecuada, y también se propone fortalecer mecanismos de quejas en caso de actos de discriminación en el otorgamiento de créditos. También se plantea impulsar mecanismos de protección para que las personas no sean víctimas de fraudes y abusos por parte de organizaciones gestoras de vivienda, y generar mecanismos judiciales, cuasi judiciales y administrativos para que se ofrezca reparación a las víctimas de violación del derecho a la vivienda, en el que incluye la falta de acceso al

crédito y al subsidio. Sin embargo, no están claras cuáles son las estrategias para el logro de los objetivos.

En el atributo **lugar adecuado** se plantean crear mecanismos eficaces de coordinación intersectorial y con las delegaciones en materia de construcción y mejoramiento de la vivienda, mejoramiento comunitario, mejoramiento barrial, planes y programa de desarrollo urbano y programas sectoriales, y atención de las condiciones de los espacios públicos en zonas con alto grado de marginación, así como facilitar el incremento de usos de suelo compatibles como comercio y servicios en conjuntos habitacionales. En materia de gestión de recursos se propone fortalecer los programas de formación y recuperación de espacios públicos por medio de mayor asignación presupuestal, impulsar la disponibilidad de suelo apto para el desarrollo de vivienda sustentable mediante mecanismos financieros para la constitución de reservas ecológicas, lo cual es conveniente con el objetivo.

Una de las estrategias que destaca en el derecho a la vivienda es la *participación de la sociedad civil*. Dentro del capítulo se pueden encontrar varias líneas de acción que incorporan la participación de la sociedad civil – tanto de las organizaciones de la sociedad civil y la academia, como de la población de los asentamientos irregulares o en situación de vulnerabilidad en el tema del derecho a la vivienda – en el estudio, análisis y monitoreo de los problemas de vivienda (815, 832, 825, 844, 870), así como en la realización de mesas y foros y en la participación directa en la formulación de la política pública (870, 879, 901, 908, 941).

Por otra parte, también se destaca la estrategia transversal de *accesibilidad*, ya que existe un atributo sobre el tema en específico, además de varias estrategias que también proponen acciones para hacer accesible el derecho a la vivienda. Algunas de estas líneas de acción buscan ampliar la reserva del suelo para vivienda (784, 786), facilitar la escrituración y los procedimientos involucrados (789, 790, 791, 793), fomentar la regularización de las viviendas (799-803) y otras acciones encaminadas a facilitar el acceso a la vivienda de los grupos más marginados (822, 835, 910, 911, 916, etc.).

b. Debilidades e inconsistencias

En la justificación del objetivo general no existen reflexiones sobre el tema de los desalojos y la seguridad de la tenencia de la tierra que están presentes como atributos,

y se plantea la necesidad de coordinación interinstitucional para promover una política pública con enfoque de derechos humanos y sustentabilidad, pero es tratado en los atributos y estrategias de manera muy ambigua. También falta plantearse un enfoque de derecho a la ciudad, que se refiere al "usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado"[16]. La visión del derecho a la ciudad debe utilizarse para incidir en barrios, colonias o pueblos en condiciones de marginación y deterioro, y para plantearse entornos urbanos habitables y seguros para los distintos sectores de la sociedad y las futuras generaciones.

El objetivo y las estrategias del atributo de **seguridad jurídica de la tenencia** plantean garantizar la seguridad jurídica del suelo para todas las personas. Sin embargo, algunas líneas de acción son muy ambiguas y se repiten, y otras son complementarias. La primera estrategia y su primera línea de acción sobre la necesidad de desarrollar una política de suelo son lo mismo. En las estrategias y líneas de acción no se refleja una visión integral del derecho a la vivienda como un derecho a la ciudad. Tampoco se refleja una jerarquización de prioridades en el conjunto de estrategias y líneas de acción, sobre todo para atender a los sectores en condiciones de asentamiento informal y en suelo de conservación.

En las estrategias transversales de *Perspectiva de género, igualdad y no discriminación*, y *Participación ciudadana* no se plantean criterios claros. Tampoco existe claridad de los mecanismos para el aprovechamiento del suelo urbano que garanticen el derecho a la vivienda entre los sectores sociales más vulnerables. En general, en las distintas estrategias y líneas de acción, la participación ciudadana es un componente al que sólo se hace referencia sin explicar como se garantizará la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas.

En el atributo **desalojos**, el objetivo y las estrategias se plantean la necesidad de evitar el desalojo no justificado y atender a los sectores con apego a los instrumentos internacionales. No obstante algunas líneas de acción parecen insuficientes para atender a las personas en situaciones de desalojo, sobretodo a la población femenina,

[16] Carta de la Ciudad de México por el derecho a la Ciudad.

infantil, adulta mayor, con discapacidad y en situación de exclusión o discriminación. En términos de coherencia y pertinencia, las líneas de acción son adecuadas**,** pero se enfocan más a la necesidad de reformas jurídicas y a la capacitación de servidores públicos.

La estrategia transversal de *participación ciudadana* se refleja en algunas acciones pero es insuficiente porque también se requiere involucrar a la ciudadanía en procesos de alojamiento provisional, y en la búsqueda de una solución de vivienda definitiva como una medida para exigir y hacer efectivo el derecho a la vivienda. Sin embargo, la estrategia sólo se plantea en el monitoreo y en el análisis de los desalojos, en el diseño de un sistema de registro público de dichos desalojos, así como en la elaboración de un protocolo de actuación para realizar desalojos y desocupaciones, y los lineamientos del TSJDF en materia de lanzamientos basados en los derechos humanos.

El planteamiento de las estrategias y líneas de acción en el atributo de **disponibilidad de servicios e infraestructura** son insuficientes porque se proponen acciones muy generales como ampliar los servicios y fomentar el uso de tecnologías, pero no se ofrecen mecanismos claros para garantizar el acceso y calidad a estos servicios por parte de los sectores de la población más necesitados. Sólo se plantean estrategias muy generales al establecerse la necesidad de incrementar o garantizar el acceso a los servicios e infraestructura urbana. Se presenta claridad en el planteamiento de las propuestas, pero éstas no garantizan el cumplimiento del objetivo.

Las estrategias transversales que resaltan en este atributo son *Participación ciudadana y Accesibilidad*. Para el caso de la participación ciudadana, el planteamiento es insuficiente porque sólo se centra en la problemática de los asentamientos irregulares y en impulsar acciones técnicas y sociales. También se plantea sólo para fomentar el uso de tecnologías alternativas de saneamiento en viviendas y ahorro de energía, así como para definir acciones articuladas en materia ambiental, de vivienda y agua, y sobreexplotación de los acuíferos. Por su parte, el planteamiento de la estrategia de accesibilidad en las líneas de acción es muy general, y sólo se propone superar la inequidad en la cantidad y calidad del agua suministradas en la zona oriente y sur de la ciudad en especial, y definir alternativas viables para la dotación de servicios de agua potable. La estrategia de accesibilidad se plantea en la necesidad de agilizar las conexiones domiciliarias a la red de suministro de agua, en particular en el caso de los conjuntos habitacionales del INVI, y agilizar las conexiones para cada vivienda a la red

pública de electricidad, así como ampliar los servicios de drenaje para cada vivienda donde sea posible

En el atributo de **habitabilidad**, la visión de las propuestas de este objetivo no es integral porque todo parece limitarse a las viviendas sin incluir el papel del entorno en las necesidades de residencia de las personas. El objetivo y las primeras dos estrategias son claras en el planteamiento de mejorar las condiciones de vivienda, y en el objetivo se plantea la necesidad de mejorar la calidad de vida de las personas pero no hay una definición de este término. Pero las estrategias y líneas de acción son muy generales en las propuestas de mejorar la calidad de vida de los habitantes. Asimismo, la tercera y cuarta estrategia plantean acciones muy generales, y en ocasiones ambiguas. En términos de coherencia hay que resaltar que se plantean demasiadas líneas de acción que se relacionan poco entre sí, por lo que parece difícil su cumplimiento.

A diferencia de la estrategia transversal de gestión de recursos, la estrategia de coordinación y articulación sólo se plantea la necesidad de fortalecer la articulación y coordinación entre los operadores de los programas de mejoramiento de la vivienda. También se señala la necesidad de una mayor articulación entre los programas de las Delegaciones del D.F. y el Gobierno Federal para la recuperación de espacios públicos, el fortalecimiento de la economía local y la sustentabilidad de la ciudad, pero no se hacen propuestas para lograrlo. Finalmente, la participación ciudadana se contempla para la elaboración del Reglamento de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, en la que se incorporen estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada; en la elaboración de proyectos en materia de protección civil y mitigación de riesgos, e impulsar foros, estudios y otras acciones en las que se profundice sobre el concepto de riesgo y expropiación por falta de condiciones de habitabilidad, y para adoptar las acciones de política pública pertinentes. También se contempla la participación ciudadana para recabar información detallada desagregada por sexo y edad sobre la situación de habitabilidad de la vivienda en la ciudad, y establecer indicadores que den cuenta de la calidad de la vivienda (materiales, procesos y sistemas constructivos, entorno físico y el hacinamiento). Sin embargo, no se definen cuáles son los espacios y los instrumentos de la participación ciudadana.

En el atributo **gastos soportables y asequibilidad de la vivienda** se plantean propuestas específicas en cuanto a la necesidad de atender a la población en situación

de pobreza y en condiciones de discriminación o exclusión social. No obstante la tercera estrategia es poco clara y la cuarta estrategia es muy general. Algunas de las propuestas son integrales tales como fomentar la Producción Social del Hábitat (PSH) y la Producción Social de Vivienda (PSV), e involucrar a los diversos sectores de la población en condiciones de desventaja social y económica para atender no sólo el derecho a la vivienda sino también el derecho a la ciudad. Pero otras son insuficientes por no contemplar una serie de acciones necesarias para impulsar de manera eficaz la PSH y PSV. Resulta primordial evaluar de manera particular la relación existente entre las propuestas planteadas y la conexión entre ellas. Destaca que no se contemplan a la Sedeso-DF y otras dependencias del GDF que son clave para atender las necesidades de diversos sectores de la población, vinculadas con la vivienda como es el caso del espacio público.

El atributo de **accesibilidad a la vivienda** plantea estrategias claras en cuanto a promover la accesibilidad al derecho a la vivienda, y las acciones que plantean garantizar una vivienda adecuada y accesible para los sectores sociales en situación de discriminación y exclusión, pero no se propone una visión integral que permita el pleno goce de los recursos que se ofrecen en una ciudad para vivir en un lugar seguro y habitable para las futuras generaciones. El atributo **lugar adecuado** se plantea en el objetivo una “política integral en materia de desarrollo urbano para garantizar vivienda y fortalecer los activos ambientales y territoriales”. Son claras las medidas necesarias para generar un impacto en el entorno urbano, pero no así las acciones para coadyuvar a reducir las distancias entre lugar del trabajo y vivienda. Tampoco son claras las medidas en cuanto que se pretende garantizar la defensa de los activos ambientales y territoriales desde un enfoque metropolitano y regional. Las líneas de acción que se centran en mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y entre las dependencias del Gobierno del Distrito Federal y generar un impacto físico, social, cultural y económico, son demasiado generales. Las propuestas no se sustentan en un enfoque de derecho a la ciudad, que es necesario para impulsar medidas integrales para garantizar que las viviendas se encuentren en lugares seguros y acceso a diferentes servicios públicos. Las propuestas son pertinentes con el objetivo puesto que apuntan al mejoramiento y construcción de la vivienda, pero no plantean cómo tener un verdadero impacto en el entorno urbano, social y económico.

En el atributo de **adecuación cultural**, la primera estrategia es poco clara y la segunda lo es más en cuanto a la necesidad de impulsar la participación ciudadana en el diseño

de políticas de desarrollo urbano. Además, las líneas de acción de la primera estrategia para cumplir con el objetivo son muy generales mientras que las líneas de acción de la segunda estrategia están más apegadas a fortalecer la participación de la ciudadanía en las políticas de desarrollo urbano y vivienda. La estrategia transversal de *Participación ciudadana* resalta en el planteamiento de las propuestas pero se plantea de manera muy general y en ocasiones con poca claridad en las líneas de acción. La participación se plantea a través del impulso de foros multisectoriales, fomentar la responsabilidad vecinal y la realización de asambleas vecinales, así como fomentar el diálogo para analizar posibles cambios a la Ley de Participación Ciudadana y a la Ley de Propiedad en Condominio de inmuebles del Distrito Federal. También se plantea la participación ciudadana para impulsar talleres de fomento a la repartición equitativa de tareas comunales, promoviendo la participación activa de las mujeres en la toma de decisiones sobre el desarrollo comunitario, las problemáticas de seguridad, acceso a servicios, obstáculos para acceder a la vivienda y elevar la calidad de vida de las mujeres y sus hijos e hijas, lo cual es coherente con el objetivo propuesto y contribuye a su logro.

c. Recomendaciones

En el atributo **seguridad jurídica de la tenencia** es necesario establecer cuáles serán los mecanismos legislativos y jurídicos necesarios con el objetivo de asegurar el pleno y efectivo aprovechamiento del suelo urbano, de los inmuebles públicos y privados no utilizados, sub-ocupados o desocupados para que se pueda cumplir con una función social de la propiedad. Los beneficios de operaciones y transformaciones urbanísticas deben canalizarse a los programas que garanticen el derecho a la vivienda mediante una política de suelo y ordenamiento territorial que permita incrementar la oferta legal del suelo y ayudar a mejorar las condiciones de seguridad entre los sectores vulnerables de la población y en condiciones de desventaja social y económica.

Finalmente, debe reconocerse que existe la necesidad de priorizar las medidas para atender a los sectores más desfavorecidos y en situación de exclusión con el objetivo de hacer efectivo el derecho a la vivienda. También se recomienda plantear estrategias y líneas de acción que incluyan la participación ciudadana y la igualdad y no discriminación como componentes centrales, así como tomar en cuenta que el desarrollo de una política integral y sustentable de aprovechamiento del suelo debe también contemplar efectivas acciones de coordinación entre las dependencias y la

articulación de programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ecológico. La coordinación gubernamental debe explicitarse para todas las acciones, no sólo en los procesos de escrituración de vivienda, regularización progresiva de asentamientos consolidados y tareas para realizar el censo de asentamientos irregulares.

En materia de **desalojos**, se propone establecer medidas específicas y afirmativas para atender a la población femenina, infantil y otros sectores que enfrentan condiciones de desalojo y ampliar la estrategia de participación ciudadana hacia acciones que permitan garantizar el derecho a la vivienda ante posibles desalojos y lanzamientos. Se deben explicar que tipo de acciones se pueden realizar en materia de orientación, protección y asistencia para personas en situaciones de desalojo, lanzamiento o desocupación, con especial atención hacia la población femenina, infantil, adulta mayor, con discapacidad y en situación de discriminación y/o exclusión como se propone en la tercera estrategia.

En el atributo de **disponibilidad de servicios e infraestructura** se requiere que las estrategias y líneas de acción deben estar definidas para atender a los grupos más vulnerables y en situación de exclusión, porque son los sectores que tienen mayores dificultades para mejorar su situación en la ciudad al no tener los servicios básicos. También es importante enfatizar que la disponibilidad y calidad de servicios e infraestructura requiere tratarse desde un enfoque del derecho a la ciudad para los sectores de la población en situación de exclusión y pobreza. Es necesario plantearse la necesidad de asegurar el disfrute equitativo, universal y sostenible de los servicios e infraestructura para mejorar las condiciones de vida de los desfavorecidos. Finalmente, es importante plantearse medidas especiales para cubrir las necesidades de infraestructura y servicios de los sectores en situación de vulnerabilidad, y en condiciones de desventaja social y económica que representen acciones de protección e integración social, distribución de recursos, acceso a los servicios básicos y no discriminación.

En el atributo de **habitabilidad** se propone en el planteamiento del objetivo la definición de calidad de vida y desarrollo sustentable desde un enfoque de derecho a la ciudad para que se presenten medidas de prevención frente a la contaminación, y la ocupación desordenada del territorio y de las áreas protegidas, y se incluya el uso adecuado de los espacios públicos, el desarrollo comunitario, la ampliación de zonas verdes y de entretenimiento. Asimismo, para asegurar que las viviendas sean

habitables es necesario diseñar estrategias y líneas de acción para promover la recuperación y revitalización de áreas degradadas, que contribuya a respetar la diversidad cultural y social dentro de la ciudad. Cabe mencionar que también es importante aclarar que los programas de mejoramiento barrial y que los programas de mejoramiento de vivienda representan medidas integrales para ejercer el derecho a la ciudad, y señalar los mecanismos necesarios para impulsar dichos programas tales como la participación ciudadana organizada capaz de transformar su vida cotidiana y su entorno urbano, y la coordinación entre las instancias del Gobierno del Distrito Federal y de las delegaciones. Es importante que más allá del Programa del Mejoramiento de espacios públicos en las líneas de acción se reflejen otras medidas específicas para mejorar y transformar espacios públicos desde los cuales garantizar el desarrollo comunitario.

En el atributo **gastos soportables y asequibilidad de la vivienda** se propone aclarar los mecanismos específicos para apoyar la Producción Social del Hábitat y la Producción Social de Vivienda como acceder con facilidad a suelo legal, autorizado para uso habitacional; esquemas crediticios para la adquisición de suelo, mecanismos ágiles para la regularización de la tenencia de la tierra en zonas en proceso de consolidación habitacional; estímulos fiscales y precios de escrituración y registros adaptados a este sistema de producción de vivienda, entre otros. También sería necesario definir el tipo de instrumentos legales, financieros, administrativos, programáticos de inducción y de fomento para desarrollar el sistema de producción social de vivienda como acceso a tecnologías, estímulos fiscales, recursos y facilidades administrativas, capacitación, marco jurídico, y programas apegados a las necesidades y dinámicas sociales. Otra recomendación es establecer las acciones que deben implementar los productores sociales de vivienda: la participación democrática de los pobladores organizados, prespuestación y planeación participativa, procesos de urbanización progresiva, entre otros. También se deben definir las necesidades que se requieren para impulsar procesos de producción social de vivienda como programas de capacitación e intercambio técnico, negociación y establecimiento de convenios con productores y distribuidores, participación en el diseño y evaluación de materiales y componentes alternativos, y asistencia técnica. Una última recomendación es promover procedimientos de exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la vivienda.

Como recomendaciones en el atributo de **accesibilidad a la vivienda** se plantea que en el objetivo se debe realizar una definición de vivienda adecuada, y grupos en

situación de discriminación y exclusión, así como establecer los criterios de atención a determinados sectores de la población en situación de discriminación y exclusión. De igual manera, la accesibilidad debe plantearse desde un enfoque de derecho a la ciudad, y no sólo como accesibilidad física, accesibilidad a la vivienda y accesibilidad a la justicia en materia de derecho a la vivienda para los sectores más necesitados de la población. También es importante relacionar este objetivo con el objetivo de asequibilidad de la vivienda (accesibilidad económica) por enfocarse a los sectores sociales en situación de discriminación y exclusión por sus condiciones de desventaja económica y social. Se deben definir las estrategias de participación ciudadana y gestión de recursos en las estrategias y líneas de acción para impulsar el acceso pleno a una vivienda digna y habitable.

En el atributo **lugar adecuado** se propone que este objetivo se relacione con el objetivo de habitabilidad y se plantee desde un enfoque del derecho a la ciudad. Es necesario plantear propuestas más integrales para el cumplimiento del objetivo como una activa participación de la ciudadanía en programas especiales o acciones positivas. De igual manera se sugiere definir el concepto de activos ambientales y territoriales de la Ciudad de México que se menciona en la primera estrategia. Debe plantearse la tranversalidad de la participación ciudadana, y ampliar las medidas para la gestión de recursos puesto que se pretende una política integral de desarrollo urbano desde una visión metropolitana. En el atributo **adecuación cultural** se plantea que el objetivo debe abordarse desde un enfoque de derecho a la ciudad, que debe reasignar algunas acciones y se propone priorizar las acciones e identificar las más importantes así como incluir la estrategia transversal de coordinación gubernamental y ampliar las acciones dirigidas a la gestión participativa de recursos.

Como recomendaciones para este capítulo, se sugiere incorporar acciones para fortalecer las estrategias transversales de *promoción de una cultura de derechos humanos* para enfatizar el derecho a la vivienda como un derecho a la ciudad, así como de *coordinación y articulación*, ya que si bien hay algunas líneas de acción que siguen esta estrategia (809, 828, 862, 925, 928), es necesario fortalecerlas para que tengan un impacto verdadero.

4.3.1.4. Derecho a la Educación

a. Aciertos y fortalezas

Sobre este apartado se puede decir que a lo largo de la redacción de los temas que lo conforman, hay una clara relación y conexión con su objetivo general de hacer efectivo el derecho a la educación. En general, se considera que los objetivos de este capítulo son claros y pertinentes, y las estrategias y líneas de acción son específicas y coherentes entre ellas. Los atributos son adecuados en cuanto a que el tema que tratan es de la mayor relevancia para la población del Distrito Federal. Existe relación y coherencia entre las líneas de acción y las estrategias y de éstas con los objetivos específicos.

En el atributo de **descentralización educativa** se encuentra que la estrategia y las líneas de acción son claras, ya que se centran todas en apoyar el proceso de descentralización mediante un plan de acción, diálogo y negociación con el gobierno federal, el Congreso de la Unión y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, lo cual debe ser sin duda una acción prioritaria. También se impulsa la participación de la sociedad civil al proponer un grupo de trabajo con académicos y OSC para definir acuerdos y un programa para reimpulsar el proceso de descentralización de los servicios educativos en el Distrito Federal.

Las acciones planteadas en el atributo de **educación inicial** son coherentes para cumplir con la estrategia y el objetivo específico planteado ya que se proponen, de manera acertada y oportuna, la necesidad de diseñar e implementar un programa afirmativo para apoyar los centros dedicados a la educación inicial. En el atributo de **disponibilidad, acceso y permanencia en la educación básica**, se busca promover la permanencia y acceso a la educación, combatir la exclusión escolar y la discriminación en el ámbito educativo y proponer programas de nivel básico sin contenidos discriminatorios.

Para el atributo de **disponibilidad, acceso y permanencia en la educación media superior y superior** se distinguen las propuestas para diseñar y presupuestar programas para construir y habilitar nuevas preparatorias; dar becas e incentivos económicos para jóvenes en situación de marginación o deserción escolar; promover la educación y el empleo; apoyar con la adquisición gratuita de útiles y materiales

escolares, libros de texto, etc., mientras que la segunda busca establecer un programa de becas, principalmente para mujeres jóvenes indígenas, diversificar la formación profesional y técnica, así como aumentar el acceso y la retención de niñas y mujeres en la enseñanza y la formación profesional.

Del atributo de **calidad y adaptabilidad** se destaca la especificidad con la que están planteadas las estrategias y líneas de acción. En general el objetivo, las estrategias y líneas de acción incorporan un enfoque integral por contemplar la necesidad de capacitar, adaptar programas de estudios y desarrollar actividades educativas en temas relacionados a la salud y la educación sexual y reproductiva, a la diversidad sexual, a la igualdad y no discriminación y los derechos humanos en su conjunto. La estrategia y líneas de acción del atributo de **erradicación del analfabetismo** son claras en cuanto al planteamiento de propuestas para impulsar un programa integral, realizar campañas de alfabetización y diseñar un programa dirigido a mujeres indígenas. Se plantea el desarrollo de una estrategia integral para la alfabetización de toda la población capitalina. Finalmente, para el atributo de **educación en derechos humanos** destaca también la claridad, coherencia y especificidad con la que están redactadas las líneas de acción y estrategias dado que las propuestas reconocen la importancia de implementar programas de educación en derechos humanos en el ámbito formal.

La primera estrategia transversal que se destaca en el capítulo sobre el derecho a la educación es la *perspectiva de género, igualdad y no discriminación*. A través de esta estrategia transversal, en muchas líneas de acción se busca incluir un enfoque de género y una atención específica para cada grupo de población. De igual manera, esta estrategia no queda contenida en un solo atributo o estrategia, sino que se puede encontrar a lo largo del capítulo. Algunos ejemplos son la implementación de acciones afirmativas dirigidas a los grupos de población en exclusión (973), incorporar enfoques de género y derechos humanos a los programas de estudios (974, 978, 1001, 1021, 1028, 1029, 1031, 1042, 1043, 1052, 1053, 1059, 1061), y realizar diagnósticos e investigaciones con enfoque de derechos humanos para conocer la situación actual del derecho a la educación en el Distrito Federal (1000, 1004). En segundo lugar se destaca la estrategia transversal de *participación de la sociedad civil*, pues se encuentran líneas de acción que buscan que la sociedad participe directamente en los procesos de decisión del derecho a la educación (953, 957, 1065) y que promueven la realización de campañas para difundir con y entre la gente este derecho (970, 1045,

1068). La única recomendación sería continuar trabajando en esta línea y proponer mecanismos más detallados para incorporar de manera definitiva la participación ciudadana.

b. Debilidades e inconsistencias

En el atributo de **descentralización educativa** no existe claridad en la ruta que se busca seguir para el cumplimiento del objetivo, donde se requiere de un proceso de voluntad política y de acercamiento con las autoridades federales y el gremio sindical de la SEP, así como de una reforma jurídica. Las líneas de acción parecen insuficientes frente al enorme poder que ejerce el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y que ha representando un obstáculo para el desarrollo educacional. Tampoco se plantean líneas de acción específicas para dialogar con el gobierno federal y el Congreso de la Unión. En el atributo de **disponibilidad, acceso y permanencia en la educación básica** no se percibe claridad sobre la ruta a seguir para cumplir con el objetivo específico. Además, pareciera que mientras la responsabilidad de la educación básica recaiga en la Secretaría de Educación Pública (SEP), que depende del gobierno federal, no resulta fácil impulsar acciones que dirijan a fomentar la disponibilidad, accesibilidad y permanencia en la educación básica.

La ruta a seguir para cumplir con el objetivo del atributo de **calidad y adaptabilidad** parece poco clara, porque algunas de las estrategias se acercan más a líneas de acción como revisar planes y programas de estudio y los métodos y materiales pedagógicos en los distintos niveles educativos para evaluar la calidad y aceptabilidad, cuando esto está en manos del gobierno federal. Una de las líneas de acción que plantea actualizar y mejorar contenidos, métodos, y recursos técnicos y materiales pareciera que se acerca más a una estrategia. En el atributo sobre **erradicación del analfabetismo** se encuentra que algunas líneas de acción se pueden fusionar porque se repite la idea de diseñar campañas para erradicar el analfabetismo, que dirigen a diversos sectores de la población.

En el atributo de **educación en derechos humanos** el planteamiento de las propuestas es insuficiente, porque no se proponen más estrategias que orienten el proceso y reflejen los diferentes mecanismos para fomentar la educación en derechos humanos en la educación formal y la educación no formal, la difusión de mensajes en medios de comunicación, la elaboración de materiales didácticos y la realización de actividades culturales. Se presenta también una enorme ambigüedad en torno a la

necesidad de publicar un informe anual sobre las violaciones a los derechos humanos que tienen lugar en el espacio educativo, ya que forma parte de otra estrategia e incluso de otro objetivo.

Como debilidades en términos de estrategias transversales se observa que, debido a las características del derecho a la educación en el DF, una de las estrategias más necesarias es la de *coordinación y articulación* con el gobierno federal y otras instancias pertinentes. En este caso, si bien el capítulo contiene varias líneas de acción que apuntan a tener una mayor coordinación con el gobierno, también se observa que las acciones que proponen son de alcance muy limitado, y se utiliza con exceso el verbo "insistir" sin que esto lleve a mecanismos claros de coordinación (992-998). Se recomienda diseñar clara y explícitamente estos mecanismos, para que pueda empezarse a trabajar sobre ellos.

c. Recomendaciones

Como recomendaciones generales se sugiere formular una jerarquización de prioridades para identificar las rutas que se proponga el cumplimiento de los objetivos. De igual manera es necesario señalar los pasos a seguir en cada una de las estrategias y líneas de acción para cumplir con los distintos objetivos. Para el atributo de **educación inicial** se recomienda plantear acciones específicas para atender a sectores vulnerables de la población y en condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión social.

Para el atributo de **disponibilidad, acceso y permanencia en la educación básica** se sugiere generar una estrategia específica para ampliar la disponibilidad de instituciones, personal docente y de programas de enseñanza; otra estrategia para garantizar la accesibilidad y otra para atender la necesidad de permanencia de niñas y niños para que haya claridad en la ruta que se toma para cumplir con el objetivo.

También se requiere generar propuestas en el ámbito de la educación no formal y enfocarse a atender a los sectores en situación de desventaja social y económica, así como reunir y replantear el conjunto de estrategias dirigidas a promover la igualdad y no discriminación en el ámbito educativo.

Las recomendaciones para el atributo de **disponibilidad, acceso y permanencia en la educación media superior y superior** proponen replantear el objetivo ya que

requiere ser más específico, y dividirlo mejor en dos objetivos. De lo contrario, se tendría que establecer muy claramente la ruta que se pretende seguir en las estrategias y líneas de acción para el cumplimiento del objetivo. También se considera necesario reunir las propuestas en torno a la gestión de recursos y la igualdad y la no discriminación para asegurar su implementación.

Se recomienda que en el atributo de **calidad y adaptabilidad** se replanteen algunas estrategias y líneas de acción para que se identifique la ruta que se debe seguir para cumplir con el objetivo. Además es importante reformular algunas estrategias pues no son competencia del Gobierno del Distrito Federal en tanto no se dé un proceso de descentralización educativa. Es importante plantearse en las propuestas una visión que contemple el derecho de aprender que tiene toda persona para adquirir conocimientos útiles, desarrollar una capacidad de raciocinio, adquirir valores y lograr aptitudes. De tal manera, que se debe hacer un especial énfasis en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, y no sólo prestar atención en la matricula, la participación continua en los programas de instrucción y en el certificado final.

Se debe contemplar, para el atributo de **erradicación del analfabetismo**, una estrategia de participación de la sociedad civil más integral, e incluir a diversos sectores de la población como el sector privado (medios de comunicación, empresas, entre otros) para participar en campañas de alfabetización. En el atributo de **educación en derechos humanos** se recomienda generar otras estrategias necesarias para implementar una política pública integral en materia de educación en derechos humanos. Es decir, se requieren estrategias que contemplen el ciclo completo de las políticas públicas: diseño o formulación, implementación, seguimiento y evaluación de programas y/o acciones.

4.3.1.5. Derecho al Trabajo y Derechos Humanos Laborales

a. Aciertos y fortalezas

En el derecho al trabajo y derechos humanos laborales vale resaltar que los atributos y objetivo general son congruentes en el sentido de tomar en cuenta el papel del Estado como un agente involucrado en impulsar las condiciones para que sea efectivo el derecho al trabajo y los derechos humanos laborales de la población capitalina. De tal

suerte que lo estipulado en el programa resulta pertinente para llevar a buen cause las intenciones de éste apartado.

En el atributo **disponibilidad y acceso al empleo**, se proponen estrategias y líneas de acción de desarrollo de campañas en medios de comunicación y cursos en los centros de trabajo para fomentar la productividad respetuosa de los derechos humanos laborales, organización de eventos y ferias de comercialización directa de productos de las Pymes y cooperativas, así como el diseño de actividades de capacitación y asesorías técnicas en materia de administración de empresas, contabilidad, comercio, y derechos humanos laborales para emprendedores/as de Pymes y cooperativas.

También existe un planteamiento coherente en las propuestas sobre la necesidad de generar foros en torno al concepto de “trabajo decente” y fomentar las acciones de las redes sociales o redes de trueque en el Distrito Federal como alternativas de empleo y de consumo, reforzar redes y cadenas productivas de comercio justo, y consolidar el Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo del Distrito Federal para que se institucionalice como un foro multisectorial permanente con participación efectiva de agrupaciones y federaciones sindicales, organizaciones patronales públicas y privadas, academia, especialistas y autoridades laborales y económicas de la Ciudad de México.

En términos generales las líneas de acción en el atributo de **condiciones justas y seguras de trabajo** son adecuadas y coherentes al objetivo y a la estrategia planteada, dado que plantea fortalecer las actividades y servicios preventivos de seguridad e higiene en los centros de trabajo, así como materiales didácticos y promover campañas sobre posibles accidentes laborales y enfermedades en los centros de trabajo. En este atributo se plantea dar seguimiento al proceso de la reforma laboral en el ámbito legislativo federal para alertar sobre cualquier medida regresiva en materia de derechos humanos laborales, asimismo elaborar una propuesta de reforma y de política laboral acorde con los estándares internacionales de derechos humanos laborales.

En el atributo de **derecho a la justicia laboral** se establece una clara lógica y relación sobre el desarrollo de programas de sensibilización, información y educación para las y los trabajadores en materia del derecho al trabajo y derechos humanos laborales, incluyendo el fortalecimiento de capacidades para ejercer y exigir sus derechos, así como también impulsar un proceso de capacitación y evaluación continua del personal

de las Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA), y el establecimiento de mecanismos de vigilancia social respecto a los programas de abatimiento de la corrupción y fortalecimiento de la transparencia desarrollado por la JLCA.

En los **derechos sindicales**, se refleja un planteamiento coherente de estrategias y líneas de acción sobre la necesidad de dar a conocer ampliamente los derechos sindicales así como los mecanismos judiciales que permiten la denuncia y reparación de las violaciones a los mismos; así como de diseñar campañas para informar a las y los trabajadores sobre los riesgos de los contratos colectivos de protección patronal. Finalmente, se hace explícita la necesidad de abrir espacios de discusión y promoción de la libertad sindical a nivel local, y hacer una revisión exhaustiva de los contratos colectivos depositados en la JLCA para identificar los que son de simulación por ser contratos de protección patronal, anularlos y fincar la responsabilidad correspondiente.

En general en el capítulo sobresalen las estrategias de *coordinación y articulación* y *accesibilidad* con un planteamiento claro y coherente porque permite divisar las pautas a seguir para dichas estrategias. En la parte de *accesibilidad* se busca reducir la complejidad del mercado laboral a través de incentivos fiscales o simplificación de trámites administrativos (1087, 1088, 1094) para que sea más sencillo poner negocios o crear empleos. También se propone realizar un diagnóstico para identificar los obstáculos en el acceso a la justicia en materia laboral, lo cual significaría tener, en un futuro, más acciones para una mayor accesibilidad en el derecho a trabajo. Por otra parte, también se observan líneas de acción para la estrategia transversal de *coordinación y articulación*, ya que se impulsa la creación de mecanismos interinstitucionales de coordinación (1078, 1083, 1123), así como otras formas de trabajo conjunto con instancias gubernamentales, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil (1119, 1124).

b. Debilidades e inconsistencias

En el atributo **disponibilidad y acceso al empleo** se encontró que el objetivo es vago y ambiguo, algunas estrategias son demasiado generales y muchas de las líneas de acción también son ambiguas y confusas porque plantea respetar, proteger, promover y garantizar la disponibilidad y acceso a empleos estables y respetuosos de los derechos humanos laborales sin especificar claramente los medios para lograrlose mezclan conceptos y no queda claro de qué manera se cumpliría la estrategia para fomentar el crecimiento del empleo. No se establece cuál es la relación entre este

consejo consultivo y el diseño de políticas de fomento del empleo, y no queda claro a qué objetivo responde la difusión del concepto de trabajo decente. Se presenta confusión de los conceptos de oferta y demanda de trabajo (el que ofrece es el trabajador y el que demanda es el empleador).

La estrategia de ampliar la cobertura del seguro de desempleo es adecuada y pertinente, pero en el caso de los trabajadores informales debería evaluarse si lo pertinente es un seguro de desempleo o algún tipo de ingreso mínimo garantizado. Se confunde difusión de derechos laborales y fomento a la productividad. En cuanto al papel del sector público como generador de empleo de calidad no se especifica si el gobierno del Distrito Federal operaría como empleador directo o a través de la implementación de programas de empleo específicos. El concepto de "grupos en situación de discriminación y exclusión" es muy ambiguo. La simplificación de trámites se orienta a la apertura de nuevas empresas o negocios; sin embargo no se especifica a través de qué mecanismos se exigirá y fiscalizará el cumplimiento de que los empleos generados sean de calidad. No se especifica a qué se refieren los incentivos no fiscales que se otorgarían a empresas privadas y universidades.

En el atributo de **disponibilidad y acceso a programas y servicios especializados de orientación y formación profesionales**, la estrategia de desarrollar planes de enseñanza técnica y profesional que faciliten el acceso al trabajo es muy vaga e imprecisa. Es muy ambigua y se presentan problemas de redacción cuando se habla del derecho a la educación y el conocimiento de sus derechos laborales. Se debe tratar de no confundir ambos términos. Habría que revisar el diseño, operatividad y efectividad de estos servicios especializados de orientación profesional y vinculación laboral. Es muy general el planteamiento de organizar actividades de sensibilización para fomentar la cultura de la educación y capacitación continua para profesionalizarse, especializarse y adquirir nuevas habilidades y capacidades. También se encontró que la justificación es repetitiva y redundante en relación al objetivo.

De igual manera, las líneas de acción son redundantes y deberían fusionarse las acciones que plantean en torno a los servicios de orientación profesional y vinculación laboral, y hacer recomendaciones para su mejora, así como hacer un diagnóstico e incrementar el presupuesto de las Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo (UDSE) y otros mecanismos de búsqueda de empleo. Las acciones sobre el diseño de campañas de orientación vocacional y ofrecer espacios y actividades de orientación

vocacional y de preparación para la vida laboral a las y los jóvenes estudiantes son redundantes. Las líneas sobre la oferta educativa en el nivel medio superior y su adaptación a las necesidades laborales, y la revalorización del sistema de educación técnica superior son redundantes, se deben fusionar en una sola línea.

En el atributo de **condiciones justas y seguras de trabajo** las acciones no son claras en relación a la necesidad de fortalecer los sistemas de vigilancia y sanción ante el incumplimiento de las obligaciones laborales de los empleadores, y existen algunas ambigüedades porque se plantea hacer un diagnóstico pero no se especifica de qué tipo. También presenta problemas de redacción. No se especifica con más detalle la necesidad de una reforma laboral. De igual manera se repiten acciones en torno a la orientación y asesoría a las empresas para el óptimo cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral.

En torno al atributo sobre el **derecho a la justicia laboral**, la estrategia y las líneas de acción a seguir presentan una alta ambigüedad e imprecisión. Son muy vagos los planteamientos en las líneas de acción que se refieren al mecanismo de control del desempeño de las y los servidores públicos para crear un sistema eficaz de incentivos y sanciones contra los actos de corrupción, y para establecer mecanismos de vigilancia social respecto a los programas de abatimiento de la corrupción en la JLCA. La acción sobre la necesidad de impulsar acciones para asegurar el respeto y la garantía de los derechos laborales del personal de la JLCA es vaga e imprecisa, además de que en todo el atributo se presentan repeticiones en los contenidos de las propuestas planteadas.

En el atributo de **derechos sindicales** se presentan varias ambigüedades en la propuesta de estrategias y líneas de acción en relación a la justificación del objetivo específico. Por un lado se plantea que el Distrito Federal no tiene facultades legislativas en materia laboral ni sindical, pero por el otro, se plantean propuestas que suponen una profunda reforma a la legislación laboral existente, las cuales dependen del Congreso de la Unión, lo que plantea dudas acerca de la viabilidad de las líneas de acción planteadas. En la segunda estrategia, las líneas de acción sobre campañas informativas y de capacitación respecto a los derechos sindicales no son coherentes. El conocimiento de los derechos puede facilitar, pero no garantiza el acceso a mecanismos judiciales como plantea la estrategia.

La primera estrategia del atributo de **derechos laborales de las y los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal** es muy amplia y poco específica, lo que afecta a la pertinencia de las líneas de acción propuestas. No son claras las líneas de acción relacionadas a implementar un mecanismo de denuncia, vigilancia y sanción de cualquier violación al derecho al trabajo, promover la sindicalización independiente, diseñar, presupuestar e implementar un programa multianual para regularizar a los trabajadores contratados bajo cualquier forma de simulación laboral, asegurar que el personal de honorarios reciba su remuneración en tiempo y forma y promover una adición a la LFT para incluir la cláusula de conciencia. Finalmente, la acción referida a "prohibir" la tercerización en las instituciones públicas del D.F. debería fundamentarse y precisar su relación con la estrategia planteada.

c. Recomendaciones

En el atributo **disponibilidad y acceso al empleo**, la vigilancia y fiscalización del cumplimiento de los derechos laborales requiere, entre otros factores, de recursos financieros y de personal calificado y confiable. Debería precisarse previamente cuáles son los criterios que en materia de derechos humanos debería cumplir una empresa para considerarse "socialmente responsable". No se especifican los mecanismos de "reconocimiento" para las empresas que no discriminan ni los mecanismos de sanción para las que sí lo hacen. Asimismo, debería especificarse cuáles son los grupos "en situación de discriminación y exclusión" y cuáles son los mecanismos para reforzar las redes y cadenas productivas de comercio justo. La referencia a "respetar y proteger las actividades de las y los trabajadores independientes que ejercen sus labores en la vía pública en el Distrito Federal, respetando al medio ambiente, al ordenamiento territorial y los derechos humanos" es vaga e imprecisa y no se especifica cómo se relaciona con los derechos laborales.

Es necesario precisar a qué se refiere la capacidad de fiscalización del gobierno del DF de las condiciones de trabajo de los trabajadores de empresas proveedoras. Se confunden dos dimensiones que deberían distinguirse: la regulación del comercio informal y los derechos laborales de quienes comercian en la vía pública. No se define el universo de los trabajadores informales, a quiénes se incluye como tales. La propuesta de promover el respeto de los derechos laborales de quienes ejercen sus actividades en la vía pública es relevante. El tema de combate a la corrupción en la

asignación de permisos para ejercer el comercio en la vía pública y el control de padrones, es buena pero no se precisa cómo se relaciona con los derechos laborales.

En general sería más adecuado que se planteara promover la generación de empleos de calidad (ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social), que son las características mínimas que deber reunir el empleo de calidad. Aclarar si se trata de diseñar una política orientada a la generación de empleos de calidad. Deberían promoverse programas y políticas que contribuyan a un desarrollo económico sustentable y a la creación de empleos de calidad. Los bancos de información deberían estar orientados a la generación de diagnósticos sobre la situación y evolución del mercado de trabajo capitalino y a asesorar e informar a quienes buscan empleo sobre las oportunidades disponibles en el mercado de trabajo, y que constituyan insumos tanto para el diseño de políticas públicas como para asesorar e informar a quienes buscan empleo sobre las oportunidades disponibles en el mercado de trabajo.

El fomento a la productividad debería sustentarse en el respeto de los derechos humanos laborales y debería precisarse de qué manera se espera que el sector público opere en la generación de empleos, si a través de la generación de empleo directo o a través de programas de empleo específicos. Las acciones que hacen referencia de manera conjunta a los incentivos fiscales y a las empresas creadas por grupos vulnerables deberían dividirse. Especificar a qué grupos se refieren cuando se habla de “grupos en situación de discriminación y exclusión”. Es necesario especificar los mecanismos para fortalecer las redes y cadenas productivas de comercio justo. La referencia en relación a ”respetar y proteger las actividades de las y los trabajadores independientes en la vía pública…” debería replantearse hacia al respeto de los derechos laborales de los trabajadores que ejercen sus actividades en la vía pública, especificando cuáles son sus derechos.

En el atributo de **disponibilidad y acceso a programas y servicios especializados de orientación y formación profesionales**, la primera recomendación para este atributo es mejorar la redacción del objetivo específico. También se propone revisar el diseño, operatividad y efectividad de los servicios de orientación profesional y vinculación laboral. Otra recomendación es que se sugiere realizar un diagnóstico previo acerca de las opciones profesionales existentes, las necesidades del mercado de trabajo y precisar los requerimientos sociales de la ciudad y el país. Por último se

recomienda revisar y fusionar el planteamiento de algunas líneas de acción porque son reiterativas o bien pueden complementarse para fortalecer las propuestas.

En el atributo de **condiciones justas y seguras de trabajo** se debe dividir la primera estrategia en diferentes estrategias específicas por tratar de manera conjunta diversos temas de gran complejidad como fortalecer los sistemas de vigilancia y sanción ante incumplimiento de las obligaciones laborales de los empleadores, incrementar el presupuesto para aumentar el número y la capacitación de inspectores e inspectoras y garantizar que las tareas de inspección y fiscalización se desarrollen de manera transparente y rigurosa. Es necesario también desarrollar un programa para informar y asesorar a las empresas sobre sus obligaciones en materia laboral, incluyendo aspectos relacionados con el respeto de los derechos humanos laborales, y el sistema de sanciones en caso de incumplimiento. En el ámbito de las acciones sanitarias se recomienda fusionar acciones en relación a las condiciones sanitarias básicas en los centros de salud, y fortalecer los servicios de seguridad e higiene, especificando que se establecerán mecanismos de sanción ante incumplimiento. De igual manera se debe fusionar acciones en relación a dar orientación y asesoría a las empresas para el mejor cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral.

Se deben replantear las líneas de acción sobre la necesidad de una reforma laboral y vigilar los servicios de *outsourcing* y agencias de colocación de trabajo para ser más precisas, así como especificar los conceptos utilizados para garantizar su eficacia. Se sugiere también precisar, destacando la necesidad de que se implemente un sistema de información y monitoreo permanente. Finalmente se recomienda apoyar los procesos de diseño y publicaciones de materiales didácticos para el entorno laboral apoyándose en técnicas y estrategias de comunicación organizacional; generar un sitio en Internet especializado en derechos labores y cultura laboral y generar inserciones en los espacios donde se anuncia y promueve la oferta laboral (Avisos de Ocasión, bolsas de trabajo, etc.).

Las recomendaciones para el atributo **derecho a la justicia laboral** consisten en resaltar en la justificación del objetivo la necesidad de un sistema de justicia laboral independiente, transparente e imparcial, que actualmente no existe. Es importante tener en cuenta las limitaciones del sistema de justicia laboral para enmarcar las líneas de acción que se proponen. Se sugiere revisar la primera estrategia y las líneas de acción correspondientes y precisar de qué tipo de herramientas habría que dotar a los

servidores públicos para garantizar el respeto de los derechos humanos laborales. Se propone también precisar a qué se refieren los términos “sistema eficaz de incentivos y sanciones frente a actos de corrupción de la JLCA”, “respeto y garantía de los derechos laborales del personal de la JLCA”

Otras recomendaciones son revisar y fusionar líneas de acción para fortalecer las propuestas relacionadas a impulsar la capacitación y evaluación continua del personal de las JLCA, así como las acciones sobre la necesidad de crear mecanismos de vigilancia social en la gestión de la JLCA; promover los instrumentos de derecho al trabajo en los medios y espacios que publican y promueven la oferta laboral; reforzar el portal de Internet para presentación de denuncias con dispositivos móviles y promover en los programas de mayor audiencia en la televisión contenidos como los elementos relativos a los derechos de los trabajadores/as del hogar.

En el atributo de los **derechos sindicales**, la estrategia y las líneas de acción que se refieren a fomentar el reconocimiento y ejercicio de los derechos sindicales en la normatividad nacional, deberían enmarcarse en promover una reforma a la legislación laboral de manera explícita y precisar cuáles son los derechos sindicales: derecho a la libre sindicalización, derecho de huelga, contratación colectiva, derecho de reunión, derecho a la afilicación internacional, derecho a la personalidad jurídica y a la negociación colectiva.. Las líneas de acción planteadas para “garantizar el acceso a mecanismos judiciales que ofrezcan reparación a las víctimas de violación a los derechos sindicales” se refieren sobre todo a información y capacitación, por lo que se sugiere modificar la estrategia señalando que la misma se orienta a promover en el conjunto de los trabajadores el conocimiento de los derechos sindicales.

En el atributo **derechos laborales de las y los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal** se sugiere reescribir la acción sobre la necesidad de diseñar e implementar mecanismos de denuncia, vigilancia y sanción frente a violaciones de los derechos laborales, incluidos los actos de discriminación en el acceso al trabajo o en el desempeño del mismo, el acoso sexual y la violencia contra las mujeres en el lugar de trabajo de las y los trabajadores de las Secretarías, Dependencias, Entidades u Organismos del Gobierno del Distrito Federal. Se sugiere también reescribir la acción en relación a la necesidad de asegurar que el personal contratado bajo el sistema de pago por honorarios reciba la misma remuneración por igual trabajo que el personal estable y especificar o precisar en la justificación del objetivo a qué se refiere con “un

mecanismo de denuncia, vigilancia y sanción" y las "diversas formas de simulación laboral". Un último punto señala que un término más adecuado para utilizar en este atributo es la libre sindicalización.

4.3.1.6. Derecho a la Salud

a. Aciertos y fortalezas

Se considera que el objetivo general es específico, claro y coherente con respecto a lo atributos propuestos dado que se cubre de manera adecuada los aspectos más importantes del derecho a la salud como la universalidad, la accesibilidad, la disponibilidad y la calidad de los servicios, y en general se cubre siempre el enfoque de derechos humanos y no discriminación. Asimismo se hace un uso adecuado de las estrategias transversales y las líneas de acción son factibles porque se trazan rutas claras a seguir para dar cumplimiento a los objetivos específicos.

En el atributo sobre **disponibilidad de establecimientos, personal, equipo y medicamentos** el objetivo y su justificación plantean contemplar la necesidad de garantizar la disponibilidad de establecimientos, personal, equipo y medicamentos, lo que permite contemplar una visión que pretende cubrir las necesidades en materia de salud para la totalidad de la población. En el atributo de **disponibilidad de servicios y programas de salud preventivos, curativos, de rehabilitación y paliativos** se hace un esfuerzo por identificar las prioridades en el ámbito de la salud para lograr el cumplimiento del objetivo de ampliar la disponibilidad de servicios y programas preventivos, curativos, de rehabilitación y paliativos en materia de salud, a partir de un enfoque de bienestar integral de la población.

Los atributos de **accesibilidad física y sin discriminación a los establecimientos, bienes y servicios de salud** y **accesibilidad económica o asequibilidad de los servicios de atención de la salud** son específicos, coherentes e integrales al considerar el acceso al derecho a la salud desde la igualdad y no discriminación, y existir una estrecha relación entre las propuestas.

Una de las principales estrategias transversales en el derecho a la salud es la *perspectiva de género, igualdad y no discriminación*. A través de esta estrategia, se pretende identificar los impactos diferenciados de las enfermedades y las atenciones que se necesitan en los distintos grupos de población, haciendo uso del enfoque de

género (por ejemplo 1199, 1208, 1236, 1252). También se propone la educación continua del personal de la SSDF con enfoque de derechos humanos y género (1188, 1276, 1278). Otra estrategia transversal que está bien identificada en este capítulo es la de *accesibilidad*, ya que de hecho existe un atributo (19.4) que se acerca a ella por completo. Esta estrategia también queda reflejada en otras partes del capítulo, como la línea de acción 1270 que busca implementar un programa de accesibilidad en términos físicos y de información.

b. Debilidades e inconsistencias

Un comentario sobre los atributos de **disponibilidad de servicios y programas de salud preventivos, curativos, de rehabilitación y paliativos** y **Accesibilidad económica o asequibilidad de los servicios de atención de la salud** es que se plantean plazos muy breves para el cumplimiento de todas las líneas de acción.

Las debilidades de este capítulo en términos de estrategias transversales son que, si bien hay muchas líneas de acción que hablan de la estrategia transversal de *presupuesto* (1183, 1190, 1192, 1193, 1221, 1272, 1280, 1285), en ninguna de ellas se considera la restricción presupuestal a la que pueda enfrentarse la SSDF –quien es responsable de la mayoría de las líneas- por lo cual es muy probable que no puedan ser cumplidas. Finalmente, se considera que se debe fortalecer la estrategia transversal de *coordinación y articulación*, ya que para que se cumplan muchas de las líneas de acción que se proponen, es necesaria la coordinación entre la SSDF y otras dependencias locales y federales, pero no se brindan los canales para establecer dicha comunicación. Se recomienda incluir líneas de acción que tomen en cuenta el limitado presupuesto de la SSDF y propongan medios para que ésta pueda coordinar acciones con el resto de los entes responsables.

c. Recomendaciones

Para el atributo de **disponibilidad de establecimientos, personal, equipo y medicamentos** se sugiere contemplar una estrategia transversal desde la *perspectiva de género, igualdad y no discriminación* para adoptar medidas especiales orientadas a eliminar cualquier práctica discriminatoria hacia un grupo o persona en el ámbito de la atención médica. En el caso del atributo de **disponibilidad de servicios y programas de salud preventivos, curativos, de rehabilitación y paliativos** se recomienda aclarar o explicar en el objetivo específico por qué se requiere un cambio de paradigma

en el sistema de salud y profundizar sobre el concepto de derecho a la salud y bienestar social, así como replantear la primera estrategia en el sentido de generar políticas públicas integrales que contemplen el enfoque de los derechos humanos en el ámbito de la salud. Finalmente, para el caso del atributo sobre **accesibilidad física y sin discriminación a los establecimientos, bienes y servicios de salud** se recomienda plantear estrategias transversales desde la estrategia de *participación de la sociedad civil* no sólo para promover el derecho a la salud, sino también para plantearse soluciones sobre la accesibilidad física y sin discriminación a los establecimientos, bienes y servicios de salud.

4.3.1.7. Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos

a. Aciertos y fortalezas

En torno a los derechos sexuales y reproductivos, los atributos que se abordan en el capítulo mantienen clara correspondencia con el objetivo general en cuanto a la problemática planteada y las soluciones que se brindan para contrarrestar los efectos negativos de la discriminación hacia las mujeres, y la estigmatización y los prejuicios en torno a estos derechos. Sin embargo, si bien el tema del presupuesto se incluye como elemento importante a considerar en la justificación del objetivo general, éste sólo se aborda en ciertas líneas de acción.

En el atributo de **disponibilidad y accesibilidad a la información y a los servicios de salud sexual y salud reproductiva**, el objetivo plantea un enfoque integral al buscar garantizar la disponibilidad, accesibilidad y asequibilidad de información, servicios y programas en materia de salud sexual y reproductiva, y las líneas de acción son coherentes con esta visión integral porque se proponen atender las necesidades específicas de diferentes grupos de población. La estrategia transversal de *promoción de una cultura de derechos humanos* queda claramente especificada en las acciones de difusión de los derechos sexuales y reproductivos a la población en general; la difusión de los programas y servicios institucionales de salud sexual para los grupos vulnerables, y las campañas de capacitación y sensibilización para la población civil y para los servidores públicos con un enfoque positivo de la salud sexual.

El atributo sobre **métodos anticonceptivos y planificación de la reproducción**, las estrategias y líneas de acción son integrales y coherentes con el objetivo específico

porque se orientan a las necesidades particulares de las mujeres en situación de vulnerabilidad o desventaja social y económica, y se plantean que la salud reproductiva se relaciona con la autodeterminación sexual al mencionar la elección voluntaria o el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre los procesos reproductivos. La estrategia transversal de *promoción de una cultura de derechos humanos* se refleja en proponerse el diseño de una estrategia para proporcionar información basada en la evidencia científica sobre la utilización adecuada de los diversos métodos anticonceptivos, a través de folletos y pláticas en los centros de salud, hospitales o escuelas, así como promover el uso del condón femenino a través de talleres y diseñar campañas de sensibilización y promoción de la anticoncepción (y prevención de embarazos no deseados). Para asegurar el derecho a decidir de todas las personas y evitar discriminación en la toma de decisiones de la población en materia de planificación de la reproducción, se pretende diseñar campañas de difusión sobre los procesos sexuales y reproductivos, con enfoque de género y no discriminación, y campañas de sensibilización para servidores públicos sobre los derechos de las mujeres, la salud sexual y la salud reproductiva.

Para el atributo de **maternidad sin riesgos y reducir la morbimortalidad materna,** las propuestas son claras y específicas en relación a la necesidad de informar y sensibilizar a las mujeres y/o a las parejas sobre la importancia del cuidado prenatal, a través de campañas y capacitación del personal para coadyuvar en la red de referencia y contrarreferencia; elaborar folletos informativos de fácil comprensión, tanto para el personal médico como para las y los usuarios de los distintos hospitales Materno Infantiles, para difundir y garantizar el cumplimiento de las disposiciones oficiales sobre la atención de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio y del recién nacido, elaborar criterios y procedimientos para la prestación del servicio; diseñar actividades de capacitación y actualización al personal médico y de enfermería con respecto de la prevención, diagnóstico y tratamiento de la hemorragia durante y después del parto.

En el atributo **educación sexual integral, laica y científica** se plantea una coherencia entre el objetivo, la estrategia y las líneas de acción al promover los derechos sexuales y reproductivos en los diferentes niveles de educación formal y no formal. Se plantean líneas de acción que se relacionan con campañas educativas, programas de estudio en escuelas, programas de educación sexual y la difusión de materiales educativos sobre derechos sexuales y reproductivos. Se menciona el diseño y difusión de materiales

educativos que incluyan el tema de prevención de abuso sexual infantil; sin embargo, dicho tema merece una atención especial y estratégica para combatirlo.

La estrategia transversal de *Promoción de una cultura de los derechos humanos* se aprovecha para promover los derechos sexuales y reproductivos desde el enfoque de los derechos humanos en la educación formal e informal, buscando diseñar programas de sensibilización para profesores e incorporar planes de estudio en las escuelas de educación media superior; difundir materiales educativos en lugares concurridos, diseñar campañas educativas sobre los instrumentos internacionales, impulsar programas y acciones de educación sexual en todos los niveles en que tiene competencia el GDF y apoyar los programas de educación sexual que generen prácticas de autocuidado, igualdad entre hombres y mujeres, y el respeto en todos los asuntos relacionados con la sexualidad.

En el atributo **exigibilidad de los derechos sexuales y los derechos reproductivos** con el objetivo de brindar un trato digno y no discriminatorio a las personas víctimas de violaciones a sus derechos sexuales y reproductivos, se busca diseñar programas de sensibilización y capacitación con enfoque de derechos humanos y de género, incorporando el principio de laicidad, dirigidos a servidores públicos de impartir la justicia, así como elaborar y difundir folletos informativos de fácil comprensión, para las mujeres víctimas de violación y capacitar a las y los servidores públicos de los módulos de derechos humanos y contraloría general para facilitar que se hagan las denuncias relativas a violaciones de los derechos sexuales y derechos reproductivos.

En el capítulo de derechos sexuales y derechos reproductivos se destaca la estrategia transversal de *promoción de una cultura de derechos humanos*, ya que las líneas de acción se concentran en difundir, capacitar y sensibilizar a las personas sobre sus derechos sexuales y reproductivos. Las capacitaciones se planean para funcionarios y trabajadores del sector salud (1321, 1322, 1329, 1336, 1354, 1356, 1373) y para la sociedad en general (1307, 1308, 1372, 1389, 1390, 1391) además de una estrategia que sugiere “difundir y promover los derechos sexuales y los derechos reproductivos desde un enfoque de derechos humanos, de género, diversidad sexual y no discriminación e igualdad, apegada a principio de laicidad a través de procesos educativos en educación formal e informal”.

También se puede ubicar la *estrategia transversal de accesibilidad*, ya que el capítulo pone énfasis en facilitar el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva. En dos estrategias se señala la necesidad de hacer accesibles el servicio de interrupción legal del embarazo (ILE) así como los métodos anticonceptivos para la juventud. Destacan las líneas de acción que buscan crear programas innovadores de atención y asesoramiento para los jóvenes (1318), difundir información sobre las enfermedades de transmisión sexual, su tratamiento y su prevención (1330), así como la información para mujeres víctimas de violación sexual (1403).

b. Debilidades e inconsistencias

En el atributo de **disponibilidad y accesibilidad a la información y a los servicios de salud sexual y salud reproductiva** existe una coherencia entre lo que se plantea en las estrategias y las líneas de acción al centrarse en las necesidades de diferentes grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, personas con VIH, población indígena). Sin embargo, no se plantea de manera explícita cubrir las necesidades de los adolescentes. Entre las debilidades que se encuentran en el atributo está el hecho de que se utilizan los términos “plantilla de personal especializado”, “prestadores de servicios de salud en materia de salud sexual”, “personal del sector salud”, “personal de salud” para referirse a las personas responsables de atender a la población pero sin especificar sus particularidades.

No que queda claro a qué se refiere cuando se habla de “consentimiento informado”. De igual manera se evidencia un grave problema de jerarquización de prioridades que repercute en la posibilidad de cumplir con las tareas asignadas para los entes ejecutores y de garantizar el acceso a la atención gratuita y de calidad de los servicios de salud sexual y reproductiva para los grupos poblacionales más necesitados. Finalmente, en la primera estrategia, la propuesta sobre desarrollar programas de prevención en materia de salud sexual y reproductiva no se encuentra suficientemente desarrollada dado que las líneas de acción hacen énfasis en la difusión gratuita de información, programas y servicios sobre salud sexual y reproductiva Los programas de prevención parecen limitarse a la difusión de información en la materia. Las estrategias son pertinentes a excepción de la tercera: “Ampliar la disponibilidad de los servicios de atención en salud sexual y reproductiva, incluyendo infraestructura, personal medicamentos y equipos”, que no tiene sentido porque forma parte de una acción concreta.

El atributo **maternidad sin riesgos y reducción de la morbimortalidad materna** promueve una estrategia que no es suficiente y es muy ambigua en materia de servicios de asistencia durante el embarazo, y la atención obstétrica de emergencia, el parto y el puerperio deben ser efectivos, oportunos y de calidad para atender la salud de las mujeres embarazadas. En el atributo sobre **educación sexual integral, laica y científica** no se entiende el significado de "programas que respeten la intimidad y confidencialidad". En el atributo **exigibilidad de los derechos sexuales y los derechos reproductivos** se plantean estrategias insuficientes para atender el acceso a la justicia en materia de derechos sexuales y reproductivos porque se requieren también programas específicos para prevenir la violencia familiar y de género, al ser parte de una reproducción de prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

c. Recomendaciones

En el atributo de **disponibilidad y accesibilidad a la información y a los servicios de salud sexual y salud reproductiva** se sugiere dar una clara definición sobre salud sexual y reproductiva, género, desarrollo de la ciencia y laicidad del estado. También en este objetivo específico se debe dar una breve definición sobre infecciones de transmisión sexual (ITS) e intervención legal del embarazo (ILE), ya que esto repercute en el planteamiento de acciones integrales. También se debe plantear la legislación en materia de salud sexual y reproductiva como una prioridad para hacer exigible la elaboración de políticas públicas adecuadas según las necesidades de los diferentes sectores poblacionales, asignar presupuesto suficiente y transparentar los recursos empleados.

En general, se debe plantear la accesibilidad de la información como una medida de prevención desde el enfoque de educación sexual y reproductiva. Asimismo, se debe plantear como una prioridad la atención de la salud sexual de adolescentes por ser un grupo que enfrenta importantes retos en el acceso a métodos anticonceptivos y/o a servicios de educación y salud sexual de calidad. Finalmente, la definición que se plantea sobre salud sexual y reproductiva debe pasarse a la justificación del objetivo y se debe extender la difusión de la información sobre salud sexual y reproductiva, con énfasis en los sectores de jóvenes y adolescentes. Esto se puede lograr a través de incrementar la presencia de orientadores sexuales en espacios radiofónicos, extender los convenios en actividades de difusión con asociaciones de trabajadores y propietarios de los medios de comunicación, estimular la presencia de centros de

información para jóvenes en colonias y delegaciones para la distribución de folletos y materiales audiovisuales y reforzar la presencia de carteles y distribución de folletos en el sistema de transporte colectivo metro, paraderos y otros nodos de transporte público.

En el atributo sobre **métodos anticonceptivos y planificación de la reproducción** se recomienda incluir en la justificación del objetivo una definición sobre métodos anticonceptivos, planificación de la reproducción, salud reproductiva y salud sexual. También se sugiere buscar que se mejoren los servicios de obstetricia hacia los sectores de la población más vulnerables; replantear la estrategia para garantizar el acceso universal, efectivo, oportuno, de calidad y gratuito a los servicios de salud materna para todas las mujeres, y plantearse el acceso a los servicios de atención materna desde un enfoque del derecho a un esquema de seguridad o protección social, bajo los principios de universalidad y gratuidad no condicionada a la capacidad de pago ni al estado de derechohabiencia.

El atributo sobre **educación sexual integral, laica y científica** es estratégico para el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos. No obstante, se debe ofrecer una educación abierta basada en criterios científicos hacia toda la población para contrarrestar los prejuicios en torno a la sexualidad. Para ello es necesario que se hable de las infecciones de transmisión sexual, diversidad sexual, derechos sexuales y reproductivos desde un enfoque de género, la sexualidad durante la adolescencia y la juventud. Las recomendaciones a este atributo son profundizar en la justificación del objetivo sobre la importancia de la educación sexual y reproductiva para erradicar prejuicios y prácticas discriminatorias en la sociedad y abordar la problemática de la violencia, abuso y explotación sexual. Así como plantearse diferentes estrategias de educación sexual y reproductiva de acuerdo a la edad y necesidades de la población, además de crear un consejo para la elaboración, diseño y planeación de las campañas en materia de salud sexual y reproductiva.

Como recomendaciones al atributo **exigibilidad de los derechos sexuales y los derechos reproductivos** se propone definir y abordar la problemática de la violencia familiar y de género en la justificación del objetivo como un problema de salud pública prioritario a resolver, plantearse la difusión permanente de programas sectoriales en espacios de amplia consulta para que no represente un obstáculo de acceso a la información. De igual manera se propone elaborar cortometrajes y documentales de sensibilización para servidoras y servidores públicos, apoyando a jóvenes creadores y

activar líneas de apoyo telefónico así como servicios de mensaje de texto aprovechando la tecnología de los teléfonos celulares.

A pesar de que se observa un buen uso de las estrategias transversales en este capítulo, se recomienda incrementar las líneas de acción sobre la *participación de la sociedad civil*, con el fin de poder tener una comunicación cercana con la juventud y abrir espacios de diálogo para que los jóvenes puedan expresar sus comentarios e inquietudes sobre el tema de los derechos sexuales y reproductivos.

4.3.2. Análisis Intersectorial

A nivel local, existen una serie de instrumentos jurídicos en materia del **derecho a un medio ambiente sano** como la Ley Ambiental del Distrito Federal. No obstante, existen lagunas y falta de claridad en la asignación de responsabilidades, atribuciones y obligaciones en la materia porque los gobiernos federal y local tienen competencia en determinadas áreas, y no se reconoce adecuadamente la aplicación de sanciones a quienes violen las disposiciones legales o a las y los funcionarios que no cumplan ni hagan cumplir las normas. La complejidad de las tareas requiere de una estrategia puntual en materia de coordinación y articulación institucional, pero aún la mayor parte de las responsabilidades y atribuciones en materia medio ambiente recaen principalmente en la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.

En el Programa se presentan líneas de acción cuya ejecución o cumplimiento se dificulta, en especial en términos del presupuesto y de las atribuciones de los entes ejecutores que deben desarrollarlas. Se presentan obstáculos en el marco jurídico vigente que impiden llevar acabo las propuestas planteadas en el Programa debido a que algunas de éstas son competencia del gobierno federal –zonas de conservación, manejo de residuos tóxicos, entre otros- y otras del Gobierno del Distrito Federal. Una fortaleza presente en el Programa, es que incluye la capacitación de funcionarios en todos los niveles y la participación de la sociedad civil. Sin embargo, también se requieren mayores modificaciones a la legislación para privilegiar la participación de la ciudadanía en las diferentes y complejas tareas del derecho a un medio ambiente sano. Es importante que las atribuciones dirigidas a las instituciones involucradas sean más precisas, para evitar así confusiones o ambigüedades al momento de designar las responsabilidades e instancias encargadas de su ejecución. También se debe

contemplar que existe un problema de insuficiencia de recursos para garantizar cabalmente la aplicación del programa de derechos humanos.

La Ley de Aguas del Distrito Federal (LADF) reconoce el **derecho al agua** para su uso personal y doméstico, y considera los principios de no discriminación, acceso a la información, participación, y sustentabilidad. No obstante en el Programa se presentan imprecisiones en cuanto a la designación de tareas a los órganos que intervienen en la operación y administración del Sistema de Aguas de la Ciudad de México por lo que no existe correspondencia en algunas atribuciones que le son asignadas al organismo. El cumplimiento pleno del acceso al agua implica una gran inversión de recursos económicos, que deben ser contemplados para mantener la infraestructura y brindar el servicio.

Las recomendaciones y líneas de acción deben de tomar en cuenta la realidad de la infraestructura con que cuenta el operador del servicio. Pero sobre todo el Programa debería incluir reformas como la descentralización de Sistema de Aguas para darle mayor autonomía en la compra de los insumos necesarios. A la hora de realizar diagnósticos, se debería ponderar más la importancia de las fugas de agua domésticas. De hecho se debe contemplar el uso de medidores y tarifas por el servicio del agua para que la población dimensione y reconozca el precio real del líquido y con ello evitar su dispendio. Es necesario que se considere, al momento de emitir las recomendaciones y líneas de acción, el presupuesto necesario para que éstas se realicen. Ante la escasez actual de recursos económicos se deben incluir mayores acciones hacia la población para hacer conciencia del valor del agua como bien básico.

En relación al **derecho a la vivienda** se plantea la existencia de lagunas normativas para aplicación de la ley, y la falta de articulación en materia de políticas públicas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, medio ambiente, entre otras. La política de vivienda en el Distrito Federal no se da en el marco de una coordinación interinstitucional que presente soluciones a los grandes desafíos que representa el desarrollo urbano, la vivienda y el medio ambiente en la ciudad, incluyendo la situación de los asentamientos irregulares y el desarrollo inmobiliario en zonas de conservación.

Lo anterior se confirma cuando el Programa incluye la Producción Social del Hábitat con proyectos de barrio, pero el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) no tiene facultades más allá de la construcción de vivienda por lo que se deberían encontrar mecanismos, que deberían institucionalizarse, para impulsar estas medidas con otras dependencias. El INVI por su decreto de creación tiene que diseñar la política de

vivienda del Distrito Federal en especial hacia las personas de escasos recursos por lo que sus acciones se dirigen a atender el derecho a la vivienda. Toda política en materia de vivienda del Gobierno del Distrito Federal pasa por el INVI, organismo con personalidad y patrimonio jurídico propio, y es el instrumento principal de financiamiento a beneficiarios. Este organismo tiene asignada la mayor parte de las líneas de acción del Programa, pero los procedimientos no siempre ayudan para lograrlo pues las decisiones de ese organismo deben pasar por un Consejo. Se debe reforzar el carácter de la entidad y de su patrimonio. La normatividad interna no debe depender de otra instancia pues aunque no está establecido, eso se da en la realidad.

Por otra parte hace falta una modificación legislativa para llegar a sectores de bajos recursos y vulnerables como personas con discapacidad y personas adultas mayores, mujeres jefas de hogar; así como también ajustar los precios del costo de construcción y recuperación de la vivienda de interés social y eliminar igualmente al Fideicomiso de Recuperación Crediticia quien cobra de manera muy ortodoxa a los beneficiarios deudores. Se debe revisar las líneas de acción, no sólo en términos de las atribuciones porque algunas son irrealizables por los recursos que se requieren y el enfoque que se plantea. El INVI puede realizar diagnósticos, pero tiene poca capacidad para hacerlos. Se habla del presupuesto con enfoque de derechos humanos, pero es difícil traducir las líneas de acción presupuestalmente porque son lógicas distintas. En lugar de protocolos se deberían generar principios básicos de atención que incluyan la atención y canalización de los servicios para dar respuesta a todas las solicitudes aunque no sean vía INVI. Hace falta la promoción y difusión de las acciones del INVI de mejoramiento a la vivienda para que llegue a un mayor número de beneficiarios.

El Gobierno del Distrito Federal tiene competencia para atender algunas de las líneas de acción del **derecho a la educación** porque tiene facultades limitadas a nivel básico de la educación. Las limitaciones jurídicas se deben a que el proceso de descentralización de los servicios educativos no se ha completado. No obstante tiene a su cargo el mantenimiento de las escuelas, la elaboración de proyectos de programas y presupuesto para el órgano desconcentrado, así como desarrollar actividades extraescolares con la población estudiantil. Las atribuciones de la Secretaría de Educación del Distrito Federal son más amplias en la educación media superior y superior.

Las acciones planteadas en el Programa deben dirigirse más a los diferentes niveles de la institución, con el acompañamiento de las áreas encargadas de introducir la perspectiva de derechos humanos. Se plantean líneas de acción sobre campañas de difusión en temas que no son función de la Secretaría de Educación de Distrito Federal, porque se relacionan con la educación no formal. Se puede cumplir generando los contenidos de las campañas, o creando sinergias las preparatorias del Distrito Federal, o la Universidad de la Ciudad de México, promoviendo los contenidos desde ahí, pero es difícil incorporar la perspectiva de derechos humanos a los programas de estudio.

En algunos casos la Secretaría de Educación tiene las atribuciones para desarrollar las líneas de acción pero sólo en el ámbito de la educación no formal para promover el derecho a la igualdad y no discriminación o impartir talleres sobre educación sexual. En la Gaceta Oficial se define muy bien a qué nivel y en qué población se puede incidir desde la normatividad. En realidad una parte de las líneas de acción son viables hasta que se presente la descentralización educativa.

El papel de las autoridades capitalinas en materia del **derecho al trabajo y derechos laborales** es limitado por la falta de atribuciones en la definición de la política laboral, industrial y económica que recaen en el ámbito federal. La Ley Federal del Trabajo representa una de las principales limitaciones por la ausencia de mecanismos eficaces para el cumplimiento cabal (*enforcement*) de los compromisos a nivel local en materia de trabajo decente. Se destaca que sería más adecuado reformar la legislación vigente que promulgar nuevos ordenamientos legales. El gobierno del Distrito Federal carece de numerosas atribuciones locales para garantizar el respeto a los derechos humanos laborales como, por ejemplo, exigir el respeto de los derechos laborales a las empresas subcontratadas. Sin embargo, las autoridades capitalinas pueden hacer valer el respeto al derecho al trabajo y los derechos laborales y sindicales –en particular de las y los trabajadores a su servicio–, vigilar y sancionar el incumplimiento de la ley y demás normatividad laboral por parte de actores privados, e implementar políticas públicas para la creación de “trabajos decentes”.

Uno de los componentes que se destaca en relación a la política laboral de la ciudad se refiere precisamente a la necesidad de que la Asamblea Legislativa apruebe reglamentaciones que permitan fortalecer los mecanismos de vigilancia y fiscalización en los centros de trabajo. Sin embargo, en el Programa, no se mencionan cambios

concretos que en términos de la normatividad interna deberían o podrían realizarse para hacer más efectiva la promoción de los derechos laborales por parte de los entes ejecutores. Es importante señalar que se presentan dificultades de comunicación con las empresas, por la resistencia de éstas a desarrollar programas de inclusión y respeto a los derechos laborales. Tampoco están claros los mecanismos concretos a través de los cuales se llevaría a cabo la difusión del trabajo decente.

Se plantea la dificultad de lograr la coordinación e interlocución entre los corresponsables de las numerosas líneas de acción del Programa, y las limitantes para promover el trabajo decente en un contexto nacional e internacional donde se promueve la inseguridad y la precarización laboral. Además las capacidades y los recursos con que cuentan los posibles entes ejecutores –como la Dirección General de Regulación y Fomento Económico-Sedeco, Dirección General de Trabajo y Previsión Social-STYFE y Delegaciones del Distrito Federal- para implementar políticas inspiradas en el trabajo decente son limitados. Se plantea la necesidad de una reglamentación que le dé “dientes” a la Secretaría de Trabajo local para hacer respetar los derechos laborales. Se cuenta, entre otras, con la Ley de Fomento Cooperativo que permite reconocer y corresponsabilizar a las delegaciones en el fomento al empleo y con el Reglamento de Ley de Jóvenes del DF para hacer cumplir los artículos 7, 8 y 9 bis que enmarcan el acceso al trabajo.

Se enfatiza la necesidad de establecer el diálogo social con los interlocutores empresariales a través del Consejo promotor del Empleo y de los programas ya existentes dependientes de la Secretaría de Trabajo. Asimismo se destaca la necesidad de sensibilizar a los empresarios respecto al círculo virtuoso que en materia tanto económica como social supone el trabajo decente, destacando las ventajas de respetar los derechos humanos laborales en términos de costos-beneficios, impactos en los niveles de productividad, responsabilidad y compromiso de los trabajadores. La sensibilización hacia la población en general podría darse a través de las Unidades Delegacionales del Servicio de Empleo.

Es necesario priorizar sobre la necesidad de generar mecanismos eficientes y transparentes de fiscalización y vigilancia para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos laborales a la hora de diseñar el presupuesto y distribuir recursos. Se destaca la necesidad de promover el empleo en las pequeñas y medianas empresas (PYMES), y de un “derecho” al autoempleo, y que la Secretaría del Trabajo promueva

el concepto de trabajo decente en las empresas del Distrito Federal. Una política pública integral en materia económica y laboral supone la articulación de acciones de la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Desarrollo Económico, y las políticas a nivel delegacional, actualmente desvinculadas. Se destaca que la viabilidad de esta articulación depende básicamente de la existencia de voluntad política y de la definición de las áreas de oportunidad para cada uno de los entes ejecutores involucrados. Se plantea la necesidad de que el concepto de derechos humanos laborales y de trabajo decente se integre a una política que provea de incentivos, reconocimientos y facilidades a las empresas, particularmente en el caso de las PyMES.

El **derecho a la salud** está reconocido en la legislación local y su alcance es bastante amplio porque se contempla como un derecho social universal y se fijan las obligaciones para las autoridades capitalinas de promover, proteger y garantizar su cumplimiento. En todo el capítulo, existe el problema del presupuesto, ya que se asignan muchas líneas de acción, pero no se les otorga un presupuesto adecuado para implementarlas a los entes ejecutores. Se sugiere también revisar las atribuciones de los responsables, pues si bien la Secretaría de Salud del Distrito Federal es el ente con mayores responsabilidades en este derecho, existen otras instituciones y organismos que deben ser corresponsables – e incluso los responsables principales de varias de las líneas de acción – que no están señalados en el capítulo.

En la SSDF, los responsables de impulsar las políticas públicas integrales serían la Dirección General de Planeación con la participación de todas las áreas. La gran mayoría de las líneas de acción que se asignaron a la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF) son viables, tal vez únicamente se tengan que redefinir tiempos y corregir la redacción de algunas líneas de acción para facilitar su ejecución. La dependencia tiene las atribuciones para implementar las líneas de acción asignadas en el Programa, sólo que no cuenta con los recursos necesarios para desarrollarlas a corto plazo. El presupuesto que se le asigna al sector no es suficiente, y se requiere aumentar los recursos. Actualmente el presupuesto es diseñado por todas las áreas de salud, especialmente las de administración y planeación. En un escenario ideal, este debería realizarse por un grupo de trabajo multidisciplinario diseñado específicamente para generar mecanismo de acceso a la información y transparencia y que estuviera dedicado también al seguimiento del presupuesto.

Uno de los problemas que se encuentran es que las atribuciones se tienen que definir de manera adecuada, y cada dependencia debe aceptar su tarea. Si bien al interior de la SSDF hay un esfuerzo por identificar qué atribuciones se pueden cumplir, se han encontrado dificultades para bajar el Programa a acciones concretas y para involucrar a algunos servidores públicos. En términos de educación de los derechos humanos en el ámbito de la salud, la SSDF ha estado trabajando con la Secretaría de Educación con miras a crear una materia de salud con perspectiva de derechos humanos, en todos los niveles escolares. El objetivo de esta materia es que todos tengan conocimientos de salud básicos para preservarla o recuperarla, y transmitir conocimientos elementales que les servirán a las personas a lo largo de sus vidas como no automedicarse, hacer actividad física toda la vida, las repercusiones de la obesidad, etc.

El mecanismo para llevar a cabo los cambios en la normatividad sería hablar directamente con las áreas involucradas, los legisladores y la contraloría general. Se consideran necesarias las reformas, modificaciones o adiciones legislativas, sobre todo aquellas que permitan contar con más recursos económicos, ya que actualmente existen muchas limitaciones para poder llevar a cabo los programas. Es posible plantear nuevos ordenamientos jurídicos con perspectiva de derechos humanos a través del cabildeo político, es decir, que los funcionarios y miembros de organizaciones de la sociedad civil compartan sus experiencias con los legisladores.

En el Distrito Federal, se han llevado a cabo avances importantes en el reconocimiento de los **derechos sexuales y reproductivos** a través de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal y Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal. Sin embargo a pesar de las políticas públicas y de una nueva legislación, aún persisten retos para enfrentar las inequidades y la discriminación (en especial para las mujeres y las y los jóvenes).

El Programa plantea políticas públicas integrales. No obstante, en el diseño de programas se debería buscar que los servidores públicos conozcan los procedimientos y procesos con la intención de sensibilizarlos para que apoyen los programas en la operatividad..Una de las acciones que es prioritaria para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos en los sectores vulnerables de la población es que la accesibilidad sea universal y que se respete el derecho de decidir de todas las mujeres. Se debe incluir en la currícula temas específicos de salud sexual

y reproductiva. Principalmente dirigido a quienes prestan ese servicio y a los niveles básicos de educación. Sólo que para garantizar la igualdad y no discriminación se tiene que seguir brindando un trato cálido a toda persona que requiera el servicio.

Es recomendable que exista una partida presupuestal específica para atender las necesidades demandadas. Falta fortalecer el proceso de vinculación con los estados, hacerse un seguimiento más específico, así como buscar alternativas para la ubicación de los recursos, tanto humanos como de insumos. En términos de recursos, buscar apoyos con otras instituciones, públicas o privadas, para cumplir las metas. La revisión anual de los manuales de procedimiento debería estar contemplada como uno de los mecanismos para lograr las adecuaciones a la normatividad interna. Dicha revisión para tener un impacto efectivo debe considerar procesos de evaluación de control y supervisión, monitoreo, capacitación permanente de personal y sobre todo que tenga siempre presente el trato a las usuarias de los servicios que involucran a este derecho. Para avanzar en el cumplimiento de este derecho deben existir reformas empezando por respetar los derechos humanos de las personas, con apertura hacia la educación sexual, tratando de evitar la estigmatización y apertura a la diversidad y el género.

4.3.3. Análisis Participativo

Fortalezas y aciertos

- Se reconoce ampliamente que el programa es un ejercicio democrático único y muy vanguardista a nivel mundial y que, dado que es la primera vez que se hace un esfuerzo de este tipo en el país y la ciudad, deben buscarse las maneras de implementarlo lo mejor posible.
- El programa busca cambiar concepciones de los problemas de la ciudad y modificar esquemas de conocimientos, construir un sentido común diferente; además de modificar la gestión pública y la misma estructura de gobierno.
- Se rescata el enfoque de los instrumentos internacionales de derechos humanos y la formulación de obligaciones del Estado con base en el derecho internacional.
- Uno de los beneficios más importantes que se han observado es que el programa ha ayudado a traducir las obligaciones marcadas en los instrumentos

internacionales en acciones concretas, y da ejemplos de las cosas que se pueden hacer en materia de derechos humanos.

- Uno de los éxitos del Programa es que ha provocado que las delegaciones se involucren en la implementación de las líneas de acción de acuerdo a sus capacidades y funciones.
- Otra de las ventajas es que en el Programa se incluyen y se articulan todos los responsables de instancias gubernamentales para hacer las reformas necesarias para llevar a cabo las líneas de acción.

Debilidades e inconsistencias

- Más allá de la importancia del programa, una opinión generalizada es que se debió contar con más tiempo para realizar el diagnóstico y la elaboración del programa, con más actores involucrados y con una mayor claridad sobre quien iba a ejecutarlo.
- La manera de incluir la perspectiva de género en el programa no fue la ideal, ya que a pesar de que todos los capítulos fueron revisados por el Inmujeres DF, el análisis de género fue muy superficial en muchos casos. Se recomienda replantear la estrategia de perspectiva de género de manera adecuada.
- Uno de los problemas que se identifican en el programa es que no hubo un análisis financiero previo a la publicación del Programa, por lo que muchas instancias se ven ahora enfrentadas a presupuestos y personal limitados, y nuevas tareas que realizar para dar cumplimiento a las líneas de acción de programa.
- A los participantes del grupo de discusión les resultó extraño que la evaluación del diseño buscara valorar si los ejes transversales del enfoque de derechos humanos se encontraban contenidos en los grupos de derechos y población, ya que estos no se consideraron explícitamente al inicio de la elaboración del programa. Señalaron que los ejes deberían considerarse vinculados a la implementación. Se considera que el diseño del Programa tiene otros aspectos muy rescatables y que superan a los esfuerzos hechos a nivel federal, como la parte participativa, la intersectorialidad, la estructura de los capítulos, etc.
- La falta de coordinación horizontal es uno de los principales obstáculos y uno de los principales retos a enfrentar.

Recomendaciones

De continuidad y reforzamiento

- El Programa, más allá de las líneas de acción, debe servir para comenzar a pensar todas las estrategias de política pública en términos de derechos humanos, y para dar seguimiento a la coherencia de la política pública desde este enfoque.
- Haciendo un análisis desde los ejes transversales en la implementación del Programa, se pueden ordenar, priorizar y avanzar las líneas de acción.
- Se reconoció que desde el punto de vista de la ciudadanía o desde el eje transversal de género iba a ser posible cumplir con muchas de las líneas de acción del programa.
- Se percibe un desencuentro entre OSC y entes ejecutores, por lo que se recomienda cuidar los mecanismos de comunicación entre ambos sectores.

De adecuación y mejoramiento

- Se propone un análisis desde las instancias públicas para examinar atribuciones de los entes ejecutores. Se percibió entre los participantes de los grupos de discusión una voluntad para trabajar de manera conjunta en la implementación de las líneas de acción, pero hicieron énfasis en la necesidad de esclarecer lo que le toca a cada instancia.
- Se observa una importante falta de presencia del sector privado en el Programa, misma que debería ser atendida.
- Los mecanismos para hacer cambios y ajustes al Programa deben ser consensuados con representantes de todos los sectores que se mencionan en el mismo.
- La voluntad política tiene que ir en el sentido de querer cumplir con las líneas planteadas, aún cuando no estén completamente en las facultades del ente al que se asignaron.
- Por el momento para saber si las acciones se están implementando con perspectiva de sustentabilidad desde el punto de vista de la temática ambiental, se propone que al hacer la planeación de proyectos, se realice también el

análisis sobre el impacto ambiental enfocado a emisiones de gases de efecto invernadero.

- En la implementación del Programa es necesario reconocer ciertas dualidades importantes: la transversalidad que plantea el Programa frente a la realidad de sectorialización del sector público; el contraste entre la integralidad y la focalización, el reconocimiento de distintas complejidades, el trabajar desde el enfoque de los derechos humanos y al mismo tiempo obtener resultados cuantitativos, y la necesidad de estar educados en la lógica de los derechos humanos ante el desconocimiento en torno a ellos.

4.4. Núcleo de Grupos de Población

4.4.1. Análisis Interdisciplinario

4.4.1.1. Derechos de las Mujeres

a. Fortalezas y aciertos

Una vez revisadas todas las líneas de acción de la primera estrategia del atributo de **legislación y políticas públicas integrales** puede afirmarse que esta estrategia abarca una visión integral del objetivo específico y sus líneas de acción tienen coherencia con lo trazado por éste. La segunda estrategia del mismo atributo es específica y apunta a la transversalidad con dos elementos: la perspectiva de género; y la transparencia y el acceso a la información. Su contenido está dirigido a las evaluaciones de resultados y de impacto de los programas, y a la necesidad de generar información al respecto.

La primera estrategia del atributo sobre el **derecho al trabajo y los derechos humanos laborales** es coherente con el objetivo específico y con la transversalidad en el tema de perspectiva de género, igualdad y no discriminación, así como en el de participación de la sociedad civil. En el caso del atributo sobre el **derecho a la salud,** la primera estrategia es congruente con el objetivo específico. Sin embargo, antes de ésta debería plantearse la afiliación obligatoria a los servicios de salud para toda la población por parte del Estado; mucho más cuando en el Programa se destaca que está formulado con base en las obligaciones del Estado hacia la población. La segunda estrategia sobre implementar el enfoque de derechos humanos y de género es coherente con el objetivo específico.

Las líneas de acción de la primera estrategia del atributo sobre el **derecho a una vida libre de violencia** son, en general, específicas y coherentes con el objetivo específico en el que se inscriben. Únicamente se encuentra que la línea de acción 1477 debería pertenecer a la estrategia que busca “Generar los instrumentos de medición adecuados que permitan dar seguimiento e informar de manera precisa y actualizada sobre las mujeres víctimas de violencia atendidas por las instituciones gubernamentales en el DF.”

Las estrategias de los atributos de los derechos a la participación y al acceso a la justicia son congruentes con los objetivos específicos correspondientes. En este capítulo destacan las estrategias de transversalidad: *perspectiva de género, igualdad y no discriminación* y *promoción de una cultura de derechos humanos*. Para el primer caso, la primera estrategia del capítulo se refiere a transversalizar el enfoque de género en la política pública, presupuesto y legislación en todas las instancias públicas del DF – dejando en claro la importancia de la perspectiva de género. Asimismo, otras estrategias del capítulo buscan impulsar acciones afirmativas para proteger los derechos de las mujeres transgénero y trasvesti, e "incluir de manera integral el enfoque de género en los programas de estudio de educación media y superior, enfatizando en la prevención y eliminación de la discriminación, los estereotipos que limitan el ejercicio de los derechos de las mujeres, así como el reconocimiento y promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y la promoción de la equidad." También se busca respetar los derechos de las mujeres en situación de mayor discriminación, como en el caso de las mujeres indígenas (1513).

En el caso de la estrategia transversal de promoción de una cultura de los derechos humanos, las líneas de acción se centran en implementar campañas de sensibilización y capacitación, así como en la difusión de los derechos y mecanismos de exigibilidad (1407, 1411, 1431, 1448, 1463, 1469, 1470, 1471, 1506). Esto se plantea para las mujeres en distintas situaciones de discriminación o exclusión.

b. Debilidades e inconsistencias

En la segunda estrategia del atributo sobre **legislación y políticas públicas** no queda claro si el SIES al que se refiere la línea de acción 1416 sólo tiene información a nivel de diagnósticos sobre género y violencia en el DF, o si por el contrario, tiene información sobre evaluaciones realizadas a la acción pública en materia de género y violencia. De acuerdo a esto, se plantea cambiar la redacción de la línea de acción para que de claridad sobre el SIES y poder determinar así su especificidad y coherencia con la estrategia a la que pertenece. En el mismo atributo, la línea de acción 1418 es compleja puesto que al referirse a la inclusión de mujeres transgénero y transexuales como beneficiarias de la acción pública en sus diferentes modalidades, respetando sus derechos como mujeres, se entra en la cuestión acerca de qué tipo de programas requieren y cómo garantizar sus derechos considerando las diferencias de identidad que defienden.

Sobre el **derecho a la educación** habría que revisarlo para armar una mejor justificación, que no sea tan retórica y desorganizada en algunas de sus ideas. La primera estrategia de este mismo atributo está bien planteada en términos del objetivo específico que busca; sin embargo, las líneas de acción que incluye están sesgadas a la UACM, disociada de los posibles vínculos con otros ámbitos de la educación pública.

La línea de acción 1420 propone hacer un diagnóstico cuantitativo de las mujeres que no están dentro de los planteles escolares, pero no se dice cómo se puede lograr esto. Por otra parte, la línea de acción 1422 presenta debilidades asociadas a la temporalidad. Para que no haya deserción escolar, esta medida no debe ser especial ni temporal, las becas deben programarse para todo el ciclo de estudios de las estudiantes. De lo contrario no se estaría apuntando al cumplimiento de la estrategia ni del objetivo específico. Además, debe incluirse el nivel medio, no sólo el medio superior.

La primera estrategia del atributo sobre el **derecho al trabajo y a la seguridad social para las trabajadoras del hogar** es muy amplia. Es necesario que se aclare quiénes son las trabajadoras del hogar. En una misma categoría entran amas de casa que no reciben remuneración alguna por su labor y las empleadas domésticas que sí reciben pago. Se exponen líneas de acción (1454, 1455, 1457, 1460, 1462, y 1464) que son congruentes, específicas y pertinentes con la estrategia a la que pertenecen y con el objetivo específico. Por el contrario, otras líneas (1456, 1463 y 1464) no son congruentes con la estrategia. Se propone la eliminación de la 1459 porque resulta repetitiva y redundante.

El atributo **derechos sexuales y derechos reproductivos** plantea estrategias con una visión integral pero con limitaciones porque no son tan precisas, y esta falta de precisión pareciera que complica la viabilidad de las líneas de acción. La segunda estrategia del atributo sobre el **derecho a una vida libre de violencia** presenta problemas de coherencia porque en los términos en los cuales está planteada la primera estrategia, escasamente corresponde con las líneas de acción que cubre. Se sugiere replantear esta estrategia y las líneas de acción para mejorar su coherencia. La tercera estrategia presenta problemas de redacción; está incompleto el propósito de la estrategia y por eso, evaluar las líneas de acción resulta difícil. Se propone en su lugar la siguiente redacción: “Armonizar y, en su caso, modificar las legislación local, de modo tal que siga los lineamientos internacionales en materia de violencia y

discriminación en contra de las mujeres, en particular lo establecido en la Convención para Eliminar todas las formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer."

b. Debilidades e inconsistencias

En general, se recomienda revisar la redacción y adecuar los plazos a los que están programadas algunas líneas de acción pues esto afecta la pertinencia y alcances del impacto de las acciones a realizar. También se propone jerarquizar las líneas de acción ubicando en primer lugar aquella que por su especificidad apunta más directamente al cumplimiento de la estrategia y el objetivo específico, y siguiendo en orden descendente con aquellas líneas que corresponden en menor medida con la estrategia y objetivo específico. Como nota para todo el capítulo, y para todo el PDHDF en donde sea necesario, se sugiere utilizar el término "plan de estudios" en vez de "currículas", ya que esta última es una interpretación incorrecta del latín.

Se recomienda incluir el siguiente párrafo al final de la justificación del capítulo, a manera de complemento: "La efectividad de las distintas vías señaladas anteriormente, requiere algún grado de vinculación u obligatoriedad en su cumplimiento de las autoridades que a nivel local y distrital son las responsables del tema de derechos humanos. De otra manera, los cambios y ajustes incluidos en la legislación; la creación de mecanismos y las políticas públicas formuladas no tendrán mayor incidencia favorable en las condiciones de desigualdad y discriminación vivida, principalmente, por las mujeres que comparten algunas de las características citadas al inicio de este apartado."

En el objetivo específico del atributo sobre **legislación y políticas públicas integrales** se observa un problema de redacción, ya que se incluyen tres objetivos en uno (diseñar, instrumentar y evaluar). Se sugiere cambiar la redacción para hablar de un sólo objetivo específico y dar más claridad a la estrategia. Se propone la siguiente redacción: "Incorporar el enfoque de derechos humanos y principalmente de género, en el diseño, instrumentación y evaluación de las leyes, políticas públicas y presupuesto para las mujeres que habitan y transitan en el Distrito Federal. Con base en procesos amplios de consulta y participación de, y entre organizaciones de la sociedad civil y las mujeres."

Para la justificación del atributo sobre **legislación y políticas públicas** se sugiere sustituir el primer párrafo con la siguiente redacción: “Alcanzar un cambio favorable en la condición de desigualdad y discriminación a la que están expuestas las mujeres, no sólo implica el reconocimiento de los derechos humanos sino la reivindicación clara de un enfoque de género en el contenido de las leyes, de las políticas públicas y el presupuesto dirigido a atender este grupo poblacional. Siendo indispensable insertarlo en su diseño, implementación y evaluación, entendiendo que, el enfoque de género considera las necesidades y prioridades sociales diferenciadas por género con el propósito de lograr equidad entre miembros diferentes de la sociedad.”

Se sugiere cambiar la estrategia de “Impulsar acciones afirmativas, para proteger los derechos de las mujeres transgénero y trasvesti” del atributo sobre **legislación y políticas públicas** al atributo sobre el **derecho al acceso a la justicia**. Si se entienden las acciones afirmativas como medidas de carácter temporal que buscan lograr rápidamente la igualdad social efectiva entre hombres y mujeres, esta clase de medidas no debe corresponder a esta categoría de mujeres, sino a todo el grupo de mujeres.

Se propone la eliminación de líneas de acción 1422, 1423 y 1424 por estar incluidas de mejor manera en otra línea de acción (1425). También se propone la eliminación de otras líneas de acción 1426 y 1429 por no tener coherencia interna. Se sugiere la siguiente redacción para sustituir a la línea 1429: “Crear planes de estudio de calidad e idóneos para cada nivel escolar (medio y medio superior) tales que, desarrollen en las mujeres capacidades y habilidades propicias para continuar sus estudios superiores y/o ingresar con ciertas competencias básicas al ámbito laboral.”

Se propone formular y redactar la línea de acción 1433 de otra manera, dado que ya existen suficientes estudios de diagnóstico que analizan las brechas de género. Se propone la siguiente redacción: “Fomentar, en los centros de investigación universitarios y organizaciones de la sociedad civil, la formulación de proyectos de investigación que profundicen en el conocimiento y comprensión de las formas de dominación y desigualdad que cruzan las realidades de género en el DF, mediante el otorgamiento de recursos para la ejecución de dichos proyectos.

Se propone cambiar la redacción de la tercera estrategia del atributo del derecho a la educación para que no resulte redundante. Se sugiere utilizar la siguiente redacción: “Formular e implementar medidas dirigidas específicamente a las mujeres

embarazadas o con hijos que asisten a los niveles de educación media, media superior y superior del sistema de educación pública del Distrito Federal, que garanticen la permanencia de las mismas en el sistema escolar." Se sugiere también eliminar las líneas de acción (1434, 1435, 1436) por ser repetitivas con las anteriores.

Como recomendación a este capítulo, se sugiere incluir a las distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema, ya que se considera que pueden aportar mucho y enriquecerían el contenido de las líneas de acción. Se recomienda definir claramente los mecanismos de esta participación y trabajar directamente con las mujeres más jóvenes, para tener en cuenta sus necesidades específicas.

c. Recomendaciones

En el atributo **legislación y políticas públicas integrales**, el contenido y redacción de la justificación debería mejorarse; también se debe cambiar la redacción del objetivo específico para dar más claridad a las estrategias y modificar la redacción de algunas líneas de acción. Resulta importante modificar los plazos a los que están programadas algunas líneas de acción, pues esto afecta la pertinencia y alcances del impacto de las acciones a realizar. Por último debe revisarse el sentido de la tercera estrategia, y si es el caso, modificar su redacción o cambiarla de posición trasladándola a otro atributo.

Es necesaria una revisión y reajuste general de las líneas de acción del atributo **derecho a la educación** que forman parte de la primera estrategia, porque restringen en mucho los alcances de la misma, así como el logro del objetivo específico. Se requiere eliminar ambigüedades, precisar y especificar términos y ajustar de manera más realista la temporalidad de las líneas de acción. Las principales estrategias de transversalización encontradas son *Perspectiva de género, igualdad y no discriminación* y la promoción de una cultura de los derechos humanos. En el atributo **derecho al trabajo y derechos humanos laborales** se recomienda incluir como estrategia la evaluación de la acción pública en la materia, para dar cuenta si efectivamente se están protegiendo y garantizando los derechos laborales de las mujeres, o, por el contrario, si no se ha avanzado mucho en el cumplimiento de esta parte del objetivo.

La primera estrategia del atributo **derecho a la salud** es congruente con el objetivo específico, pero se debería plantear una estrategia anterior que implique la afiliación obligatoria a los servicios de salud para toda la población. De esta manera, quedaría

asegurado el componente de accesibilidad. Finalmente, se recomienda establecer muy bien la correspondencia de las líneas de acción con la estrategia planteada y adecuar las líneas de acción con la justificación del objetivo específico de tal manera que haya posibilidad de cumplirlo.

En el atributo de **derechos sexuales y derechos reproductivos** se debe especificar detalles e incluir a los hombres en las propuestas por formar parte de la vida sexual de las mujeres y por tener parte de responsabilidad. De igual forma se propone ir más allá de las campañas de sensibilización y formular acciones de sanción en caso de incumplir lo establecido en las leyes existentes y enunciadas en la justificación misma del objetivo específico. El atributo del **derecho a la participación política** podría mejorar unos detalles de redacción y la principal recomendación para el atributo de **derechos laborales y de seguridad social para las trabajadoras del hogar** es definir claramente quiénes son las trabajadoras del hogar, ya que muchas líneas de acción se prestan a confusiones por no especificar este término.

Se sugiere contemplar la estrategia transversal de *participación de la sociedad civil* para incluir a las distintas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema, ya que se considera que pueden aportar mucho y enriquecerían el contenido de las líneas de acción. Se recomienda definir claramente los mecanismos de esta participación y trabajar directamente con las mujeres más jóvenes, para tener en cuenta sus necesidades específicas.

4.4.1.2. Derechos de la Infancia

a. Aciertos y fortalezas

El objetivo general de los derechos de la infancia plantea la problemática de la visión tutelar en los patrones culturales hegemónicos en la sociedad respecto a la infancia, que limitan el ejercicio de los derechos de niños y niñas. No obstante, la justificación no es congruente en el abordaje de los once atributos planteados, y ningún atributo da cuenta del cumplimiento de los derechos culturales de la infancia. A pesar de ello los objetivos específicos son concretos y están bien fundamentados.

El atributo de **legislación y políticas públicas integrales** se plantean estrategias y líneas de acción coherentes con el objetivo específico en cuanto a diseñar, instrumentar y evaluar con enfoque de derechos humanos: leyes, políticas públicas y

presupuesto para la infancia del Distrito Federal. Se proponen diversas estrategias para alcanzar este objetivo, tales como la promoción de un paquete de reformas legislativas, la creación de un sistema de protección de los derechos de la infancia, programas integrales para los derechos humanos que apoyen el desarrollo infantil, entre otras. Asimismo, el atributo identifica de manera muy clara a) actores gubernamentales y civiles, b) instrumentos internacionales y c) insumos, como: a) DIF-DF, Asamblea Legislativa, IASIS, Consejo Promotor de los Derechos del Niño y la Niña del DF, IEMS, Secretaría de Salud, OSC; b) Convención de los Derechos del Niño (CDN), distintos protocolos y recomendaciones del Comité de Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés), entre otros, que implican la realización de ajustes legislativos; c) la creación del Sistema de Protección de Derechos de la Infancia –SPDI-; el paquete de ajustes legislativos (al Código Penal, Código de Procedimientos Penales, entre otros instrumentos que se mencionan a lo largo del capítulo), y la necesidad de realizar investigaciones sociales y estudios estadísticos.

Las acciones son coherentes con el atributo **del derecho a la educación** y sus estrategias se orientan a garantizar el derecho a la educación de los niños y niñas en el Distrito Federal, buscar modificar la currícula escolar, incrementar en calidad y cantidad el acceso a la educación preescolar, básica y media superior, incorporando el enfoque de género, y un nuevo enfoque sobre derechos sexuales y derechos humanos hacia los planes y programas. Otro aspecto relevante en este ámbito es la visión de incrementar la permanencia en la escuela. El atributo **derecho a una vida libre de violencia** plantea propuestas específicas y menciona varios procesos vinculados a la realización de diagnósticos y estudios estadísticos, respecto de los tipos y niveles de violencia y maltrato ejercidos contra la infancia; destacan de forma relevante las propuestas contra el abuso sexual ejercido contra la infancia en el Distrito Federal.

El atributo **derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales** busca de manera integral eliminar las normas locales, las políticas, los programas, y prácticas públicas diseñadas desde un enfoque tutelar, que violenten el derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales de la infancia, en particular la que forma parte de la población callejera, trabajadora, migrante, indígena y con discapacidad. Asimismo, la estrategia para cumplir con el atributo **derecho al acceso a la justicia** plantea acciones específicas para crear mecanismos que garanticen el acceso a la justicia para la infancia, en particular para la que ya se encuentra en conflicto con la ley, más otras situaciones de discriminación y/o exclusión a través de medidas no

carcelarias, trabajo comunitario, reparación del daño hacia la víctima de delitos no graves.

En este capítulo se observan dos estrategias transversales importantes: *promoción de una cultura de derechos humanos* y *exigibilidad y justiciabilidad*. Para la primera, existen estrategias que buscan "fundamentar, promover y aprobar un paquete de reformas legislativas en favor de los derechos de la infancia en el Distrito Federal" y "crear, incrementar y mejorar programas integrales diseñados desde un enfoque de derechos humanos, para la atención de las personas que tienen entre 12 y 17 años". De igual forma, se pueden encontrar líneas de acción que promuevan las campañas de sensibilización y capacitación sobre los derechos humanos y los derechos de la infancia para diferentes grupos de población (1531, 1547, 1575, 1576, 1601, 1602, 1604, 1662), que busquen incorporar el derecho a la paz y los derechos de la infancia en las diferentes currículas o capacitaciones (1542, 1600), o bien, que busquen hacer respetar los derechos de la infancia en temas como el trabajo, las adicciones y el acceso a la justicia (1550, 1584 y 1647, respectivamente). Se considera que al encontrar líneas de acción para la *promoción de una cultura de derechos humanos* en todo el capítulo, el uso de la estrategia transversal es adecuado.

La estrategia transversal de *exigibilidad y justiciabilidad* también es importante para el caso de los derechos de la infancia, porque al ser un grupo marginado de la participación política, necesita contar con los medios necesarios para hacer escuchar sus opiniones y necesidades y acceder a sus derechos. En este sentido se encontraron dos estrategias que buscan "implementar el Sistema de Justicia Juvenil en el Distrito Federal, con base en los derechos humanos y el enfoque de género" así como "promover el acceso de la infancia a mecanismos judiciales, cuasi judiciales, administrativos o políticos, teniendo en cuenta el interés superior de la infancia". En términos de líneas de acción se encontró que la mayoría pretende hacer modificaciones en los sistemas de denuncia y acceso a la justicia para poder incorporar las necesidades de la infancia del DF (1543, 1592, 1595, 1597, 1625, 1626, 1630, 1639, 1642).

b. Debilidades e inconsistencias

En el atributo de **legislación y políticas públicas integrales** se encontró que el objetivo está planteado de forma muy amplia sin que se enumeren acciones puntuales en una lógica operativa, tal es el caso de las consultas y participación de sociedad civil,

y la consulta a niños y niñas para la construcción de las políticas públicas. Sobre la generación y sistematización de información estadística, y las referencias al Sistema de Protección a los Derechos de la Infancia (SPDI) y el papel del Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal (CPDNNDF) se repiten constantemente en más de uno de los derechos de la infancia; esto es relevante porque en tanto no se cree el SPDI y el CPDNNDF no modifique su estructura, las líneas de acción que les corresponde difícilmente podrán avanzar de forma sólida. Las estrategias plantean un enfoque integral; sin embargo, la ambigüedad de algunas líneas de acción –sobre todo, lo que corresponde a la falta de mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno y en el ámbito intersectorial- impide la realización de esa integralidad.

Se ha identificado que algunos actores responsables no cuentan actualmente con facultades para cumplir con las líneas de acción que les corresponde –DIFDF o CPDNNDF- o no han sido creados –SPDI, Sistema de Información sobre Derechos de la Infancia (SIDI). Se coloca como responsable al Congreso de la Unión, pero no se contemplan estrategias de enlace con los órganos locales para que ello ocurra. Tampoco se contemplan las acciones de vinculación con los órganos del gobierno federal que también son corresponsables de garantizar el ejercicio de los derechos o estrategias puntuales: educación, salud, o –por ejemplo- generación de estadísticas, entre otros. En un gran número de líneas de acción se incluye al CPDNNDF, pero no a las estrategias para fortalecer este espacio, como cambios legislativos.

El atributo **derecho a un medio ambiente sano** contempla un objetivo muy específico que se centra en aspectos educativos y en promover la participación de sociedad civil, pero no se incluyen acciones para el control efectivo de contaminantes o la conservación de áreas de reserva ecológica. Entre las desventajas que se pueden encontrar en este atributo es que no jerarquiza las prioridades. Se encuentra que no hay estrategias de vinculación con la SEP para operar los aspectos de educación ambiental en las escuelas públicas y que todas las líneas de acción son a corto plazo, lo que dificultará que se cumplan cabalmente.

En el atributo **derecho a la educación** se resalta que éste implica un alto grado de coordinación con el gobierno Federal, sin embargo en el Programa no se encuentran explícitas las estrategias para lograr dicha coordinación. También se coloca al Congreso de la Unión como responsable de ciertas acciones, sin definir un

corresponsable dentro de la administración pública local que sirva de enlace y/o que promueva que el Congreso de la Unión asuma las líneas de acción que se le adjudicaron. No se contempla que la SEP es directamente responsable de la mayor parte de las líneas de acción que corresponden al derecho a la educación. Aun así se considera que el capítulo es integral ya que abarca todas las etapas de la educación básica y el bachillerato. Las estrategias transversales que deberían sobresalir en este capítulo, como *participación de la sociedad civil*, *la coordinación y articulación* y *presupuesto*, no son mencionadas abiertamente, o son consideradas de manera poco relevante.

El atributo **derecho al trabajo y derechos humanos laborales** es ambiguo al mencionar que se debe *respetar, proteger, promover y garantizar* el derecho al trabajo en niños y niñas, ya que esto sólo es viable en adolescentes a partir de los 14 años, de acuerdo a los establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También hay ambigüedad al abordar la explotación y plantear que es necesario evitarla pero no dice nada en contra del trabajo en menores de 14 años. No se esbozan mecanismos de participación de niños y niñas. Al no mencionar medidas para erradicar el trabajo de niñas y niños menores de 14 años, se considera que el atributo es insuficiente y no es integral. No se enfatiza en el hecho de que la mayor parte de los niños y niñas que trabajan lo hacen en espacios informales. Como en el atributo anterior, las estrategias transversales que faltan son: *Participación de la Sociedad Civil*, *Coordinación y Articulación y Presupuesto*.

Se considera que el atributo **derecho a la salud** es específico e integral en su contenido y en los grupos de infancia a los que va dirigido, pero no se señalan mecanismos de participación de niños y niñas. También se presentan algunas repeticiones en el tema de realización de diagnósticos. En el atributo **derecho a una vida libre de violencia** no se involucra de forma explícita al personal de las escuelas en la detección y denuncia de casos de violencia en niños y niñas. Se considera que el contenido del atributo **derechos sexuales y reproductivos** es específico en su estructuración, aunque se vuelven a mencionar los procesos vinculados a la realización de diagnósticos y estudios estadísticos, aun cuando no se cuentan con las instancias adecuadas para hacerlos. Además falta tener un mecanismo de colaboración con las instancias educativas públicas de nivel medio superior que no son parte del IEM, esto es de suma importancia ya que se incluyen líneas de acción vinculadas a educar y difundir los derechos sexuales y reproductivos en las escuelas de este nivel.

El atributo **derechos políticos** se propone como estrategia incorporar la opinión, participación y organización infantil en todos los procesos de diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas, así como las relativas a los procedimientos administrativos y judiciales. No obstante, no se plantean mecanismos adecuados para garantizar la participación de niños y niñas, con los alcances y resultados que propone este apartado. El vacío anterior se hace más grande en lo que respecta a la participación de niños y niñas que transitan – que no residen- por el DF; es importante no perder de vista que gran parte de los atributos de este capítulo también contemplan a la niñez que transita por el DF, sin que se desarrollen las estrategias para identificar a estos niños y niñas.

El atributo de los **derechos de las víctimas de trata y explotación sexual infantil** se plantea la estrategia de cumplir cabalmente con la obligación del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativa a la venta de las y los niños, prostitución infantil y utilización de las y los niños en la pornografía, pero se identificaron de nuevo problemas como el planteamiento excesivo de diagnósticos y la falta de definición sobre las instancias que deben realizarlos, falta de involucramiento de las escuelas públicas como fuentes para detectar y denunciar los casos de explotación sexual de niñas y niños.

c. Recomendaciones

En una perspectiva general, es un hecho que la implementación plena de los derechos de la infancia, tal como aparecen en el PDHDF, requiere de un andamiaje institucional y legal que requiere establecerse o fortalecerse en la administración pública local; en este sentido, los puntos más relevantes que se han apreciado son los siguientes.

1. Creación de instituciones nuevas o reestructuración de las que ya existen;
2. Armonizar la legislación local –incluso la federal- con los instrumentos internacionales;
3. Coordinación interinstitucional e intersectorial entre el Gobierno del DF con actores federales, locales, de sociedad civil y privados;
4. Contar con las partidas presupuestales en un volumen suficiente;
5. Realización de diagnósticos sobre determinadas problemáticas sociales;

6. Focalizar a los grupos de niñez más vulnerables, sobre todo a los que están bajo cierta “invisibilidad”;
7. Que los funcionarios públicos conozcan el contenido del PDHDF;
8. Procesos de evaluación transparentes y estructurados adecuadamente sobre los avances de cada ente responsable.

En una forma más específica, por cada atributo, se presentan las siguientes recomendaciones:

Para cumplir con el objetivo del atributo **legislación y políticas públicas integrales** se requiere atender el tema de la armonización legislativa, así como a los grupos más vulnerables de la niñez. Se requiere incorporar una estrategia específica que permita la creación y/o consolidación de los mecanismos de participación necesarios para incorporar a la sociedad civil e incorporar una estrategia que tome en cuenta la dimensión presupuestal del objetivo específico.

En el atributo **legislación y políticas públicas integrales** se requiere trazar con mayor exactitud la ruta de trabajo –acciones y plazos- para crear el SPDI; incorporar en este objetivo las instituciones y dimensiones de la información estadística necesarias para la implementación de la política de niñez; involucrar a la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal en la operación de los procesos de capacitación a funcionarios, jueces y legisladores; y realizar una jerarquización de prioridades. También se sugiere definir con claridad y especificidad aquellas acciones necesarias para vincularse con los órganos federales; e involucrar a la Junta de Asistencia Privada en la revisión de los locales con servicios análogos a los de guardería o casa hogar para su seguro y adecuado funcionamiento. Cabe resaltar que se deben establecer enlaces para supervisar el funcionamiento de estancias infantiles concesionadas por el IMSS, la SEDESOL, entre otros.

En relación al **derecho a un medio ambiente sano** se deben generar mecanismos vinculatorios eficaces para relacionarse con la Secretaría de Educación Pública y que se puedan realizar las actividades de educación ambiental; poner énfasis en la acción de “garantizar” el derecho a la educación. Se identificaron las estrategias transversales de *participación de la sociedad civil y presupuesto*, para las cuales se propone fortalecer los esquemas de coinversión para que la sociedad civil acceda a fondos públicos y presupuestar el recurso financiero para que estos programas cuenten con

recursos suficientes y seguros, así como que se garantice la transparencia en la evaluación de proyectos y en el acceso a los fondos.

En materia de **derecho a la educación** se sugiere dar prioridad a los cambios legislativos que garanticen los procesos de descentralización educativa en el Distrito Federal; establecer mecanismos efectivos de coordinación con la Secretaría de Educación Pública; fortalecer las acciones que el Gobierno del Distrito Federal realice para evitar la deserción escolar en los grupos más vulnerables y fortalecer el IEMS del Distrito Federal para que este órgano se encuentre en condiciones para impulsar el ejercicio del derecho a la educación. Finalmente, se debe poner énfasis en la acción de "garantizar" el derecho a la educación y considerar un volumen superior de recursos presupuestales para el cumplimiento de las acciones. También es importante fortalecer las facultades del CPDNNDF para impulsar la participación de la sociedad civil y contemplar la participación de autoridades federales.

En el atributo **derecho al trabajo y derechos humanos laborales** se debe dar paso a los ejercicios de diagnóstico de la niñez que trabaja en el DF; desarrollar un registro de información y datos de los menores de 14 años que trabajan, especialmente de los que lo hacen en actividades informales; tener clara la diferencia entre trabajo y explotación laboral infantil; e incluir explícitamente en el objetivo específico que el derecho al trabajo corresponde sólo a adolescentes a partir de 14 años, por lo que también se debe enfocar en erradicar paulatinamente el trabajo en las personas menores de 14 años. Es importante mencionar abiertamente la participación activa de la sociedad civil, y generar acuerdos de monitoreo con las empresas, específicamente con las que dan trabajo a niños y niñas; crear estrategias de vinculación con sociedad civil, empresas y STyPS –federal- para garantizar el cumplimiento del contenido de este derecho y la no explotación de niños y niñas; y considerar un volumen muy superior de recursos presupuestales para el cumplimiento de todas las líneas de acción de este derecho, así como garantizar la existencia de fondos públicos y programas de asistencia social para la niñez trabajadora y sus familias.

En el atributo **derecho a la salud** se recomienda juntar las acciones en materia de diagnósticos y hacer explícitos los mecanismos de detección y atención de la niñez que transita por el Distrito Federal. Asimismo, se sugiere dar prioridad a las acciones para generar diagnósticos, garantizar el derecho en los grupos de población más vulnerables, atender los problemas de consumo de drogas, trastornos alimenticios,

accidentes y homicidios; e involucrar a las empresas privadas que tienen relación con la salud de niños y niñas como las productoras de alimentos. Se sugiere fortalecer los mecanismos de coordinación y articulación, así como de participación de la sociedad civil, a nivel local y con gobierno federal a través del CPDNNDF, así como informar y sensibilizar a los servidores públicos y recuperar el espacio metropolitano como una dimensión que demanda un tratamiento específico.

En el atributo **derecho a una vida libre de violencia** se debe dar prioridad a la realización de diagnósticos; atender a grupos de población vulnerables; involucrar al personal de las escuelas en la detección y denuncia de casos de violencia en niños y niñas; fortalecer las estrategias de denuncia y seguimiento a casos de violencia, por ejemplo, a través de una línea telefónica –como Locatel-; dar prioridad a la propuesta y seguimiento al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, en el periodo de sesiones de cierre de año; referirse explícitamente al papel del sistema judicial en este derecho y potenciar el papel de las escuelas públicas y otras instancias gubernamentales. También se sugiere hacer explícito el mecanismo de detección y atención de la niñez que es víctima de violencia, así como operar campañas de comunicación social con un enfoque a los derechos humanos para crear conciencia y combatir la violencia infantil.

En materia de **derechos de las víctimas de trata y explotación sexual** se plantea el cumplimiento de este derecho en los grupos de población más vulnerables; mantener los procesos de capacitación a funcionarios públicos vinculados directamente en la persecución y atención de los casos de explotación sexual; involucrar de forma explícita al personal de las escuelas en la detección y denuncia de casos de explotación sexual en niños y niñas; fortalecer las estrategias de denuncia y seguimiento a casos de trata y explotación sexual; y fortalecer la colaboración con autoridades federales, especialmente la FEVIMTRA.

El atributo **derecho al acceso a la justicia** debe promover el acceso de la infancia a mecanismos judiciales, cuasi judiciales, administrativos o políticos, teniendo en cuenta el interés superior de la infancia; implementar el Sistema de Justicia Juvenil en el Distrito Federal, con base en los derechos humanos y el enfoque de género; concretar los cambios al aparato legal para operar gran parte del contenido de este atributo; priorizar sobre la adopción de medidas recomendadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y cambios al Código Penal del Distrito Federal, así como

a las que implican un cambio a la normatividad vigente; promover que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal acepte denuncias presentadas por menores de 18 años; y enfatizar el cumplimiento de este derecho en los grupos de población más vulnerables, sobre todo de quienes ya están privados de su libertad o en conflicto con la ley.

Se recomienda también tomar acciones en torno a las estrategias transversales de participación de la sociedad civil; coordinación y articulación; y promoción de una cultura de los derechos humanos, tales como fortalecer los mecanismos de coordinación y articulación a nivel local y con el gobierno federal; fortalecer los mecanismos de participación de la sociedad civil y fortalecer los mecanismos de comunicación social para transformar la cultura tutelar que aún existe en funcionarios públicos, Ministerios Públicos y jueces, entre otros. En **derecho a la integridad, a la libertad y a las seguridades personales** se recomienda priorizar la propuesta de modificación al Código Civil, evaluar y adecuar del Programa Hijos e Hijas de la Ciudad; analizar y modificar la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.

Finalmente, en este capítulo se recomienda fortalecer la estrategia transversal de participación *de la sociedad civil* – específicamente la de niños y niñas – con el fin de que los niños y niñas del DF crezcan conociendo una cultura de participación política y puedan aplicarla como una parte normal de su vida adulta.

4.4.1.3. Derechos de los y las Jóvenes

a. Aciertos y fortalezas

La justificación del objetivo general de los derechos de los y las jóvenes es congruente con el planteamiento de los atributos dado que se trata de implementar políticas públicas con enfoque de derechos humanos y eliminar el enfoque tutelar al ubicar a las y los jóvenes como objetos de promoción y/o protección. De esta manera, se observa una mirada integral de la juventud, al resaltar la necesidad de transversalizar la perspectiva juvenil en todas las políticas y programas vinculados con este sector de la población. Frente a la política de juventud del gobierno de la capital, que por momentos ve al joven como “actor estratégico”, otras más como sujeto que requiere el cuidado y la vigilancia de un “tutor”, y las más de las veces como simple receptor de la política; el

Programa concibe a la juventud como sujeto de derechos, independientemente de la diversidad que caracteriza a este grupo de población.

En este capítulo destaca principalmente la estrategia transversal de *promoción de una cultura de los derechos humanos*. Se pueden observar estrategias específicas como "transversalizar la perspectiva juvenil con enfoque de derechos humanos de todos los planes y acciones de los diversos órganos, dependencias e instancias públicas del Distrito Federal" e "incrementar la calidad de los procesos de formación en derechos de las y los jóvenes, entre las y los funcionarios públicos de los ámbitos, ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal a fin de garantizar su adecuada promoción, protección y defensa", que buscan incluir los derechos de los jóvenes en todas las áreas gubernamentales y hacerlos del conocimiento público. Se observan también propuestas para implementar campañas de capacitación y sensibilización para difundir los derechos de la juventud en distintas áreas (1719, 1733, 1736, 1739, 1784), así como para incidir en los contenidos educativos (1699, 1700). De igual manera se identifican líneas de acción para difundir los materiales de información y orientación sobre las estrategias de acceso al empleo y la promoción de los derechos humanos laborales de las y los jóvenes (1726), y fomentar una cultura de la prevención desde los hogares (1745).

b. Debilidades e inconsistencias

En el atributo **legislación y políticas públicas integrales para las y los jóvenes**, el objetivo particular no incorpora la llamada "perspectiva juvenil" a la que alude en una de sus estrategias; a su vez, esa perspectiva juvenil es definida ambiguamente. En ninguna de las estrategias se contempla la dimensión *presupuestal* ni la *participación de la sociedad civil*, planteadas en ese objetivo particular. En este sentido, como estrategias transversales del Programa, estas dos últimas estrategias evidentemente no son incorporadas.

En cuanto a los plazos, en general la mayoría de las líneas de acción se plantean en el corto plazo. Seguramente la armonización legislativa y la generación de información se pueden realizar en este plazo; no así la transversalización de la perspectiva juvenil ni la capacitación de los funcionarios en esta perspectiva, que tendría que pensarse al menos en el mediano plazo. Aunque no hay una jerarquización implícita, el diagnóstico reconoce que uno de los principales problemas que enfrenta el cumplimiento de los derechos de la juventud tiene que ver con la armonización legislativa y particularmente

con las modificaciones necesarias a la Ley de las y los Jóvenes, lo que llevaría a la priorizar el replanteamiento de las facultades del Instituto de la Juventud del DF.

En el atributo del **derecho a la educación**, la actividad prioritaria del objetivo es reforzar los programas sociales orientados a combatir la deserción escolar (becas, apoyo de útiles escolares y Prepa Sí) e incrementar la inversión en las escuelas dependientes del Gobierno del Distrito Federal (Preparatoria y Universidad Autónoma de la Ciudad de México) con el objetivo de elevar su cobertura. El problema fundamental al que se enfrenta el objetivo específico planteado se relaciona con la inconclusa descentralización educativa en el Distrito Federal.

Difícilmente el gobierno local puede "garantizar" este derecho si en los hechos el gobierno federal (educación primaria, secundaria y gran parte del bachillerato) y las principales instituciones de educación superior (UNAM; Poli; UAM) tienen bajo su responsabilidad el sector educativo básico. El gobierno local sólo cuenta con unas cuantas preparatorias para la prestación de este servicio y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México tiene una capacidad limitada de atención de la demanda anual de espacios que requiere la ciudad de México. En este sentido, la palabra "garantizar" parece excesiva en tanto la descentralización educativa no se lleve a cabo en la ciudad.

El rezago educativo que se propone combatir pone el énfasis en la alfabetización pero deja de lado el conjunto de aspectos que provocan el "rezago educativo", que incluso no se define con claridad. El incremento de los índices de escolaridad en el nivel medio y superior, escapa a las posibilidades del Gobierno del Distrito Federal, en el entendido de que este tipo de educación depende fundamentalmente del gobierno federal y de las instituciones de educación superior. Se toma en cuenta que la responsabilidad de la educación no es aún del Gobierno del Distrito Federal, lo prioritario bien podría ser la generación de un diagnóstico que permita ubicar los elementos que facilitan la deserción escolar, abatir el analfabetismo y el impulso de la educación informal; para a partir de ese diagnóstico, reforzar los programas que el Gobierno del Distrito Federal ya opera, dirigidos a combatir la deserción escolar. Ninguna de las estrategias transversales se observan en este objetivo particular.

En el atributo **derecho al trabajo y derechos humanos laborales,** el objetivo parece ambicioso en la parte que tiene que ver con "garantizar" el derecho al trabajo porque puede entenderse que el Gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de generar

trabajo para los jóvenes. En este sentido, tendría que matizarse esa "garantía" anotando que no es el Gobierno del Distrito Federal, el encargado de la generación de los empleos -única forma en que podría "garantizar" a los jóvenes ese derecho-. Las líneas de acción planteadas no son claras en cuanto a los mecanismos específicos que permitirían la implementación de un Programa de Primer Empleo.

En materia de discriminación laboral, las líneas de acción no se encuentran vinculadas con su estrategia y se olvida que la discriminación no sólo afecta a la población juvenil femenina, sino también a otros jóvenes: indígenas, jóvenes tatuados, pertenecientes a la comunidad LGBTTTI. La tercera estrategia parece repetitiva en cuanto a la discriminación que sufren los jóvenes en el ámbito laboral. La redacción de la cuarta estrategia permite suponer que el Gobierno del Distrito Federal mejorará las condiciones laborales, cuando en realidad lo que se desea plantear es que se deben desarrollar mecanismos que le permitan al joven denunciar y a las autoridades monitorear dichas condiciones laborales.

En el entendido de que no se observa una priorización de las problemáticas a atender, la creación de mecanismos que incentiven y faciliten la generación de "primeros empleos", en el corto plazo; así como de mecanismos que permitan la denuncia y el monitoreo de las condiciones laborales de la juventud capitalina, en el mediano plazo; tendrían que ser los aspectos en los que se debe concentrar los esfuerzos del gobierno.

En el atributo **derecho a la salud** el objetivo específico es ambiguo, particularmente en la parte que habla del derecho al disfrute "del más alto nivel posible" de la salud física y mental. Las propuestas son poco claras en términos del tipo de las acciones que se necesitan para ampliar la cobertura, la inversión en infraestructura, mayor presupuesto. Se pone el mayor acento en la atención a las mujeres; sin embargo, aunque se entiende que ello responde a una perspectiva de género, se hace a un lado a la mitad de los actores involucrados en la salud sexual y reproductiva: los jóvenes. La elaboración de información para la toma de decisiones y la capacitación de funcionarios en la perspectiva juvenil y de derechos humanos son aspectos que se repiten en los demás objetivos específicos.

La línea de acción 1731 de la estrategia número uno es poco clara en términos del tipo de las acciones que se necesitan para ampliar la cobertura, necesita ser más específica. La elaboración de información (en este caso, sobre el tema de salud juvenil)

para la toma de decisiones; así como la capacitación de funcionarios en la perspectiva juvenil y de derechos humanos son aspectos que se repiten en los demás objetivos específicos. Se sugiere sustituir o eliminar calificativos que pueden prestarse a la libre interpretación; por ejemplo, “acciones objetivas” (1749).

En el atributo **derecho a la igualdad y la no discriminación**, el objetivo específico apunta más a una estrategia transversal de *perspectiva de género, igualdad y no discriminación*, por lo que las líneas de acción no son claras en cuanto a la definición de programas y acciones específicas que permitirían alcanzar el objetivo, ni los mecanismos de evaluación y participación que propone. Tampoco hay claridad en torno a los responsables de las líneas de acción y los plazos planteados –corto y mediano– difícilmente permitirán su realización.

En el atributo **derechos políticos** se plantea reforzar los programas ya existentes que buscan impulsar las diversas formas de organización juvenil (colectivos, organizaciones, etc.) y apoyar la creación de Consejos Delegacionales Juveniles. No obstante, el objetivo sólo alude a los derechos políticos dejando de lado las formas emergentes de organización y participación juvenil y la participación ciudadana como forma de incidencia en las decisiones de gobierno.

Las líneas de acción de la estrategia número uno son coherentes en términos generales; sin embargo, se sugiere distinguir al interior de las líneas de acción, entre participación política, la participación ciudadana y las formas de organización juvenil; además es necesario describir con claridad los mecanismos de participación y su alcance, particularmente en lo referente a la incidencia en la política pública, así como los mecanismos de información que la participación juvenil requiere.

En el atributo **derecho a la libertad, a la integridad y a la seguridad personal**, las propuestas aluden fundamentalmente a la capacitación del personal, sin embargo, estas acciones ya se encuentran delineadas en otros apartados del documento. La redacción de la segunda estrategia no presenta ninguna coherencia con el objetivo específico. En cuanto a las líneas de acción de la tercera estrategia ninguna permitiría su realización y la cuarta estrategia junto con sus líneas de acción son muy generales y ambiguas. En términos generales no se observa coherencia entre el objetivo específico y las estrategias propuestas.

En el caso de los operativos policíacos, no se establece con claridad los actores que deben darle seguimiento. En este sentido, se sugiere incorporar en una sola línea de acción todos aquellos elementos vinculados a la capacitación de los funcionarios y replantear las líneas de acción de la tercera estrategia. Ciertamente, la estrategia transversal de *perspectiva de género, igualdad y no discriminación* se observa en la redacción del objetivo específico; sin embargo, las estrategias particulares de ese objetivo no reflejan con claridad la manera en que esa estrategia transversal se incorporaría.

En el atributo **derecho al acceso a la justicia** no se describen los componentes del llamado Sistema de Justicia Juvenil. Las estrategias mezclan líneas de acción vinculadas con el grupo social "joven" y con la "infancia". Algunas líneas de acción se repiten y aluden a elementos de justicia de carácter general y no solo vinculados a la juventud. Las líneas de acción de la segunda y tercera estrategia no tienen relación con ésta. La necesidad de capacitación en la perspectiva juvenil se repite a lo largo del documento. Tal como las estrategias están planteadas, no se observa una visión integral de la problemática que se busca atacar. Tampoco existe una jerarquización de prioridades ni existe coherencia entre estrategias y objetivo particular.

En el atributo del **derecho a un nivel de vida adecuado**, la actividad prioritaria del objetivo es implementar un programa de creación y recuperación de espacios públicos para la juventud. La noción de "nivel de vida adecuado" es tan general que en ella cabe casi cualquier cosa. Lo mejor sería reelaborar un objetivo en el que se incluyan explícitamente los subtemas abordados en cada una de las estrategias: seguridad, recreación y deporte, espacios públicos. A ese objetivo debe incorporarse la estrategia transversal de *participación de la sociedad civil*.

La **seguridad** se concibe exclusivamente como seguridad en los espacios públicos y la relación con la policía; cuando esa seguridad en realidad tendría que abracar muchos otros aspectos: la seguridad en la escuela, en el trabajo, en la vivienda y en el barrio. De las estrategias planteadas, la prioridad debe ser la construcción de espacios públicos seguros (recomendaciones de la CDHDF).

c. Recomendaciones

El documento define al grupo de población a partir de los debates académicos que toman en cuenta los criterios etario, biológico, psicológico, cultural, y sociológico. Se asume con ello, acertadamente, la dificultad de definir a este grupo social en el entendido de las múltiples posibilidades de "ser joven". Sin embargo, la utilización de este argumento resta importancia a un *status* que necesariamente atraviesa o tendría que atravesar a esa diversidad juvenil: el de ciudadanía. En este sentido, el documento tendría que asumir que, independientemente de esa diversidad juvenil, *el respeto, la protección, la promoción y la garantía* que de los derechos de este grupo social pretende el gobierno local, pasa necesariamente por el reconocimiento de esa condición ciudadana.

Se propone eliminar o matizar el término "garantizar" en el **derecho a la educación** dentro del objetivo específico. En materia de **derecho a la salud** se sugiere eliminar la frase "al disfrute del más alto nivel posible de la salud física y mental" y se sugiere sustituir o eliminar calificativos que pueden prestarse a la libre interpretación: "acciones objetivas".

En el entendido de que no se observa una priorización de las problemáticas en el **derecho al trabajo**, se propone la creación de mecanismos que incentiven y faciliten la generación de "primeros empleos", en el corto plazo; así como de mecanismos que permitan la denuncia y el monitoreo de las condiciones laborales de la juventud capitalina, en el mediano plazo; tendrían que ser los aspectos en los que se debe concentrar los esfuerzos del gobierno.

En términos de prioridades en el **derecho a la salud**, la atención al consumo de alcohol y drogas y la salud sexual y reproductiva, tendrían que ser las dos tareas prioritarias. En el **derecho a la igualdad y no discriminación** se necesitaría especificar los programas y las acciones particulares que permitirían la realización del objetivo para ser más específico en torno a los mecanismos de participación y evaluación que se plantean.

En el derecho al **acceso a la justicia de las y los jóvenes, s**e recomienda explicitar los componentes del llamado Sistema de Justicia Juvenil, así como distinguir y separar los elementos que aluden al grupo social "jóvenes" del grupo social "infancia" y, en su

caso, trasladar lo concerniente a este último grupo. Se sugiere reelaborar las líneas de acción de la segunda y tercera estrategia.

En el atributo **derechos políticos**, las líneas de acción de la primera estrategia son coherentes en términos generales; sin embargo, se sugiere distinguir al interior de las líneas de acción entre participación política, participación ciudadana y formas de organización juvenil; además, es necesario describir con claridad los mecanismos de participación y el alcance que estos tendrían, particularmente en lo referente a la incidencia en la política pública, así como los mecanismos de información que la participación juvenil requiere. También se sugiere incorporar en la redacción del atributo la frase "y todas las formas de organización y participación…".

En el **derecho a un nivel de vida adecuado** se debe reelaborar un objetivo en el que se incluyan explícitamente los subtemas abordados en cada una de las estrategias: seguridad, recreación y deporte, espacios públicos. También habría que incluirle la estrategia transversal de *participación de la sociedad civil* y la seguridad se concibe exclusivamente como seguridad en los espacios públicos y la relación con la policía; cuando esa seguridad en realidad tendría que abarcar muchos otros aspectos: la seguridad en la escuela, en el trabajo, en la vivienda y en el barrio.

En términos de estrategias transversales, se considera que se debe integrar la estrategia transversal de *presupuesto*, ya que las líneas de acción se plantean sin tomar en cuenta las restricciones presupuestales de los entes ejecutores, lo cual puede suponer un obstáculo para la implementación óptima de las propuestas. Esta estrategia se debe aplicar en todos los atributos.

4.4.1.4. Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas

a. Fortalezas y aciertos

El objetivo general es coherente con los atributos planteados, pero es muy general. Los objetivos incluidos en este derecho son claros en relación a las justificaciones que explican el enorme rezago de reconocimiento de derechos y los numerosos faltantes e imprecisiones sobre las estadísticas de indígenas. Tanto los objetivos como las justificaciones muestran tener objetividad factible con las estrategias y líneas de acción. En conjunto, se advierten aciertos relacionados con la detección de las carencias y rezagos, también con respecto a la incorporación de las recomendaciones en

legislación internacional, como el derecho a la consulta. En general, las líneas de acción muestran congruencia para ser puestas en marcha.

Para el atributo del **derecho a la igualdad y a la no discriminación** se advierte en la justificación un tono de crítica a la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, ya que "retoma una visión individualista y de política afirmativa que no reconoce los derechos de los pueblos y comunidades indígenas". En el **derecho a una vivienda adecuada y la utilización de espacios públicos** la situación precaria e insuficiente de vivienda indígena se aborda dentro de líneas de acción que se advierten concretas y realistas. El derecho en cuestión incluye una visión completa sobre la importancia del espacio público como medio para construir su visibilidad en el entorno urbano. La vida indígena en el entorno urbano está desprovista de una regulación de vivienda, espacio público, recreacional, comunitario, ceremonial, etc., por lo que este derecho muestra como introducir una política que favorezca a la sociedad indígena.

En este capítulo sobresalen las estrategias transversales de *perspectiva de género, igualdad y no discriminación*, así como *exigibilidad y justiciabilidad*. Las estrategias que resaltan se relacionan con "posicionar el tema indígena como un eje transversal de los programas de gobierno en la ciudad", "adoptar medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos y comunidades indígenas interesados, para combatir los prejuicios eliminar la discriminación y promover su respeto y reconocimiento", "adoptar medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos y comunidades indígenas interesados, para combatir los prejuicios, eliminar la discriminación y promover su respeto y reconocimiento", "prestar particular atención a los derechos y necesidades especiales de las mujeres de origen indígena", y "tomar medidas específicas para proteger a las y los niños indígenas contra la explotación y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación de los niños, o que pueda ser perjudicial para la salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social, teniendo en cuenta la importancia de la educación para el pleno ejercicio de sus derechos". También en muchas líneas de acción de este capítulo se observa la importancia de considerar las especificidades de los pueblos y comunidades indígenas, sin discriminar ni desestimar sus prácticas (1826, 1829, 1830, 1837, 1896).

En el tema de *exigibilidad y justiciabilidad* resaltan las estrategias de "dotar de los medios necesarios a las instancias de gobierno para que diseñen y apliquen políticas públicas con perspectiva indígena" y "capacitar al personal para garantizar atención de

calidad y especializada para las y los indígenas durante los procedimientos legales", además del atributo 24.4 que trata sobre el derecho al acceso a la justicia de los pueblos y comunidades indígenas. De igual manera, se pueden encontrar líneas de acción que buscan que el debido proceso de las personas indígenas se base en una perspectiva cultural indígena y que se hablen los idiomas originarios de las personas (1849, 1850, 1852), dotar de capacidades a la Agencia Especializada en Atención a Personas Indígenas (1855), y tomar en cuenta las necesidades específicas de las mujeres indígenas en el acceso a la justicia (1858).

b. Debilidades e inconsistencias

Un obstáculo que se identifica para hacer operativo este derecho es la ausencia de marcos legales en el Distrito Federal que permitan diseñar y emprender políticas públicas. Derivado de la falta de claridad en como iniciar políticas públicas diferenciadas, se detectan evidentes repeticiones en las líneas de acción relacionadas con la redefinición de las funciones administrativas como son implementación de reformas, adecuación de reglas, etc. En suma, en el capítulo prevalece la ambigüedad sobre el método para iniciar estas políticas. No está claro por dónde y cómo empezar. En la gran mayoría de los derechos que aborda este capítulo, hay una carencia de información estadística de las distintas situaciones de las personas y comunidades indígenas, como la situación laboral, la situación de las personas indígenas privadas de la libertad, la situación tierra-territorio de las comunidades indígenas. Una insuficiencia muy específica es la línea de acción referente a la organización de consultas como facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que requiere de una reforma. Se interpreta que la consulta requiere reglamentación y si es así, habría que clarificar por qué se incluye la consulta si hay duda sobre su reglamentación. Se presenta una incongruencia porque la falta de legislación para llevar a cabo consultas redunda en la falta de información desde perspectiva indígena, es decir, sin datos no hay acción de gobierno.

Otra insuficiencia detectada resalta en la falta de profundidad sobre la implementación objetiva de las estrategias y líneas de acción. El objetivo del atributo del **derecho a determinar y mantener la identidad comunitaria** es específico, aunque la estrategia se observa ambigua en tanto que la identidad de los habitantes indígenas no es por definición una identidad comunitaria únicamente. No se observa una vinculación entre el objetivo, el tipo de identidad y las líneas de acción para los distintos tipos de

identidad. El atributo se encuentra insuficiente ya que hay distintos tipos de identidad indígena que no están incluidos. Se asume con parcialidad que la identidad indígena es comunitaria.

El **derecho a la igualdad y a la no discriminación** como está presentado no se presenta con la contundencia que debería, es decir, debe ser eje rector y de primerísimo lugar en la política. Por el contrario, se presenta sin jerarquía prioritaria, es ambiguo porque éste derecho debiera servir para que los otros atributos identifiquen líneas de acción tendientes a erradicar la desigualdad y la discriminación en la educación, la vivienda, la salud, la posesión de bienes, la explotación laboral, la violencia simbólica o el acceso a la justicia. El atributo de derecho a la igualdad y a la no discriminación "queda suelto", cuando debiera ser el eje rector o "paraguas" de los atributos restantes se observa ambigüedad en la definición conceptual del derecho, falta de prioridad, derivado de la falta de claridad conceptual y disperso, porque se encuentra redactado de distintas formas que lo vuelve repetitivo y ello hace que pierda su fuerza rectora. En todo el capítulo, no se menciona lo principal de una política para generar igualdad y erradicar la discriminación: formar cuadros y servidores públicos indígenas de ambos sexos.

Por su parte, el objetivo del atributo de **derecho al acceso a la justicia** es de la mayor relevancia y se observa el planteamiento de lo esencial pero carece de una visión integral sobre la justicia y el derecho indígena, ya que las formas indígenas de procurar justicia son desconocidas o minimizadas por el sistema jurídico del estado. Pero para que el sistema jurídico vigente pueda incorporar o reglamentar el "derecho indígena" debe existir conciencia de la igualdad y la no discriminación. También se adolece de una jerarquización adecuada de prioridades, y la manera en la que está redactado da lugar a ambigüedades, incoherencias y repeticiones. Asimismo, las estrategias y líneas de acción no están sistematizadas ni presentadas de forma sintética.

El atributo de **derechos de las y los indígenas privados de la libertad** es vago y ambiguo puesto que se plantea atender un derecho, sobre el cual no se dispone de información. Lo mismo sucede para el caso del **derecho a la tierra-territorio**. No se advierte coherencia en la medida en que se habla de derechos que no pueden aplicarse ante la falta de información. A pesar del importante reconocimiento que se hace en el atributo de los **derechos políticos y derecho a la consulta**, en este derecho se advierten superficialidades, repeticiones y ambigüedades. Se habla del

derecho a la consulta, mismo que no está legislado como se señala en el atributo. El objetivo es claro, pero hay muchas líneas de acción para una estrategia que no está bien formulada. Es importante señalar que sin acceso a medios, no hay cabida para la promoción de derechos políticos. Para el caso del **derecho a la salud** se observa nuevamente la falta de un programa de formación de profesionistas indígenas en materia de salud. Se observa que debe incluirse el conocimiento indígena en materia de salud, así también formar cuadros indígenas en materias de salud a fin de que haya pertinencia.

c. Recomendaciones

Como recomendaciones para el atributo de **legislación y políticas públicas integrales para los pueblos y comunidades indígenas** se sugiere reorganizar el contenido de este derecho, en tanto que la adecuación de las reformas legislativas podrá garantizar derechos diferenciados y específicos; impulsar y aprobar un nuevo marco legal que dé cabida a los derechos colectivos, a la construcción de autonomía y diseño e implementación de políticas públicas diferenciadas y llevar a cabo un conteo adecuado en la población indígena, y un estudio completo basado en consultas, diagnósticos e investigaciones como condición previa a que se lleven a cabo las acciones de gobierno. Se considera que este derecho no debe quedar reducido a una estrategia con tres líneas de acción. Cada derecho incluido en el capítulo debe formular claramente la atención diferenciada a mujeres. O bien, debe diseñarse un capítulo destinado únicamente al objetivo de reconocer a las mujeres indígenas, ya que aunque la perspectiva de género está incluida a la largo del capítulo, se requiere destacar la importancia de los derechos a las mujeres indígenas y atender su situación, sobre todo de aquellas que son víctimas de trata de personas.

Para el atributo del **derecho a determinar y mantener la identidad comunitaria** se sugiere la eliminación de conceptos que no están legislados, ya que esto hace que el objetivo no sea factible. Se recomienda también incluir los distintos tipos de identidad indígena; establecer prioridades y una tipología. En el atributo del **derecho a la igualdad y a la no discriminación**se propone la interculturalidad como solución a las incoherencias que se advierten en varios rubros; asimismo, cabe destacar que cuando no se menciona la importancia de sensibilizar a la sociedad no-indígena, se evade la importancia de formar una *intelligentsia* profesional indígena.

Como recomendaciones al atributo del **derecho a la igualdad y a la no discriminación** se sugiere la creación de un Banco de Datos que concentre información estadística sobre población indígena, así como una política afirmativa de reconocimiento. En tanto que históricamente la población indígena no ha recibido ningún tipo de reconocimiento, y sus derechos aún están en forma incipiente, se debe diseñar y aplicar una política afirmativa que debe ser prioridad. Hay que fortalecer con prioridad a la población indígena y para avanzar, la instrumentación de una política afirmativa es el paso básico e inicial. Para el **derecho al acceso a la justicia** las recomendaciones proponen eliminar las estrategias y líneas de acción repetidas; identificar tres casos de indígenas: víctimas de violación de derechos humanos; víctimas de delitos y culpables de delitos. Para los tres casos deberá haber intérpretes y traductores en lenguas indígenas profesionales y con peritaje certificado que asistan en todo el proceso judicial; así como con un equipo de defensores indígenas, peritos culturales y antropológicos, intérpretes y traductores, abogados especialistas en derechos humanos y en legislación internacional, que sean indígenas y en igualdad de género. Este equipo estará al frente de la Agencia Especializada de Atención a Personas Indígenas dentro de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal.

Las recomendaciones para el atributo de **derechos de las y los indígenas privados de la libertad** son realizar un diagnóstico sobre el estado de la reclusión de mujeres y hombres indígenas; recalcar la importancia de tener información para proponer acciones concretas para atender a la población indígena durante su reclusión e incluir a las mujeres indígenas en todas las áreas del atributo. En el atributo de **derechos políticos y derecho a la consulta** no debe olvidarse que el derecho a la representación política debe ajustarse a una política realista y priorizar el acceso de indígenas a derechos políticos y a cargos de representación directa. Para esto, debe reforzarse esta estrategia generando la construcción de la democracia eliminado el rezago de los pueblos y comunidades indígenas en cuanto a sus derechos políticos.

En el tema del **derecho a la educación** se recomienda que el derecho que se señala en este atributo sea prioritario y atendido con urgencia. Este atributo habrá de alcanzarse siempre y cuando haya inclusión del objetivo de formar cuadros de profesionistas y técnicos mujeres y hombres indígenas que diseñen programas educativos propios y coordinen los proyectos educativos para indígenas en todos los niveles en el Distrito Federal. La prioridad saliente es que los indígenas del Distrito Federal tengan la facultad legal para coordinar y administrar sus sistemas educativos.

Este derecho debe ampliar todas las capacidades para formular una política que garantice la educación intercultural.

En general se recomienda implementar programas interculturales para sensibilizar a los sectores no-indígenas, y que estos deben ir acompañados de una amplia campaña de concientización. Además en este derecho se debe reforzar la parte de participación indígena para facilitarla no sólo en términos de consulta, sino complementando con la formación de profesionistas indígenas en los temas de justicia, salud, educación, derechos humanos, etc. En todos los atributos deben aplicarse y reforzarse las formas de acceso a los diferentes derechos sin trato discriminatorio; y debe fortalecerse el planteamiento de las estrategias transversales sobre *perspectiva de género, igualdad y no discriminación* y sobre *exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos*, explicitando las diferentes necesidades de las mujeres indígenas en temas como la trata de personas, el trabajo, la salud, etc., y definiendo claramente los mecanismos para integrar esta perspectiva de género. En general el éxito de la incorporación de la estrategia trasversal *promoción de una cultura de los derechos humanos* en todo el capítulo depende del diseño y difusión de una amplia y homologada campaña de sensibilización sobre los temas indígenas dirigida a la sociedad civil.

4.4.1.5. Derechos de la Población Lesbiana, Gay, Bisexual, Transexual, Transgénero, Travesti e Intersexual (Lgbttti)

a. Aciertos y fortalezas

De modo general, los objetivos específicos son pertinentes con el objetivo general planteado porque se enfatiza sobre la problemática de la discriminación hacia la comunidad LGBTTTI en diferentes ámbitos, y se señala la importancia de armonizar leyes conforme a los instrumentos internacionales. En este sentido los atributos son congruentes con el objetivo general que esboza la problemática que ha enfrentado este sector de la población por sufrir una sistemática discriminación por su orientación o preferencia sexual, y su identidad o expresión de género. Además las propuestas recogen las inquietudes de un sector de la población generalmente invisibilizado, mediante la incorporación de la experiencia de trabajo de múltiples organizaciones de la sociedad civil que trabajan con este grupo de la población. No obstante, las reformas al marco legislativo que están en marcha (sociedades de convivencia, cambio de

identidad, etc.) permitirán al PDHDF tener las herramientas necesarias para la atención de este sector de la población.

En este capítulo destacan dos estrategias transversales: *perspectiva de género, igualdad y no discriminación* y *promoción de una cultura de derechos humanos*. Para el primer caso, sobresale el hecho de que en cada uno de los atributos se busca integrar una perspectiva de igualdad y no discriminación para la población LGBTTTI en aspectos como la educación, el trabajo, la salud, los derechos sexuales y reproductivos, la libertad, integridad y seguridad personales y el acceso a la justicia. Se destaca, sobre todo, el atributo 25.6 sobre el derecho a la igualdad y no discriminación de la población LGBTTTI. En este atributo las estrategias y líneas de acción buscan crear programas de atención con enfoque de derechos humanos para la población LGBTTTI, crear mecanismos para eliminar la discriminación hacia la población LGBTTTI en centros de reclusión del DF, y asegurar el reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas transgenéricas y transexuales con base en su identidad de género. De igual manera, se identifican líneas de acción que buscan modificar la legislación con el fin de respetar mejor los derechos de este grupo de población. Cabe mencionar que la estrategia sobre lograr el reconocimiento del matrimonio homosexual y lésbico ya ha sido lograda.

Por otra parte, la estrategia transversal de *promoción de una cultura de derechos humanos* resalta la importancia de la sensibilización y capacitación en el tema de derechos humanos de la población LGBTTTI, a través de campañas de difusión (1922, 1960) o de capacitación y sensibilización a funcionarios públicos, estudiantes y profesores, y prestadores de servicios públicos (1938, 1943, 1945, 1949, 1979, 1990, 1995, 1996).

b. Debilidades e inconsistencias

La justificación de este capítulo no refleja los resultados de los principales diagnósticos realizados para este grupo de población: el de la propia CDHDF y, por ejemplo, el realizado por el IIS-UNAM. En estos diagnósticos se pueden claramente ubicar los principales problemas vinculados al respeto de los derechos humanos de esta población: estigmatización; discriminación en los ámbitos de salud, escolar y laboral; falta de información y diagnósticos para la toma de decisiones de política pública.

El objetivo principal no contempla una estrategia que empuje y evalúe el avance de las diversas modificaciones en materia legal que ya están en marcha. De igual manera, las estrategias del objetivo no delinean claramente los mecanismos de participación de la sociedad civil y del propio grupo LGBTTTI y tampoco se delinean los mecanismos que permitan incorporar la vertiente presupuestal mencionada en el objetivo particular. La mayoría de los atributos indican estrategias transversales específicas, pero en muchas ocasiones no hay líneas de acción que hagan uso de estas estrategias, o bien, los instrumentos que se proponen en dichas líneas son ambiguos.

Para el atributo de **legislación y políticas públicas integrales** se observa que las estrategias y sus líneas de acción no presentan coherencia con el objetivo planteado. La sola incorporación de los contenidos de los tratados internacionales, la generación de información y el fortalecimiento de las “capacidades organizativas”, no garantiza una visión integral que permita alcanzar el objetivo planteado.

En el atributo **derecho a la educación** se encontró que el último párrafo de la justificación es muy confuso en torno al problema que se debe atacar. En este sentido, la redacción del objetivo, a la luz de las líneas de acción planteadas, parece ambigua. El atributo parece repetitivo, sobre todo en el tema de la necesidad de capacitación y sensibilización a los servidores públicos, y carente de una visión integral en torno al problema que se busca solucionar. Mientras la primera estrategia alude a garantizar el derecho a la educación, la segunda pareciera apuntar a la necesidad de incorporar, en la educación, la cuestión de la educación sexual. En tanto el Gobierno del Distrito Federal no sea el responsable directo de la educación en el Distrito Federal, parece poco pertinente que el gobierno local se asuma como garante de ese derecho.

En el atributo **derecho al trabajo y derechos humanos laborales** la primer estrategia confunde el empleo que se puede brindar a este grupo de población dentro del Gobierno del Distrito Federal y el que pueden obtener en la empresa privada. Esta confusión se observa con mayor claridad en las líneas de acción que se plantean. Por momentos se habla de garantizar el trabajo dentro del Gobierno del Distrito Federal y en otros momentos de “garantizar” el empleo en la empresa privada.

En el atributo **derecho a la salud** resulta ambiguo incluir en el objetivo específico la frase “al más alto nivel posible”, pues no se especifica qué se entiende por ello. Tampoco se especifican con claridad los mecanismos de participación y evaluación de las organizaciones de la sociedad civil y del propio grupo de población. En este

atributo, el principal obstáculo para que las líneas de acción no incorporen la estrategia de Presupuesto es la asignación presupuestal, pues en más de una ocasión, el Gobierno del Distrito Federal ha aceptado que no cuenta con los suficientes recursos.

En el atributo **derechos sexuales y derechos reproductivos**, tal como está planteado desde la justificación y. posteriormente en la única estrategia y sus líneas de acción, el problema de los derechos sexuales y reproductivos parece reducirse en esencia a la cuestión del VIH, cuando ese problema implica más cuestiones. No se especifican los mecanismos de participación de la sociedad civil, la academia y el propio grupo de población en el diseño de los programas. Se encontró también que las líneas de acción vinculadas con la capacitación de funcionarios y su sensibilización; así como la necesidad de elaborar estudios sobre esta población, son líneas que se repiten a lo largo del todo el documento.

En el atributo **derecho a la igualdad y no discriminación** se encuentra que dos de las estrategias transversales más importantes en este grupo de población tendrían que ser: *exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos* y *perspectiva de género, igualdad y no discriminación*. En este objetivo particular, se observan de manera poco clara líneas de acción que incorporen a la segunda de ellas; sin embargo, no se observa ninguna que incorpore la primera.

En el atributo **derecho a la libertad, a la integridad y a la seguridad personales** la estrategia planteada es ambigua y general. Ésta contiene líneas de acción que se repiten a lo largo del todo el documento cuando se sostiene la necesidad de capacitar y sensibilizar a los funcionarios públicos en torno a este grupo de población. Aún más, la única estrategia planteada no permite una valoración integral del problema que se pretende atacar y los mecanismos de participación de la sociedad civil son poco claros. En el atributo **derecho al acceso a la justicia** la estrategia tendría que explicitar que los mecanismos que se crearán están relacionados con la orientación o preferencia sexual. La estrategia contiene líneas de acción que se repiten a lo largo del todo el documento cuando se sostiene la necesidad de capacitar y sensibilizar a los funcionarios públicos en torno a este grupo de población, así como la generación de información.

c. Recomendaciones

El PDHDF debe atender, en orden de importancia, el avance de las reformas legislativas pendientes, la creación de mecanismos de participación y la elaboración de información. Sería deseable que en la misma justificación se definieran, así sea brevemente, las nociones de “orientación y preferencia sexual” e “identidad o expresión de género”, pues son esenciales para abordar uno de los problemas que caracterizan a este grupo de población: la discriminación.

En el atributo de **legislación y políticas públicas integrales** se deben incorporar al interior de las estrategias, líneas de acción que reflejen la estrategia transversal *presupuesto* y delinear los mecanismos de participación de la sociedad civil. Se sugiere también, incorporar una estrategia que empuje y evalúe el estado de avance de las diversas modificaciones en materia legal que ya están en marcha. (Ley de convivencia, matrimonios, adopción, etc.). En segundo lugar, describir concretamente los mecanismos de participación de la sociedad civil y del grupo de población, en la construcción de la política pública; además de los mecanismos que permitan incorporar la vertiente presupuestal. Otra recomendación es matizar la idea de incorporar en “todos los entes públicos” los contenidos de tratados internacionales y más bien definir en cuales de esos entes públicos sería prioritario. Se deben definir con claridad las funciones y atribuciones que tendría el mecanismo intersectorial propuesto.

Las recomendaciones para el atributo de **derecho a la educación** son, primero, revisar la redacción del último párrafo de la justificación y definir claramente si el objetivo es garantizar la educación del grupo de población, o si lo que se busca es que, en la educación que se imparte en el Distrito Federal, se incorpore la discusión sobre la educación sexual “libre de prejuicios y discriminación”. Segundo, matizar el papel del GDF como “garante” de este derecho, en el entendido que no es de su competencia directa. Y por último, modificar los tiempos pues el corto plazo planteado en la mayoría de las líneas de acción es poco factible.

Las recomendaciones para el **derecho al trabajo y derechos humanos laborales** son incorporar mecanismos concretos que permitan la inclusión de las estrategias transversales; definir con precisión lo que el Gobierno del Distrito Federal desea garantizar al interior del propio gobierno: el trabajo de este grupo de población, o garantizarlo en la empresa privada. Si lo que se desea es ambas cosas, se sugiere elaborar una estrategia para cada una de ellas. Para el caso del **derecho a la salud**

las recomendaciones son describir con claridad los mecanismos de participación y evaluación de la sociedad civil que se plantean; especificar claramente los atributos y las facultades del “mecanismo legal” propuesto y el “programa de seguridad social” que se propone; eliminar las líneas de acción que se repiten y trasladar las líneas de acción relacionadas con la legislación al objetivo 25.1.

Las recomendaciones para el atributo de **derechos sexuales y derechos reproductivos** son especificar los mecanismos de participación de la sociedad civil; eliminar las líneas de acción que se refieren a la capacitación y sensibilización de los funcionarios y las que tienen que ver con la generación de información e incorporarlas en una sola estrategia conjunta para todo el documento; incorporar otros elementos (además de la cuestión VIH) vinculados con los derechos sexuales y reproductivos; modificar los plazos e incorporar la dimensión presupuestal; y redactar la línea de acción 1962 de manera que no se excluya a la población homosexual. Finalmente, en términos de prioridades, el incremento al presupuesto para la prevención del VIH en este grupo de población tendría que ser la acción fundamental.

En el atributo de **derecho a la igualdad y no discriminación** las recomendaciones son: eliminar la redacción que limita a la violencia los mecanismos de discriminación; incorporar todas aquellas líneas de acción relativas a la modificación de la legislación al objetivo 2.5.1 (particularmente las de las estrategias 5 y 6); definir claramente el mecanismo que permitiría eliminar la discriminación en los centros de reclusión; priorizar en cuáles dependencias del gobierno podrían iniciar las reformas que permitan la incorporación de este derecho; y priorizar las modificaciones a la legislación, pero sobre todo su reglamentación y la creación de mecanismos de exigibilidad.

Las recomendaciones para el atributo sobre **derecho a la libertad, a la integridad y a la seguridad personales** señalan que, en el entendido de que se busca abarcar tres dimensiones (libertad, integridad y seguridad), tendría que desarrollarse una estrategia para cada una de ellas o, al menos, líneas especificas dentro de la estrategia ya planteada para cada una de estas dimensiones; se debe definir con mayor claridad los mecanismos de participación de la sociedad civil, es necesario ampliar al mediano plazo la segunda estrategia; y, de manera prioritaria, crear los mecanismos que permitan fortalecer la investigación por crímenes de odio.

En el atributo sobre el **derecho al acceso a la justicia** las recomendaciones son las siguientes: redactar la estrategia "Crear los mecanismos para garantizar el acceso a la justicia de la población LGBTTTI que ha sido víctima de algún tipo de delito o violación a sus derechos humanos relacionados con la orientación o preferencia sexual e identidad o expresión de género". Asimismo se recomienda especificar en cuáles de las dependencias del GDF se debe priorizar la incorporación de las recomendaciones de la CDHDF; eliminar las líneas de acción que se repiten; y, de manera prioritaria, crear los mecanismos que permitan fortalecer el acceso a la justicia.

Si bien se reconoce la importancia de los avances que propone este capítulo, también se reconoce que aún queda mucho trabajo por hacer, y que sería pertinente fortalecer las estrategias transversales de *participación de la sociedad civil*, *coordinación y articulación* y *presupuesto*. En el caso de la participación de la sociedad civil es necesario describir los mecanismos a través de los cuales se planea integrar la perspectiva de la sociedad, así como crear espacios de interacción entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema. En el caso de la coordinación y articulación se necesita trazar un plan de trabajo a futuro con todas las instancias gubernamentales del DF, y no pensar que el trabajo ha terminado únicamente por la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo. Finalmente, es importante que se proponga etiquetar el presupuesto para que las instancias involucradas puedan dar cumplimiento a las líneas de acción.

4.4.1.6. Derechos de las Poblaciones Callejeras

a. Fortalezas y aciertos

La primera estrategia del atributo de **legislación y políticas públicas integrales** es específica y pertinente con el atributo y con el objetivo específico, dado que existe coherencia entre lo planteado por la estrategia y el contenido de las líneas de acción, aunque hace falta una visión más integral acerca de los cambios legislativos que se requieren para insertar a la población callejera como sujeto de derechos. Por otra parte, los responsables designados para el cumplimiento de las acciones son los idóneos. En cuanto a la temporalidad debe especificarse que el corto plazo sólo es para dar inicio a las acciones, pero se debe programar su cumplimiento a mediano plazo, teniendo en cuenta los tiempos que implica el trabajo legislativo de la ALDF. La línea de acción (2007) propone una medida específica al buscar incorporar

explícitamente en el Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal la obligación de las y los funcionarios de todos los niveles para respetar los derechos humanos de las poblaciones callejeras.

La segunda estrategia también es específica y coherente con el objetivo específico del atributo al que pertenece. Sin las acciones previstas en las líneas de acción de esta estrategia no es posible diseñar, instrumentar y evaluar las leyes, políticas públicas y presupuesto orientados a las poblaciones callejeras. En sentido estricto, lo planteado en esta estrategia conforma una política pública, por eso también es pertinente. No se presentan repeticiones en los contenidos de las líneas de acción y la temporalidad a la que están programadas es adecuada. La cuarta estrategia puede considerarse una política pública (indirecta) dirigida al respeto y protección de los derechos de la población callejera, así que es coherente y pertinente. La visión es integral al involucrar la formación en derechos de todos los servidores públicos de las tres ramas del poder del Distrito Federal, y hay pertinencia en las propuestas porque corresponden con la justificación y el objetivo específico.

La primera estrategia del atributo del **derecho a una vivienda adecuada** es específica y congruente con la justificación y el objetivo específico que se persigue. Hay una visión integral de las propuestas, no obstante, algunas líneas de acción requieren adecuaciones para no quedarse limitadas en el cumplimiento de la estrategia. No hay problemas de coherencia o falta de conexión entre ellas y existe pertinencia de las propuestas, en términos del objetivo específico y el atributo. En general, los plazos son pertinentes para cumplir con la estrategia.

Las estrategias del atributo del **derecho a la salud** son coherentes y pertinentes con el objetivo específico dado que en sus líneas de acción se muestra una visión amplia que permite cumplir con su propósito. La temporalidad es la adecuada para llevar a cabo las acciones y en general los responsables son los idóneos.

Sobre el **derecho a una vida libre de violencia** existe pertinencia entre las propuestas planteadas, la temporalidad a la que están programadas las acciones es la adecuada, y las entidades asignadas como responsables son las idóneas. La primera estrategia es específica, sin embargo, sus líneas de acción presentan repeticiones que requieren ser evaluadas para su corrección y en algunos casos eliminación.

La segunda estrategia del atributo es específica y congruente con el objetivo específico. En los términos en que están propuestas las líneas de acción se evidencia una visión lo suficientemente amplia para cumplir con la estrategia, sin embargo, en un par de líneas de acción se debe especificar sobre quien se pretende que recaiga la investigación y la sanción en caso de violencia contra la población de calle. Teniendo en cuenta lo anterior, los responsables deben ajustarse para que correspondan con los propósitos de la misma. Los plazos a los que están programadas las líneas de acción son pertinentes para su cumplimiento. La línea de acción (2070) es específica y congruente con la estrategia. También es una de las más importantes para el cumplimiento de la estrategia, puesto que involucra la divulgación de los derechos y mecanismos jurídicos a los que puede acceder la población callejera para protegerse de cualquier violación a los mismos.

En este capítulo se destaca la estrategia transversal *perspectiva de género, igualdad y no discriminación.* Ésta contempla llevar a cabo campañas de concientización y sensibilización con enfoque de derechos humanos y género dirigidas a servidores públicos con la finalidad de superar las falsas creencias y estereotipos negativos existentes en torno a las poblaciones callejeras y respecto a los tipos de violencia que se ejerce contra éstas, y para que brinden un trato digno a las poblaciones callejeras que soliciten información. También se plantean programas de atención y prevención para grupos específicos de las poblaciones callejeras, como mujeres y hombres de entre 30 y 55 años, así como programas de acceso, fomento y capacitación para el empleo para las poblaciones callejeras, tomando en cuenta las características propias de este grupo social, y programas para que las mujeres que vivan en la calle puedan ejercer sus derechos, cualquiera que sea su situación. A manera de acción afirmativa se propone adoptar medidas urgentes para prevenir hechos de violencia en general, y de violencia sexual en particular, en contra de mujeres jóvenes callejeras, incluyendo a las jóvenes transgenéricas y transexuales. Finalmente, se reconoce la importancia de reconocer a las poblaciones callejeras como grupo social, en igualdad de condiciones para el goce y ejercicio de sus derechos, y eliminar prácticas tutelares.

b. Debilidades e inconsistencias

El objetivo específico del atributo de **legislación y políticas públicas integrales** presenta un problema de redacción, ya que se incluyen tres objetivos en uno (diseñar, instrumentar y evaluar). Se debe cambiar la redacción para hablar de un sólo objetivo

específico y dar más claridad a la estrategia. Se sugiere hacer lo mismo para todas las líneas de acción que presenten esta situación. También es necesario incluir otros responsables por considerarse fundamentales para llevar a cabo y cumplir con las acciones planteadas.

La línea de acción (2011) pretende abarcar muchos temas, como los estudios sistemáticos, la evaluación de políticas y la generación de nuevos conocimientos de tipo sociológico, resultando ambigua e incoherente con respecto a la estrategia. Es necesario modificar su redacción y contenido para hacerla congruente con la estrategia a la que pertenece o de lo contrario eliminarla.

La tercera estrategia del atributo sobre **legislación y políticas públicas integrales** es específica en relación con el objetivo específico del que forma parte, sin embargo, las líneas de acción que la conforman no son lo suficientemente específicas; de las siete que tiene sólo tres de ellas abordan directamente el tema que trata la estrategia. No presenta repeticiones en el contenido de las propuestas planteadas, pero necesita ajustes de redacción para aclarar el sentido de varias de sus líneas de acción. Se encuentra que las líneas de acción que contiene no son totalmente idóneas ni suficientes para cumplir con la estrategia. Tampoco tiene una jerarquización de las prioridades, cuestión que se refleja en el orden de las líneas de acción.

Tal como está formulada la cuarta estrategia del mismo atributo: “incrementar en calidad…”, da por sentado la existencia de procesos de formación a los servidores públicos en materia de derechos de la población callejera. Se sugiere arreglar la redacción para eliminar este supuesto. Se presenta repetición en el contenido de dos líneas de acción, porque una subsume a la otra, por lo cual se recomienda su eliminación para no duplicar esfuerzos y actividades.

En la justificación del atributo sobre el **derecho a una vivienda adecuada** debe explicarse por qué se consideran “programas discriminatorios” los programas “Programa Emergente de Mejoramiento de la Imagen Urbana”, denominado Ciudad Bonita y el Programa de Rescate de Espacios Públicos “Manos a la Obra”, con el fin de no caer en aseveraciones a la ligera que no contribuyan a entender la situación de la población de interés.

En la primera estrategia del mismo atributo se detecta una repetición en el contenido dada por la coincidencia entre dos líneas de acción (2022 y 2024). En cuanto a los responsables es importante señalar la ausencia de entidades que por su quehacer o misión son claves y más que idóneas para participar en la realización de las acciones propuestas. Sería pertinente incluir también al Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación (COPRED) como entidad responsable de la línea de acción (2022).

La línea de acción 2023 es específica y responde a la estrategia, pero tiene una visión limitada. No sólo se requiere evaluar los mecanismos de investigación y sanción en caso de maltrato y abuso contra las poblaciones callejeras, sino que es necesario modificar los ya existentes, así como formular e implementar nuevos basados en el respeto de los DDHH. Además, esta línea de acción necesita ajustes en los responsables y los plazos.

A pesar que la segunda estrategia del atributo es específica y coherente con el objetivo en el que se inscribe, las líneas de acción que contiene no son lo suficientemente idóneas para el cumplimiento de la misma, ni del objetivo específico. Aunque propone la creación de los mecanismos necesarios para que la población callejera acceda una vivienda digna, sólo una de sus líneas de acción (2027) se orienta a la creación de dichos mecanismos, y muy moderadamente, al incluir sólo a una entidad, y no contemplar programas y una partida presupuestal específica (desde la ALDF). Teniendo en cuenta las debilidades detectadas, los responsables asignados para el cumplimiento de las líneas de acción tampoco son los únicos pertinentes, y es necesario incluir a otras entidades como responsables y corresponsables.

La línea de acción 2017 es congruente con la estrategia, pero no es suficiente para llevarla a cabo, ni para cumplir con el objetivo específico. No sólo se requiere integrar a las reglas de operación y a la normatividad del INVI consideraciones que permitan a la población callejera acceder a una vivienda, sino crear nuevos programas de acceso a la vivienda dirigidos especialmente a poblaciones callejeras que no dependan del INVI y las modificaciones antes señaladas.

En la tercera estrategia del atributo sobre el **derecho al trabajo y los derechos humanos laborales** hay una visión limitada en tanto que en ninguna de sus líneas de acción contempla la asignación de una partida presupuestal para lograr lo que se propone. Cabría incluir la creación de algún tipo de acciones afirmativas para insertar a la población callejera en redes laborales, en el sector público y privado, por medio de la

realización de convenios y alianzas que favorezcan el propósito que persigue esta estrategia. Hay pertinencia en las propuestas, pero como se dijo antes, no son suficientes. La línea de acción 2033 está mal redactada, no tiene sentido. En particular se refiere a establecer el "¿qué?". Se sugiere corregirla o de lo contrario eliminarla. También se sugiere eliminar la línea de acción 2034 por no ser coherente ni pertinente con la estrategia.

c. Recomendaciones

En primer lugar se considera que la denominación "poblaciones callejeras" puede dar lugar a una connotación o interpretación peyorativa, por lo que sería mejor nombrarlas como "poblaciones en condición de calle".

En general, se deben cambiar los plazos de las líneas de acción de corto a mediano, por lo menos. De esta manera serían más factibles de realizar. Todas las líneas de acción que sugieren llevar a cabo diagnósticos deben revisarse a la luz del Diagnóstico de Derechos Humanos del DF, con el fin de no repetir investigaciones y utilizar la información que ya está publicada.

Para la evaluación de los mecanismos y en general para el cumplimiento de las líneas de acción se propone integrar a actores neutros y expertos en el tema, como: ONG expertas en la protección de las poblaciones callejeras en calidad de corresponsables y al Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación (Copred) como entidad también responsable.

Se sugiere cambiar la redacción del objetivo específico del atributo de **legislación y políticas públicas integrales** por la siguiente: "Incorporar el enfoque de derechos humanos, en el diseño, instrumentación y evaluación de las leyes, políticas públicas y presupuesto para las poblaciones callejeras, que habitan y transitan en el Distrito Federal. Con base en procesos amplios de consulta y participación de, y entre organizaciones de la sociedad civil y los integrantes de este grupo de población."

En la línea de acción 2004 se sugiere plantear una alternativa para afrontar la situación que busca enmendar dicha disposición legal. Se recomienda también modificar la línea de acción 2005, para incluir el estudio no sólo de la Ley de Cultura Cívica sino de todos aquellos instrumentos normativos que aborden directa e indirectamente el tema de la población callejera o que se considere sean susceptibles de integrarlo en sus

disposiciones normativas, para garantizar la protección de los derechos humanos de esta población.

La línea de acción 2006 debería plantear cómo abordar la modificación de los artículos de la Ley, desde la inclusión y consideración de las poblaciones callejeras. Se sugiere la siguiente redacción para la línea de acción 2008: “A partir de una definición apropiada de las poblaciones callejeras, y contando con su propia participación y la de la sociedad civil experta, diseñar e implementar una metodología que permita monitorear este grupo poblacional. Dicha metodología debe construirse bajo una perspectiva de igualdad y no discriminación, así como de género y de derechos humanos.” En la misma línea, así como en la 2010, se recomienda incluir a los siguientes responsables: el Consejo de Población del DF (COPODF); el Sistema para el desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal; y la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social (DGE y DS).

Para la línea de acción 2013 se sugiere la siguiente redacción: “Relevar los actuales planes y programas dirigidos a las poblaciones callejeras que se llevan a cabo en el Distrito Federal, y evaluar sus resultados con base en el diagnóstico realizado previamente y a la luz de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que el Estado mexicano ha ratificado.” Se propone también complementar la línea de acción 2022 con el contenido de la línea 2024 en lo que respecta a la coordinación y responsables de la misma, eliminando así esta línea de acción 2024.

En la primera estrategia del atributo del **derecho a la salud** el verbo “incrementar” sugiere la existencia del acceso a servicios de salud por parte de la población callejera, cuestión que se contradice con lo expuesto en la justificación. En ese sentido, se sugiere modificar la redacción de la estrategia, para que se busque garantizar dicho acceso y corresponda así con el objetivo específico del atributo.

El atributo sobre el **derecho a una vida libre de violencia** resulta demasiado pobre en la explicación del fenómeno de la violencia experimentada por la población callejera. Se recomienda complementarlo para profundizar más en la relevancia de ejercer acciones para cambiar la situación actual de este grupo de población. La línea de acción 2051 es congruente con la estrategia, pero es susceptible de caer en repetición o redundancia en la acción. ¿Por qué no pensar en hacer un solo sistema de información y de registro que permita la consolidación de los datos manejados por ambos, en lugar de fragmentar la información? Se recomienda formar una única línea

de acción entre la 2050 y 2051 y adoptar el plazo estipulado actualmente en la primera de ellas.

El atributo sobre el **derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales** resulta demasiado pobre en la explicación de la condición de la población callejera como sujeto de violación a los derechos que pretende proteger y garantizar el mismo atributo. Se recomienda complementarlo para profundizar más en la relevancia de ejercer acciones para cambiar la situación actual de este grupo de población. Entre los temas que debería abordar con más precisión es el tema del "enfoque minorista y tutelar".

La línea de acción 2066 comprende el realizar un diagnóstico que por lo contenido en la misma justificación del atributo no es necesario realizar, puesto que se conoce de antemano la indiferencia e ineficacia del sistema de justicia hacia la población callejera. Así entonces, se propone la eliminación de esta línea. De igual manera se propone eliminar la línea 2068, pues su contenido está incluido en las líneas de acción 2050 y 2051. Se recomienda ajustar la redacción de las líneas de acción 2017, 2018, 2019, 2036 y 2045.

Como recomendaciones en términos de estrategias transversales, se propone profundizar en la estrategia transversal de *exigibilidad y justiciabilidad*, ya que únicamente se proponen unas pocas líneas de acción (2039, 2065, 2067) para mejorar los mecanismos de denuncia para que las poblaciones callejeras puedan ejercer su derecho al acceso a la justicia sin obstáculos. También se debe fortalecer la estrategia de *promoción de una cultura de derechos humanos*, principalmente para involucrar y trabajar con las poblaciones callejeras para que éstas conozcan y puedan exigir sus derechos.

4.4.1.7. Derechos de las Personas Adultas Mayores

a. Aciertos y fortalezas

En este apartado la mayor parte de los atributos se encuentran abordados en el objetivo general, por lo que se mantiene una buena congruencia entre la problemática planteada y las propuestas dado que se plantea la discriminación sistemática que sufre este sector de la población y la necesidad de propuestas integrales para que las

personas adultas mayores gocen de una igualdad real y efectiva respecto del resto de la población del Distrito Federal

En el atributo **legislación y políticas públicas integrales**, se plantea hacer modificaciones al Instituto de Atención a Adultos Mayores (IAAM) para que sea rector de las políticas públicas para los adultos mayores, así como capacitar y sensibilizar a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal en el tema. Se puede observar líneas de acción enfocadas en la revisión y diseño de planes que están dirigidas al IAAM o que desde esa dependencia pueden coordinarse aunque ellos no sean ejecutores directos de las líneas de acción. Hay un nivel de congruencia óptimo entre el objetivo general de este atributo y los objetivos específicos, aunque llama la atención en la evaluación que esta área de legislación y políticas públicas integrales fuera el primer atributo y no el último como consecuencia del resto. Finalmente, se propone diseñar, implementar y evaluar un programa de protección dirigido a las personas adultas mayores que realicen denuncias por violación a sus derechos humanos ante las instancias públicas con el fin de garantizar su seguridad.

En relación al atributo de **derecho a la educación** se propone diseñar, implementar y evaluar programas de educación no formal con enfoque de derechos humanos, en los que se incorpora una cultura de la vejez y el envejecimiento, ya que las estrategias son muy limitadas para este objetivo ya que sólo considera estimular la educación a nivel básico y con programas especiales para esta población, pero no queda complemente enfatizado la continuidad de la educación y capacitación a lo largo de la vida además de fomentar el envejecimiento activo, saludable y satisfactorio no sólo para este grupo de población sino para los otros como parte de la cultura de la vejez y el envejecimiento y es necesaria una estrecha coordinación entre delegaciones políticas, instituciones educativas públicas o privadas a nivel estatal y con otras dependencias responsables.

En el **derecho al trabajo y derechos humanos laborales** se proponen acciones pertinentes porque se plantean campañas para fomentar el tema de responsabilidad social y derechos humanos laborales de las personas adultas mayores, en las que se incorpore una cultura de la vejez y el envejecimiento, con especial énfasis en las mujeres que trabajan como empleadas del hogar. También se propone elaborar convenios para garantizar los derechos de las personas adultas mayores en los trabajos formales pero se aconseja tomar en consideración preferencias, edad, sexo y

características educativas y de experiencia de la propia persona adulta mayor que desea un empleo. Se proponen programas de estímulos interinstitucionales para fomentar el empleo digno en la vejez. Finalmente se propone llevar a cabo un monitoreo anual para supervisar al sector público y privado en el cumplimiento de las condiciones laborales óptimas para las personas adultas mayores, creando mecanismos jurídicos o administrativos para sancionar a las y los empleadores por incumplimiento de sus obligaciones con los trabajadores.

En **derecho a la salud** también las líneas de acción son pertinentes en relación a la capacitación y evaluación del personal del sector salud sobre los derechos humanos de las personas adultas mayores, así como en la creación de campañas que fomenten el respeto a los derechos humanos de esta población y que incorporen una cultura de la vejez y el envejecimiento. Por otra parte, se propone implementar mecanismos de participación para que las personas adultas mayores puedan aportar sus opiniones en los programas de atención sanitaria. Finalmente, se propone promover un taller de autocuidado, autogestión y grupos de apoyo mutuo para padecimientos concretos a fin de motivar formación de redes sociales relacionadas a la salud.

La temática del **derecho a la participación** es muy pertinente para fomentar los derechos de este grupo de población. En diferentes planes y programas internacionales se propone la participación como un elemento central para fortalecer una cultura de los derechos humanos en adultos mayores, en pocas palabras se propone trabajar con los adultos mayores y no sólo para los adultos mayores. Este atributo es sumamente importante para el desarrollo de las políticas dirigidas hacia ellos, ya que se enfatiza la dirección horizontal en el diseño de políticas públicas de vejez y no sólo la orientación vertical. Las líneas de acción buscan incluir mecanismos que garanticen la participación de las personas adultas mayores en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas de temas que son de su interés o repercuten en sus derechos, así como reforzar los mecanismos para que esta población pueda participar en consejos o grupos organizados en cada delegación. En torno al **derecho a la igualdad y no discriminación** se busca crear, implementar y evaluar programas de capacitación con enfoque a derechos humanos, que incorporen el tema de vejez y envejecimiento para organizaciones públicas, sociales y privadas y al personal del transporte público. Por otra parte, se propone evaluar la atención que reciben las personas adultas mayores por parte de las instancias públicas respecto a los trámites y servicios que solicitan, asegurando la atención sin discriminación.

Sin duda el Programa de Derechos Humanos para las personas adultas mayores representa un excelente comienzo que como todo en la práctica se mejorará. La consistencia entre los objetivos específicos y las líneas de acción, así como con los entes ejecutores es un asunto difícil de prever por el propio programa. No obstante este documento tiene el acierto fundamental de reunir los atributos más importantes para resguardar los derechos humanos de las personas mayores en su vinculación directa con la calidad de vida.

En el capítulo de derechos de las personas adultas mayores sobresalen por su importancia las estrategias transversales de *promoción de una cultura de derechos humanos* y *exigibilidad y justiciabilidad*. Para la promoción de una cultura de derechos humanos existen varias líneas de acción que buscan capacitar y sensibilizar tanto a los servidores públicos como a la población en general sobre el tema de los derechos humanos de los adultos mayores (2083, 2106, 2128, 2130), así como difundir información sobre el tema en distintos ámbitos (2086, 2096, 2122). Para la estrategia de *exigibilidad y justiciabilidad* se propone una estrategia para promover una cultura de denuncia y otra más para "promover estructuras y mecanismos legales para atender a las personas adultas mayores, víctimas de maltrato y violencia, en particular para las mujeres adultas mayores". También se observan líneas de acción que proponen diseñar un programa de defensoría socio-jurídica para la población de adultos mayores (2084), diseñar un programa de protección para los adultos mayores que denuncien las violaciones a sus derechos humanos (2087).

b. Debilidades y contrasentidos

En **legislación y políticas públicas integrales** existe una consistente preocupación por la situación de hombres y mujeres adultas mayores pero no se muestran datos suficientes. En cada atributo debieron anexarse datos sociodemográficos derivados de especialistas lo cual pudo fortalecer los argumentos de cada atributo. Sin embargo en el atributo no se plantean propuestas coherentes entre ambas dimensiones. Hay una tendencia a la transversalidad en las acciones de política, pero hay una gran concentración hacia el IAAM y se observa poca participación de otras instancias como responsables.

Se propone como responsable al IAAM como parte del gobierno pero se considera saturado de actividades con poco personal y recursos. Las propuestas son pertinentes para avanzar en la legislación que proteja los derechos de las personas mayores pero

no son suficientes, ya que este atributo debe ser un contenedor final y resultante de los otros atributos. La mayor parte de las líneas se plantean a corto plazo y se busca que sean permanentes, lo cual resulta ambicioso y poco práctico sin un inicio contundente. Se apela a situaciones de discriminación que atentan contra la calidad de vida de los hombres y mujeres mayores pero no se enfatizan estrategias más claras para fomentar la igualdad de derechos y la no discriminación.

En relación al atributo de **derecho a la educación** sobresale que la educación y la capacitación son temáticas altamente pertinentes en la calidad de vida de los adultos mayores. Sin embargo, en las estrategias y líneas de acción no se refleja una visión integral de papel de la educación durante toda la vida incluyendo en la vejez, por lo que se muestran insuficiencias en el planteamiento. El **derecho al trabajo y derechos humanos laborales** es un tema muy pertinente en el Distrito Federal, ya que al ser una entidad que concentra una gran proporción de adultos mayores, los altos costos en la calidad de vida generan una mayor participación económica de personas con 60 años y más por lo que es una temática central aún para las personas que viven la vejez. Sin embargo, aunque se plantean el género y edad, éstas son categorías insuficientes en el planteamiento para la cuestión laboral de los mayores. Es necesario rescatar estudios que plantean los horarios y las actividades flexibles para las diferentes capacidades educativas y de preferencias de las mujeres y hombres en edad avanzada. En experiencias de otras latitudes se habla no sólo de trabajo y actividades remuneradas sino también se plantean las diferentes ocupaciones y voluntariado que pueden realizar en tanto sus preferencias y deseos.

El atributo del **derecho a la salud** es un tema altamente prioritario en los derechos humanos de los mayores, pero no hay claridad entre el derecho a la salud y el derecho a la atención a la salud. Las estrategias y líneas de acción no son del todo coherentes pues no se cuenta con un diagnóstico de las condiciones de salud en la población adulta mayor en el DF. Además, pareciera que este atributo se dirige sólo hacia la población abierta y no el conjunto de los adultos mayores. En materia del **derecho a una vida libre de violencia** existen partes conceptualmente ambiguas entre situaciones de violencia y malos tratos. De igual manera hay algunos comentarios que corresponden a las personas con discapacidad cuando es el capítulo para personas adultas mayores.

En el **derecho a la igualdad y no discriminación** se resalta que este atributo no cuenta con una perspectiva de género implícita y que la planeación a corto plazo de todas las líneas de acción crea ambigüedad. El objetivo del atributo **derecho a la seguridad social** es muy amplio e implica también dar asesoría legal para la defensa de las pensiones en el IMSS y el ISSSTE. Cabe mencionar que se encuentra que la estrategia de acción es coherente con el objetivo pero no con el resto de líneas de acción. Desde la estrategia transversal de *Perspectiva de género, igualdad y no discriminación* se busca dar atención en los temas de pensiones alimentarias, residencias y la atención en los Centros de Asistencia Integral con un enfoque a los derechos humanos de las personas adultas mayores.

En este capítulo también se observa un uso de otras estrategias transversales, como *accesibilidad*, *perspectiva de género, igualdad y no discriminación*, y *coordinación y articulación*, aunque en todos los casos se hace de manera limitada. Se recomienda fortalecer estas estrategias transversales e introducir la referente al presupuesto, pues es necesario tener un *presupuesto* etiquetado para atender a esta población.

c. Recomendaciones

En **legislación y políticas públicas integrales** se sugiere mejorar el diagnóstico sociodemográfico y sobre la situación de malos tratos de la población adulta mayor con base en los estudios hasta ahora realizados en instancias académicas especializadas; designar a otras instituciones como responsables del análisis de las atribuciones del IAAM, para que éste no sea juez y parte; se propone darle más atribuciones al Consejo Asesor y al CDHDF; diseñar un directorio de instituciones previo a iniciar el diseño de una base de datos común para las instituciones; y finalmente, enfatizar que no es suficiente estimular una cultura de quejas o denuncias sino también de respeto y justicia. Asimismo, se debe reforzar la perspectiva de género con la misma intensidad de la perspectiva de derechos humanos; es necesario propiciar una cultura de derechos humanos y se debe hacer una evaluación crítica de los mecanismos por los cuales los adultos mayores y sus familiares pueden exigir justicia frente a la experiencia de abusos o maltratos.

En materia de **derecho a la educación** se propone cuidar la redacción para que no parezca que los programas de alfabetización son los únicos a los que puede acceder esta población y de esta manera propiciar una política excluyente para quienes quieren niveles más elevados en educación y capacitación; modificar las líneas de acción en el

sentido de que los derechos que plantean se quedan en los niveles básicos de la educación, cuando a nivel internacional ya se están planteando la educación a lo largo de la vida es decir, en niveles superiores y de aspectos educativos que trascienden la educación primaria y secundaria; reforzar desde la alfabetización hasta etapas más avanzadas la educación no formal, así como la capacitación de los adultos mayores de acuerdo a sus intereses y preferencias; incrementar la participación institucional para ampliar el espectro y oferta de educación no formal para las personas mayores a lo largo de su vida; y promover cursos, programas universitarios y talleres de capacitación para afrontar las condiciones de la vejez y preparar a las personas a vivir un envejecimiento activo, saludable, satisfactorio y exitoso.

En el **derecho al trabajo y derechos humanos laborales** se sugiere retomar los diagnósticos laborales de los hombres y mujeres mayores de 60 años en la ciudad de México realizados en instituciones educativas; considerar las preferencias personales, las características educativas, de salud y experiencia en la promoción del trabajo para las personas mayores; considerar de manera específica las diferentes actividades económicas y laborales que realizan los mayores; considerar la precariedad laboral que experimentan los mayores en la ciudad; y finalmente se sugiere que el programa de estímulos se vea acompañado de propuestas que contemplen cuotas de edad, sexo, preferencias, características educativas para los empleos de los mayores.

En el atributo de **derecho a la salud** se recomienda ampliar el número de responsables en la atención a la salud en la entidad incluyendo a las instituciones descentralizadas y a nivel federal; conocer diagnósticos sobre el estado de salud, prevalencia de morbilidad, nivel de adscripción a los servicios de salud y el nivel de utilización de los mismos en el Distrito Federal. Se sugiere también diferenciar el derecho a la salud, que es una responsabilidad compartida y el derecho a la atención adecuada a la salud; modificar la justificación para darle sentido a todo el segmento. Se debería agregar la necesidad creciente de fomentar un mayor énfasis en la salud física y mental de las personas adultas mayores.

Asimismo, se debería agregar la capacitación gerontológica y geriátrica como especialidades para atender la salud del adulto mayor y su calidad de vida; no sólo orientarse hacia las unidades de salud del Gobierno del Distrito Federal, sino también realizar estudios de caso y en otras clínicas de salud (IMSS, ISSSTE); fomentar una coordinación con las otras instituciones de salud, ya que al parecer toda esta sección

sólo se remite a población abierta, mientras que no hay una coordinación para que en el IMSS y el ISSSTE que se ubican el D.F. también se apliquen estos derechos; y finalmente, realizar un diagnóstico con las fuentes de información más actualizadas sobre la población con enfermedades crónico-degenerativas por grupo de edad, sexo, delegación, y escolaridad. Sería conveniente hacer estudios basales y de seguimiento en áreas urbanas marginadas como Iztapalapa.

Otras recomendaciones que se hacen en este atributo son elevar el tema de la negligencia institucional y los diferentes tipos de malos tratos por parte de las instituciones de salud, y señalar que se pueden prevenir; llevar a cabo un monitoreo médico y seguimiento a grupos de adultos mayores según padecimiento crónico-degenerativo; y habilitar en cada unidad médica del Distrito Federal, áreas de atención especializada sobre las diferentes enfermedades crónicas a fin de que la política preventiva de salud no se aísle en áreas especializadas sino sea transversal.

En torno al atributo sobre **derecho a una vida libre de violencia** se deben recuperar los estudios sobre malos tratos en la vejez en el Distrito Federal (Véase Giraldo, 2006). Se debe corregir el planteamiento ya que es igual que la de personas con discapacidad. Se sugiere revisar esta sección en el marco de las personas adultas mayores, en todo caso deben ser personas adultas mayores con discapacidad. Es necesario también darle mayor coherencia a este apartado y recuperar en los planteamientos los malos tratos que experimentan los hombres y mujeres adultos mayores por parte de sus vecinos, comunidades y el propio estado a través de la negligencia.

En el **derecho a la participación** se sugiere aclarar muy bien el tipo de participación social, ciudadana o política. Se sugiere hablar de participación en general, pero se debe extender el número de acciones posibles a través de la participación. También se recomienda fomentar mecanismos de participación de las personas mayores en las diferentes líneas de acción y en los derechos respectivos de este capítulo. En el **derecho a la igualdad y no discriminación** se deben proponer a las dependencias gubernamentales acciones conducentes a la eliminación de barreras arquitectónicas para las personas mayores y las personas con discapacidad. Debe revisarse si es pertinente que se carguen las responsabilidades al IAAM ya que no se sabe si éste tiene los recursos y la capacidad suficiente para implementar todas las líneas de acción.

Para el atributo **derecho a la seguridad social** se recomienda aumentar la información diagnóstica sobre la población adulta mayor en el DF que cuenta con seguridad social y pensiones; proponer acciones claras y conducentes para la creación de un sistema de protección social para el DF; ampliar las líneas de acción para dar asesoría a los adultos mayores o que se encuentran en proceso de llegar a la vejez en materia de atención a sus derechos de seguridad social incluso en instancias federales; y finalmente evaluar el desempeño de las actividades de los CASI, pero en la cual no participen directamente las IASIS para no ser juez y parte.

4.4.1.8. Derechos de las Personas con Discapacidad

a. Aciertos y fortalezas

Se encuentra congruencia entre el objetivo general y los atributos porque se busca garantizar la igualdad de oportunidades hacia este sector de la población dado que enfrenta serias condiciones de desventaja social y económica. Estas condiciones son resultado de la forma en cómo se percibe a las personas con discapacidad junto con otras dinámicas discriminatorias relacionadas. Los atributos son de suma importancia y su planteamiento es muy pertinente. Los objetivos son concisos, y en su mayoría, las estrategias son mesuradas y factibles y la mayoría de las líneas de acción son ambiciosas, lo cual demuestra el interés por avanzar los derechos de este grupo de población.

En el atributo sobre **legislación y políticas públicas integrales** se encuentra que las propuestas son pertinentes para avanzar en la legislación que proteja los derechos de las personas con discapacidad. Por otra parte, en el atributo sobre el **derecho a la igualdad y no discriminación**, se busca mejorar los mecanismos legales y fomentar una cultura de respeto a través de campañas de concientización a la sociedad en general y entre servidores públicos. Por otra parte, se busca establecer entre los responsables un área de coordinación a fin de llevar a cabo las líneas de acción. El atributo del **derecho al reconocimiento de la capacidad jurídica** cubre un tema altamente relevante para el acceso a la justicia. Se habla de la creación y desarrollo del modelo de apoyo a la autonomía y toma de decisiones de las personas con discapacidad. En el mismo atributo, se señala que a fin de evitar abusos hacia las personas con discapacidad se busca hacer efectiva su capacidad jurídica, y se fomenta

la igualdad de las personas con discapacidad en el marco de las poblaciones vulnerables para exigir y defender sus derechos con capacidad jurídica.

En el atributo del **derecho a la educación** se enfatiza que la educación promueve igualdad de oportunidades entre las personas con discapacidad, así como su empoderamiento. Por otra parte, se cumple la participación de las personas con discapacidad en el diseño de reformas, modelos de apoyo y programas institucionales. En el atributo del **derecho a la salud** se reconoce que ésta es un área altamente pertinente para las personas con discapacidad. El atributo toma en consideración casi todos los aspectos relacionados a la salud (sexual, reproductiva, pero faltan la geriatría, y la salud laboral). Se considera también que las propuestas hacia los niños y los adultos mayores son muy pertinentes

El atributo sobre el **derecho al trabajo y derechos humanos laborales** es bastante específico y toma en cuenta las problemáticas del empleo actual y la discriminación hacia las personas con discapacidad. De igual forma, se considera que las estrategias son altamente pertinentes. Finalmente, en el atributo **derecho a vivir de forma independiente** resalta la protección a la vida cotidiana, lo cual es sumamente original e importante para las personas con discapacidad. Igualmente importante es la construcción social de la autonomía e independencia entre esta población.

En el capítulo de derechos de las personas con discapacidad resaltan las estrategias transversales de *promoción de una cultura de derechos humanos* y *accesibilidad*. Siguiendo la estrategia transversal de *promoción de una cultura de derechos humanos*, se pueden ubicar líneas de acción que promueven realizar campañas de capacitación en distintos ámbitos (2158, 2222, 2229) o bien, talleres u otras formas de sensibilización para distintos grupos de la sociedad (2153, 2162, 2165). También resalta la estrategia que busca implementar acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad, así como la línea de acción 2253, que detalla el sistema de apoyo integral a la autonomía y vida independiente de las personas con discapacidad.

Por otra parte, en el tema de accesibilidad se encontraron tres estrategias importantes: “Establecer un Programa Integral de Accesibilidad para el Distrito Federal y el área Metropolitana, que identifique y elimine los obstáculos y barreras que dificultan o impiden la accesibilidad al entorno, a la información y a las comunicaciones, de las personas con discapacidad”; “Fortalecer los mecanismos de defensa de los derechos de las personas con discapacidad que garanticen su derecho a la accesibilidad” y

"Eliminar los obstáculos que impiden el goce y ejercicio plenos de la capacidad jurídica por todas las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con el resto de las personas", así como el atributo 28.3, referente al derecho a la accesibilidad de las personas con discapacidad.

b. Debilidades e inconsistencias

En este atributo, y en todo el capítulo, existe una consistente preocupación por la situación de las personas con discapacidad pero hay una discusión en la conceptualización y en la medición de la población con discapacidad que impacta al PDHDF y no está atendida, lo cual es una omisión grave. En general, se encuentra que faltan mecanismos de concientización en instituciones públicas y privadas, que hay estrategias que no son consistentes con las líneas de acción, y que hay temporalidades a corto plazo para algunas líneas de acción muy complejas, por lo que se debe adecuar con el fin de hacerlo más realista.

Otra gran preocupación pertinente es la consistencia entre legislación y políticas públicas. Sin embargo, en el documento no se plantean propuestas sistemáticas entre ambas dimensiones. Se diluye en el texto la perspectiva de género que se propone desde el inicio. Se opina que las propuestas en las líneas de acción del atributo del **derecho a la igualdad y no discriminación** son insuficientes para las estrategias, que la temporalidad de corto plazo y permanente es ambiciosa y poco práctica, sobre todo cuando no se cuenta con un inicio contundente. El **derecho a la educación** se ve limitado al reducir su acceso a la educación primaria y secundaria. Si bien resalta la importancia del **derecho a la salud,** pero resulta confuso hablar del derecho a la salud sin aclarar el derecho a la atención a la salud. En el atributo sobre el **derecho a vivir de forma independiente** se encuentra que las estrategias no corresponden con las líneas de acción. No se plantean líneas de acción para establecer la consulta que se plantea en la primera estrategia ni tampoco hay líneas que contemplen la supervisión de servicios.

c. Recomendaciones

Como recomendaciones generales se sugiere señalar los procesos de empobrecimiento, marginación y la crisis de los últimos años, en vez de mencionar únicamente el proceso de envejecimiento. En todo caso se debe contemplar la discapacidad desde el enfoque de género y de curso de vida no sólo en la vejez o por

el proceso de envejecimiento. Para hacer más sólido este atributo se deben arreglar los argumentos pues existen muchas afirmaciones carentes de sustento científico. Para los procesos de capacitación a servidores públicos se debe considerar que la forma en la que se dirigen los servidores públicos hacia las personas con discapacidad no es la única forma de discriminación que pueden ejercer; también son importantes las actitudes y las formas invisibles de discriminación. Asimismo se recomienda crear un mayor número de campañas para fomentar una cultura de respeto a la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Otra recomendación es promover una coordinación entre las instituciones responsables; analizar las atribuciones de cada responsable a fin de orientar acciones no duplicadas entre ellas, ni acciones sin responsables reales; y ampliar la información a otros rubros. Se deben también reforzar los procesos de seguimiento y revisar la temporalidad de las líneas de acción para hacerlas más viables. Es necesario fortalecer también el aspecto de las redes sociales que den apoyo a este grupo de población y que ayuden a concientizar al resto de la población sobre el tema. Las recomendaciones para el atributo de **legislación y políticas públicas integrales** son mejorar el diagnóstico sociodemográfico y sobre la situación de las personas con discapacidad con base en los estudios hasta ahora realizados en instancias académicas especializadas. Se recomienda también utilizar la perspectiva de curso de vida para abordar la situación de las personas con discapacidad como se sugiere en algunos estudios en Europa. Como recomendaciones para el atributo sobre **derecho a la igualdad y no discriminación** se propone incorporar en las líneas de acción a las instituciones educativas, además de las organizaciones civiles. Asimismo, se debe incorporar a la radio como medio de difusión, con el fin de llegar a una mayor población.

Para el atributo de **derecho a la salud de las personas con discapacidad** se sugiere mejorar el diagnóstico de las condiciones de salud de las mujeres y hombres con discapacidad; separar analíticamente los esfuerzos y programas de salud mental, así como promover evaluaciones psicológicas de esta temática poco estudiada; fomentar la formación de recursos humanos especializados en las diferentes formas de discapacidad (pediatras y geriatras); y realizar una campaña de concientización entre los profesionales de la salud para atender el derecho a la reproducción de las personas con discapacidad. Finalmente, para el atributo sobre el **derecho al trabajo y derechos humanos laborales** se recomienda reforzar el tema de los horarios de trabajo de las

personas con discapacidad, ya que no sólo es pertinente que sean empleos elegidos sino que sean flexibles dependiendo de las condiciones de las personas; finalmente, hay que reforzar la participación responsable de los empresarios en estos programas, a fin de que por cuotas puedan incluir a personas con discapacidad.

En relación a las estrategias transversales se sugiere reforzar la estrategia transversal de coordinación *y articulación*, pues ésta es muy necesaria para la correcta implementación de muchas de las líneas planteadas en temas como el derecho a la educación, a la salud y al trabajo.

4.4.1.9. Derechos de las Personas Migrantes, Refugiadas y Solicitantes de Asilo

a. Aciertos y fortalezas

Para el capítulo de derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo destacan dos estrategias transversales. En primer lugar, la estrategia transversal de *promoción de una cultura de derechos humanos* busca implementar campañas de sensibilización y capacitación (2254, 2255, 2299), así como programas con perspectiva de derechos humanos (2262). También se plantean líneas de acción para promover los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en temas como vivienda (2280), educación (2282-2285), trabajo (2287, 2288) y salud (2295). De igual manera, el capítulo contiene una estrategia para “erradicar actos de discriminación, racismo y xenofobia hacia las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo”, lo cual es un apoyo a sus derechos humanos.

En segundo lugar, la estrategia transversal de exigibilidad y justiciabilidad busca divulgar los programas, servicios y mecanismos de acceso a servicios (2258), incrementar y asegurar el acceso de las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo al Programa del Seguro Contra la Violencia Familiar (2269), hacer campañas que divulguen los medios y mecanismos administrativos y judiciales necesarios para ejercer y garantizar plenamente el derecho de acceso a la justicia (2301), y garantizar la presencia de la o el traductor en la lengua de origen de la persona migrante que sea parte en cualquier procedimiento judicial (2302). Todas estas líneas están apuntadas a hacer más sencillo el acceso de este grupo de población a los sistemas de justicia.

b. Debilidades e inconsistencias

El apartado de derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo es muy general, y da una definición muy amplia sobre este sector y la complejidad del fenómeno relacionado a los conflictos armados internos, la intolerancia religiosa o étnica, la búsqueda de mejores oportunidades de vida, la necesidad de huir de la violencia del hogar. Sin embargo, la justificación del objetivo general es por demás vaga y pocos aspectos retoman de la problemática local.

En materia de **legislación y políticas públicas integrales** se hace mención de un amplio proceso de consulta y participación de la sociedad civil, pero en las estrategias y líneas de acción no se especifica ningún mecanismo. No se plantea una jerarquización de las acciones y no se percibe en el objetivo qué medidas son prioritarias para su cumplimiento. Se encontró que las acciones que proponen "exhortar" al gobierno federal para que éste realice un conjunto de actividades son poco pertinentes y que el corto plazo es insuficiente para lograr la mayoría de las acciones. Hay repetición en algunas acciones y existe una falta de visión integral ya que la sola capacitación y sensibilización no garantiza que el funcionario respete los derechos. Las estrategias transversales no reflejan claramente la manera en que estas estrategias podrían incorporarse.

En cuanto al **derecho a la vivienda** no se plantea una visión integral pues plantea acciones aisladas y no vincula ninguna estrategia transversal. No se especifican los mecanismos de supervisión de los convenios propuestos entre el INVI y las inmobiliarias. De las líneas de acción propuestas, lo más importante tendría que ser la construcción de albergues y las líneas de acción no plantean mecanismos de coordinación con el gobierno federal. Se plantea que ante la falta de documentación oficial, se propone "documentación sustituta" para la realización de trámites de vivienda ante el Gobierno del Distrito Federal, pero no se especifican los mecanismos ni el tipo de documentación. Se reconocen estrategias y sus líneas de acción no reflejan claramente la manera en que podrían operar las estrategias transversales de *Perspectiva de género, igualdad y no discriminación* y de *Promoción de una cultura de Derechos Humanos*. Para la estrategia de *Coordinación y Articulación* no se especifican los posibles mecanismos de coordinación en las propuestas.

En **derecho a la educación** no es coherente la estrategia planteada con el objetivo, y las líneas de acción no garantizan el cumplimiento del derecho por parte del Gobierno del Distrito Federal. Tal como está planteado el objetivo en lo referente a "garantizar" el derecho a la educación por parte del GDF, la estrategia y sus líneas de acción no se observan coherentes. La amplitud del objetivo no necesariamente refleja una visión integral del derecho que se busca atender. En el último párrafo de la justificación se mencionan trámites y requisitos que necesita cumplir este grupo de población para acceder a la educación, pero no se indica que la realización de estos trámites es responsabilidad del gobierno federal. Las estrategias planteadas y sus líneas de acción no reflejan claramente la manera en que las estrategias transversales podrían incorporarse en las acciones. Las líneas de acción plantean la necesidad de acciones coordinadas con el gobierno federal, pero no se especifican los mecanismos de coordinación.

En la justificación del tema se acepta que la garantía de este derecho depende de atribuciones que competen al gobierno federal; en este sentido, el objetivo en materia del **derecho al trabajo** es ambiguo al pretender "garantizar" el derecho desde el Gobierno del Distrito Federal. Se reconoce que la cuestión laboral es de ámbito federal y en ese sentido, se propone "exhortar" a esas autoridades a facilitar las acciones que permitan incorporarse al trabajo a este grupo de población; sin embargo, no se proponen mecanismos concretos de coordinación para esta tarea.

El objetivo planteado en **derecho a la salud** es factible, siempre y cuando se incluya el presupuesto que permitiría su realización. Sin embargo, las líneas de acción como la incorporación de este grupo de población a los servicios de salud y a la pensión alimentaria no contemplan la dimensión presupuestal que esto requiere. En torno al **derecho a la igualdad y la no discriminación** la primera línea de acción de la estrategia planteada es ambigua y muy general. No queda claro a quién se dirigen la sensibilización. La elaboración de campañas y la aprobación de la Ley de hospitalidad son insuficientes para lograr el objetivo planteado. En el **derecho al acceso a la justicia**, en las estrategias no se especifican los mecanismos de coordinación y vigilancia que se proponen. La primera estrategia confunde la creación de mecanismos que garanticen el derecho con su difusión. La segunda estrategia repite la esencia de las líneas de acción de las estrategias anteriores. Las líneas de acción no permiten observar una visión integral de lo planteado en el objetivo y la mayoría de las acciones se contemplan en el corto plazo, lo que es poco factible.

c. Recomendaciones

En materia de **legislación y políticas públicas integrales para las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo** se sugiere plantear de manera explícita las estrategias transversales mediante la incorporación de acciones concretas. También se recomienda proponer mecanismos concretos de coordinación con el gobierno federal; incluir alguna estrategia o línea de acción referente al presupuesto; incluir en la primera estrategia la necesidad de asignación de presupuesto para la atención de este grupo de población; especificar los mecanismos de participación de la sociedad civil y los atributos que estos tendrían; especificar cuáles serán los derechos que se busca atender; no limitar la protección de este derecho a las mujeres. También se propone plantear de manera clara y precisa líneas de acción que reflejen la incorporación de las estrategias transversales y promover mecanismos de coordinación precisos con el gobierno federal.

En general es importante matizar el papel del Gobierno del Distrito Federal como "garante" de los derechos hacia este sector de la población, en el entendido que no es de su competencia directa. Las recomendaciones para el **derecho a la vivienda** consisten en especificar sobre la "documentación sustituta" y los mecanismos de supervisión; incorporar una estrategia particular que vincule alguna de las estrategias transversales; retomar las acciones de información sobre los derechos de este grupo de población y la adecuación de requisitos para solicitar vivienda. En materia del **derecho a la educación** es importante indicar en la justificación que los trámites a los que se alude son responsabilidad del gobierno federal; especificar qué se entendería por "conocimiento especializado"; y replantear los tiempos, que en su mayoría están planteados en el corto plazo. Las recomendaciones específicas para el **derecho al trabajo** consisten en modificar la redacción del objetivo como se indica arriba; priorizar la difusión de derechos laborales y la promoción del empleo al interior de la empresa privada; ampliar los tiempos al menos, al mediano plazo y especificar los mecanismos que permitirán el "exhorto" a las autoridades federales.

En el atributo **derecho a la salud** se recomienda eliminar las líneas de acción que se repiten a lo largo del texto (sensibilización, capacitación y generación de información); incorporar la dimensión presupuestal que requieren las líneas de acción planteadas; en orden jerárquico, se propone modificar la normatividad del gobierno local que permita el acceso, sin ninguna restricción, a este grupo de población; modificar al mediano y largo plazo, las líneas de acción. En relación al **derecho a la igualdad y a la no**

discriminación se sugieren especificar en la redacción el grupo al que se quiere sensibilizar; diferenciar líneas de acción dirigidas a funcionarios, población general y grupo de población; hacer de la aprobación de la ley de hospitalidad y atención a migrantes en el Distrito Federal la prioridad para este objetivo específico; y modificar los plazos. En el **derecho a la justicia** se requiere corregir la redacción indicando la diferencia entre mecanismos que "garanticen" y mecanismos que "difundan"; especificar los mecanismos de coordinación y vigilancia; y eliminar las líneas de acción que se repiten.

En general, las estrategias transversales están tratadas de manera muy escueta en este capítulo, por lo que se recomienda fortalecer sobre todo las de *perspectiva de género,* igualdad *y no discriminación* y *coordinación y articulación*, pues son las que más pueden favorecer para la correcta implementación de las líneas acción.

4.4.1.10. Derechos de las Víctimas de Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial

a. Aciertos y fortalezas

En general se encuentra que el capítulo tiene un planteamiento concreto, claro y adecuado tanto en el objetivo general y los diferentes atributos, además de que se plantean también políticas consistentes e integrales, y resalta la coherencia entre objetivos y líneas porque se visualiza que este derecho está en etapa incipiente, en proceso de construcción conceptual y, por lo tanto, el capítulo señala carencias y lagunas, un gran desconocimiento sobre el fenómeno, que es necesario ir abordando, antes de hacer propuestas estratégicas y líneas de acción. La justificación en el objetivo general y en los objetivos específicos está descrita con solidez, así como las estrategias y líneas de acción correspondientes ya que principalmente buscan como explorar este gran problema, como llegar a conocerlo en todas las dimensiones posibles, desde la prevención del delito hasta la rehabilitación de las víctimas.

El capítulo se destaca por su claridad y objetividad, incidiendo en todas las áreas posibles y proponiendo lazos de coordinación entre otras líneas de acción del capítulo para influir de manera complementaria. Las propuestas son completas, amplias y claras dado que se observan todas las posibilidades para cumplir con el objetivo del derecho que se busca implementar dado que abarcan desde la prevención en el ámbito educativo hasta las acciones que deben incidir para la rehabilitación de las víctimas,

por lo que se observa la relevancia de las estrategias y acciones contenidas en el capítulo.

Por tratarse de un fenómeno del cual se dispone de insuficiente información, el atributo de **legislación y políticas públicas integrales** plantea cuales serían las medidas preeliminares a implantarse, tales como diagnósticos, consultas, reuniones con expertos, ampliación de programas, inspecciones para conocer la situación de la población en situación de la calle y generar soluciones desde un marco de los derechos humanos. Las líneas de acción de las estrategias sobre capacitación a servidores públicos, la integridad de los servidores públicos y defensores de derechos humanos para disminuir y erradicar este delito son pertinentes porque deben ser capacitados e informados con suficiencia a fin de evitar corrupción, encubrimiento, chantaje, temor, entre otros con el fin de atender con cabalidad a las víctimas, castigar a los delincuentes, y fomentar una cultura preventiva de denuncia.

El atributo sobre el **derecho al acceso a la justicia** identifica acertadamente la existencia de un círculo vicioso que impide el derecho al acceso a la justicia de las víctimas de trata. Las estrategias planteadas buscan de manera integral tres propósitos: impulsar la denuncia, reparación del daño a víctimas y capacitar a personal que imparte justicia.

En el capítulo de derechos de las víctimas de trata de personas y explotación sexual comercial se destacan dos estrategias transversales: *promoción de una cultura de derechos humanos*, y *exigibilidad y justiciabilidad*. En el tema de promoción de una cultura de derechos humanos se encontraron varias líneas de acción para difundir información sobre la trata de personas, crear conciencia sobre las repercusiones y magnitud del problema, dar capacitación a funcionarios y sensibilizar a la población en general (2318, 2320, 2330, 2344, 2345, 2377, 2378, 2379, 2380, 2409). También se encuentran estrategias específicas como “realizar actividades de sensibilización sobre el delito y su prevención enfocadas hacia los grupos en situación de discriminación y/o exclusión afectados por la trata de personas y la explotación sexual comercial”, que están pensadas para difundir la información sobre los derechos humanos de las personas.

Para la estrategia transversal de *exigibilidad y justicibilidad* está el atributo 30.6 sobre el derecho al acceso a la justicia de las personas víctimas de trata. En este atributo se busca crear mecanismos para que las víctimas de estos delitos puedan denunciar y

tener acceso a la justicia. El capítulo también incluye actividades como difusión de información para las víctimas (2319, 2354, 2356 y 2359). No obstante, como recomendaciones se sugiere definir claramente los mecanismos y las instancias responsables, ya que no se tiene claro quién tiene responsabilidad sobre el tema.

b. Debilidades e inconsistencias

Hay lagunas relacionadas con la falta de información debido a la clandestinidad y corrupción que permiten su supervivencia. La falta de información y la falta de recursos humanos capacitados impiden que las estrategias planteadas con respecto a la denuncia y a la reparación del daño puedan ser ejecutadas. En el atributo **derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personales** se detectan algunas acciones que incurren en la generalidad debido a las lagunas de información y al incipiente tratamiento del fenómeno. En el atributo de **derecho al acceso a la justicia** se encuentra que las víctimas tienen muchos obstáculos a vencer; el más importante, en el ámbito penal por quienes incurren en el delito o actúan en complicidad. Por lo tanto, esta sección requiere más profundidad sobre la penalización de la trata.

c. Recomendaciones

Para todo el atributo se recomienda que la capacitación de personal y la sensibilización de servidores públicos ocupen un orden prioritario a fin de implementar las estrategias planteadas. En el atributo **legislación y políticas públicas integrales** se recomienda ampliar el tema de los diagnósticos ya que hay muchas lagunas de información que deben cubrirse. De ahí que las acciones como asignación de presupuesto para erradicar el problema no puedan describirse. También se sugiere priorizar la creación de una agencia especializada o fiscalía.

Para el atributo de **derecho a la vida, a la integridad y a la seguridad personales** se recomienda reforzamiento en la identificación puntual de estas acciones que requieren la participación de diversas instituciones. De igual manera se recomienda llevar a cabo campañas de sensibilización y de información, establecer una fiscalía para lograr la persecución del delito y evidenciar la necesidad de contar con la intervención del Estado para atacar la complicidad, la corrupción y la clandestinidad. En el atributo de **derecho a la educación** se sugiere la realización de estudios a fin de contar con la información necesaria para incidir en la falta de educación que es un factor que

contribuye a la expansión del problema. Así también para divulgar a nivel preventivo los hechos que ocasiona este flagelo.

Para el atributo de **derechos al trabajo y los derechos humanos laborales** se sugiere realizar estudios y diagnósticos con metodología que permita acceder a todos los involucrados; hacer un reforzamiento de divulgación de información adecuada para sensibilizar a los servidores públicos, la sociedad civil, los padres de familia, entre otros; plantear la sensibilización como una medida preeliminar para atacar la corrupción y la clandestinidad que permiten la supervivencia y propagación de este fenómeno. Finalmente, para el caso del atributo de **derecho a la justicia** se sugiere profundizar sobre las acciones penales que coadyuvarían a castigar a la delincuencia organizada; formar recursos humanos especializados en la gestión del derecho a la justicia de estos grupos de población; estudiar los escenarios posibles para intervenir en la reparación del daño; y finalmente estudiar alternativas para propiciar una cultura de denuncia que disminuya en las víctimas el temor y la desconfianza.

4.4.2. Análisis Intersectorial

En los **derechos de las mujeres**, el Programa se encuentra desfasado con respecto a las facultades y competencias de las dependencias que conforman la administración pública porque no tiene en cuenta el contenido de mandatos importantes en materia de protección de género y derechos humanos de las mujeres, como la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal. El Inmujeres está revisando su propia Ley para adecuarse a la nueva normatividad que ha sido expedida en este gobierno. El Inmujeres únicamente retoma las líneas de acción en las cuales por ley tiene competencia.

Es importante conocer los niveles de competencia de cada institución, así como la experiencia de trabajo e ideas novedosas de la sociedad civil para redefinir apropiadamente las responsabilidades y corresponsabilidades con respecto a las líneas de acción. Se hace necesario un rediseño institucional que incorpore desde un inicio la visión de los DDHH y la perspectiva de género, empezando desde el interior de las dependencias distritales, y tomando como base de referencia el diagnóstico que realizó el Inmujeres con relación a las entidades públicas del DF. Se debe trabajar en la articulación de los diferentes actores responsables del Programa, considerando la

integralidad como un objetivo, reconociendo las facultades y competencias que por ley cada instancia pública tiene para ejecutar acciones en materia de los derechos humanos de las mujeres.

Para el caso de INMUJERES-DF la política pública institucional integral no está consolidada, sino que hasta ahora se está construyendo. En este sentido, se deben encontrar nuevas maneras de cómo acercar a todas las mujeres, es decir, lo que la ciudad en términos de derechos les ofrece y hacerlos accesibles a ellas. El Inmujeres tiene la tarea de dirigir la elaboración de protocolos, sin embargo, hay una ausencia de protocolos para que guíen a las dependencias y a los servidores públicos a la hora de trabajar con la población de mujeres en el tema de la protección y garantía de sus derechos. Es necesario que las políticas públicas cuenten con sus protocolos específicos para darles sostenibilidad y factibilidad.

En materia de los **derechos de las niñas y los niños** no existen políticas públicas integrales y el PDHDF no permite una política integral. Una política integral implica tener presente las siguientes dimensiones: diagnósticos, modificación de legislación y normatividad interna, presupuesto y mecanismos de participación ciudadana. La política pública hacia este grupo está sectorizada, y se necesitan políticas universales y focalizadas (como para niños trabajadores). Además no existen recursos, y no existen mecanismos sólidos que permitan la coinversión con la sociedad civil, y un presupuesto con enfoque de derechos humanos difícilmente se activará en el corto plazo. Aún no se realizan suficientes diagnósticos específicos de esta población en el DF por lo que se debe poner atención a los estudios que detecten niños y niñas que viven problemáticas “ocultas”: explotación sexual, situación de calle, infancia migrante rural, abuso sexual y laboral, explotación y trata. Se debe priorizar la atención a los grupos de niñez más vulnerables: infancia con problemas de deserción escolar, infancia trabajadora y en situación de calle.

La creación de un *Instituto de la Infancia,* es muy importante para que se tenga un carácter rector y coordinador de las políticas hacia este grupo. No obstante, se debe poner en marcha el Sistema de Protección Integral de los derechos de la Infancia, el Sistema de Información sobre los Derechos de la Infancia, la consolidación del CPDNNDF, el Programa emergente de registro civil y el reforzamiento de programas. Se deben impulsar programas de capacitación a funcionarios públicos, concretar los mecanismos de coordinación interinstitucional. Las modificaciones o nuevos

ordenamientos no son suficientes para garantizar la aplicación del PDHDF. Se tiene una incipiente experiencia en el desarrollo de protocolos de atención para la infancia con enfoque de derechos humanos. El principal problema es que no se tiene al personal capacitado para esta tarea. La PGJ, el DIF y el IASIS son fundamentalmente las instancias en las que se tiene que implementar estos protocolos. La CDHDF bien podría diseñar estos protocolos y se debe retomar la experiencia de la UNICEF.

Todavía falta avanzar en la armonización de las leyes y la ley de Protección a los Derechos de Niñas y Niños del Distrito Federal se debe armonizar con los contenidos de la Convención sobre los Derechos del Niño. El DIF local replica el modelo federal de asistencialismo hacia este sector. En la mayoría de los programas o servicios, los y las niñas sólo pueden acceder con un adulto. Ahora los niños pueden levantar una acta en la CDHDF, sin necesariamente ser acompañados por un adulto. El IASIS y PGJDF son aún espacios con una visión que no recupera el enfoque de derechos humanos ni de la infancia. La última propuesta de reforma se hizo para generar una Dirección Especial para atender niños y niñas en el DIF-DF, con una estructura y modelo diferente.

En torno a los **derechos de los y las jóvenes** el principal problema con las diferentes instancias y el Instituto de la Juventud DF es que se parte de “soluciones predefinidas” y aisladas, es decir, los programas se elaboran desde la visión del funcionario, suponiendo que conocen la problemática. Las políticas y programas dirigidos a la juventud son pensadas en función de las instituciones antes que en los actores dirigidos. Igualmente, se observa una completa falta de coordinación entre las diversas instituciones y los diversos niveles (local y delegacional) por lo que se necesita avanzar en la elaboración de reglamentos internos (por ejemplo en el Instituto de la juventud) y manuales de operación de los programas, en los que se incluyan criterios básicos como: diagnósticos mínimos, experiencia de operadores en trabajo con juventud, mecanismos de coordinación. El Instituto de la Juventud del DF tendría que estar coordinando la discusión de la normatividad interna de las diversas instancias.

La Ley de las y los jóvenes es el ordenamiento que urge modificar. El principal problema de la ley es que no tiene mecanismos de justiciabilidad y exigibilidad de los derechos que enumera. Las atribuciones que se le dan al Instituto en esta Ley observa contradicciones con diversas leyes que regulan la administración del GDF. Existen también diversas leyes (educación, trabajo, salud, justicia para adolescentes) que necesitan ser modificadas. Actualmente no hay manera de priorizar entre leyes. Hay un

problema de conflicto de prioridades en el marco normativo del DF. Sin embargo, habría que decir que, a pesar de ello, la legislación local (del D.F.) es más completa que la legislación federal en materia de juventud. Respecto de la Convención Iberoamericana, el GDF solo puede hacer una manifestación política de asunción de esos criterios internacionales para modificar, complementar enriquecer los ordenamientos locales. La Asamblea Legislativa tiene aquí la mayor responsabilidad, pero el Instituto tendría que estar proporcionando los insumos para la discusión y modificación de las leyes. Se necesitan hacer modificaciones en las leyes locales para hacer lograr la implementación de los derechos de los jóvenes y permitir su justiciabilidady exigibilidad. La Ley de las y los jóvenes tendría que darle un carácter de coordinador y rector de las políticas.

Se deben modificar las atribuciones del INJUVE, evaluar la acción del instituto, y opinar sobre el uso y distribución de los recursos, promover la investigación, la autonomía, que en este momento el instituto no cuenta. Los órganos de participación no se pueden reducir al Instituto, esta participación se debe hacer extensiva a los gobiernos delegacionales. Una política integral de atención a la juventud necesariamente debe contener las siguientes dimensiones: a) una perspectiva juvenil, b) instrumentos programáticos, c) instituciones de atención y , d) recursos suficientes; e) políticas universales y políticas para sectores juveniles específicos, f) transversalización, g) operadores especializados. La perspectiva juvenil tendría que favorecer la interacción, la inclusión y el ejercicio de la ciudadanía; con ello se atacaría: la cohesión social, equidad, autonomía. Se deben continuar con las políticas universales (becas para educación, apoyo al primer empleo); sin embargo, se han dejado de lado programas para sectores específicos (las diversas “identidades juveniles”, jóvenes madres solteras, atención por edad y por género, etc.)

El PDHDF no es una política integral y tendría que aspirar más a “favorecer” el cumplimiento de los derechos. El ente rector de la política integral correspondiente debería ser el Instituto de la Juventud. La mejor medida para difundir los DH de los jóvenes es, en primer lugar, su cumplimiento por parte de los propios funcionarios. Esto significa que se debe incidir en l dimensión cultural de los diferentes actores vinculados -jóvenes, funcionarios, maestros, policías- porque al joven no se le concibe como un grupo de población con derechos y menos aún con derecho específicos. El principal problema en este aspecto es que no hay una convicción generalizada de que los

jóvenes tienen derechos específicos. Tanto entre tomadores de decisiones, como funcionarios y población en general.

En torno a los **derechos de las comunidades y pueblos indígenas** es posible desarrollar acciones afirmativas, pero antes es necesario sensibilizar a las personas involucradas en la atención de las comunidades y pueblos originarios, asimismo, estas acciones se deben desarrollar desde distintas perspectivas, por ejemplo, de género y étnicas. Se debe reconocer que las comunidades y pueblos originarios son sujetos de derecho, y se necesita la reconstrucción de su vida colectiva en sus comunidades. En este caso, a los pueblos indígenas aún les estamos negando el reconocimiento de sus derechos fundamentales para sobrevivir con su identidad colectiva. Los pueblos indígenas requieren su personalidad jurídica y reconocimiento en las leyes locales. En el Distrito Federal se está trabajando en una ley para las comunidades y pueblos originarios.

El principal problema para atender los **derechos de la comunidad LGBTTTI** es la ausencia total de una política integral y estructurada y la falta de mecanismos de exigibilidad por lo que se requieren reformas jurídicas que abran los espacios y permitan acceder los derechos de este grupo de población. Se necesita garantizar jurídicamente el acceso a la salud, la vivienda, el empleo, la educación, etc. y las modificaciones se tienen que hacer con el acompañamiento de los programas legislativos existentes.

En la elaboración de las políticas y en la sensibilización de los funcionarios no se toma en cuenta a la comunidad LGBTTTI. Es necesaria la inclusión de las personas LGBTTTI en el gobierno, para que sean ellos quienes piensen las políticas, pero existe discriminación y homofobia en las propias instancias de gobierno. Los programas de capacitación los tiene que realizar la sociedad civil, pero con la participación directa de la comunidad LGBTTTI, para que sean claros y directos sin intermediarios. Esta capacitación es necesaria pero tiene que ir acompañada de más acciones sobre educación sexual.

La Dirección de Igualdad de Desarrollo Social, tiene un presupuesto muy limitado. Es la única instancia que tiene un programa dirigido a esta población. Se necesitan acciones afirmativas para este grupo de población, hacer un censo de las organizaciones e invitarlas a participar.. También se requieren apoyos para los grupos organizados o desorganizados, para que puedan llevar a cabo sus proyectos, participen y se

estructuren. El PDHDF es un buen ejercicio democrático y representa un gran avance; no existe una instancia consolidada que sea la encargada de aplicarlo. No hay un albergue temporal para las personas de la comunidad LGBTTTI, que han sido golpeados o corridos de su casa.

En todos las instancias de gobierno se necesitan modificaciones que tomen en cuenta a esta población, pero urgentemente en el Tribunal Superior de Justicia y Procuraduría General de Justicia del DF se requiere la sensibilización de los funcionarios y que sus programas y mecanismos de atención tengan una enfoque que contemple las características particulares de este sector. No hay instrumentos para explicarle a la población los cambios que recientemente han ocurrido en la legislación y el desconocimiento de las motivaciones de estas reformas aumenta la homofobia. Existe una propuesta de ley espacial para la población LGBTTTI, sin embargo esta población se debe tomar en cuenta en las leyes vigentes sin que sea necesaria la promulgación de alguna ley específica.

En materia de los **derechos de la población callejera**, la elaboración del Programa se hizo con la participación irregular de los entes implementadores y por eso algunas líneas de acción deben reasignarse porque no se tuvo claridad sobre la normatividad interna y “ese es uno de los problemas que está saltando mucho”. De acuerdo a su normatividad interna, el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), que depende de la Secretaría de Desarrollo Social, tiene atribuciones para atender a la población callejera pero está diseñado para la asistencia y su normatividad no tiene una perspectiva de derechos por lo que está enfrentando un serio problema para poder atender con este enfoque a la población callejera. El DIF-DF actualmente no reconoce todavía a las familias callejeras como parte de su acción, cuando teóricamente el Sistema para el Desarrollo Integral de la familia está vinculado al trabajo con familias y tendría ya que ubicarlo.

Se hace necesario ajustar la normatividad interna y el diseño institucional para que se supere la visión estrictamente asistencial y dicha normatividad deje de ser un obstáculo. Hasta la fecha las instituciones están reportando acciones que ya estaban realizando antes de la formulación del Programa, es necesario hacer ajustes y cambios al contenido del Programa porque si bien las y los servidores públicos tienen disposición para implementar el Programa, el diseño institucional de su entidad les impide cumplir con las acciones dispuestas por el mismo. Se hace necesario un marco

legislativo específico que proteja los derechos humanos de la población callejera en particular.

La Asamblea Legislativa del DF (ALDF) debe reformar la Ley de Cultura Cívica en los artículos 24 y 25 que están formuladas en contra del modo de vida callejero. También la ALDF debe derogar el artículo 492 del Código Civil referido a la tutela por desamparo y que respalda la separación de madre e hijo(s) y de los integrantes de las familias bajo ciertas condiciones, e identificar los marcos legislativos que criminalizan a la población callejera. Hasta el momento la ALDF no ha cumplido con la reforma a los artículos 24 y 25 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, ni tampoco la derogación del artículo 492 del Código Civil.

No se trata a la población callejera como ciudadanos. La visión asistencial y de discriminación tutelar es la que prevalece hasta ahora en las instituciones. El concepto de población callejera contribuye a ubicar a las personas como sujetos históricos, que han sido excluidos de las garantías de pertenecer a una comunidad política y que deben contar con la garantía de sus derechos. Se debe contrarrestar la visión de la población callejera como población residual (desechable) que fundamenta la tutela estatal sobre la misma. El DIF y el IASIS del DF deben asumir cabalmente o internalizar la categoría de “población callejera” para que su trabajo se dirija a cumplir con los objetivos del Programa. Se debe cambiar el sentido y la mirada de estas dos instancias públicas, porque hasta ahora no se está generando información sobre la población callejera.

No existe transparencia e información sistemática con respecto a la población callejera porque aún no se conoce bien la categoría. Hasta ahora “población callejera” es una categoría que las instituciones están asumiendo obligatoriamente. Actualmente la población callejera no está caracterizada, esto es, diferenciada por género, no hay un reconocimiento de las familias callejeras, ni de la población adulta (tradicionalmente conocida como “indigentes”), etc. La información está fragmentada y cuando no hay información disponible, en algunos casos, las instituciones informan lo que realizaban con anterioridad o evaden responder que no han realizado ninguna acción al respecto. Los universos de población callejera del IASIS con los cuales se trabaja actualmente son insuficientes, puesto que no contempla a toda la población callejera, sino a la atendida por la misma institución en los servicios que ofrece.

Se requiere una reasignación del presupuesto, superando la visión asistencialista, no es idóneo que se invierta sólo en cobertores en tiempos de invierno, platos de comida y en algunos casos en la sobrevivencia de la población de los albergues. Es necesario que el presupuesto quede etiquetado con esta categoría de “poblaciones callejeras”, porque esto obliga a ejercer un recurso específico considerando una nueva caracterización. Hay un rezago histórico en la asignación presupuestal para la población callejera. No considerar el tema presupuestal como importante y urgente, es reflejo de la discriminación, el rechazo y el desprecio a la población callejera.

Es necesario un presupuesto etiquetado específicamente para las poblaciones callejeras, no para “niños de la calle”, reconociendo que no sólo hay niños en la calle y que sus necesidades son diferenciadas. Eficiencia del recurso: Invertir presupuesto en contratar personal especializado y mejorar las condiciones físicas de los albergues y no sólo gastarlo en personal administrativo, y eventos asistenciales, que no cambian las condiciones de vida de la población callejera ni garantizan sus derechos humanos a largo plazo.

El Programa falla en la creación de políticas públicas integrales porque se tiene un diagnóstico, pero no se tiene un marco legislativo, ni tampoco hay transversalidad ni articulación entre las dependencias distritales para trabajar e informar sobre su trabajo en los temas de los que son responsables. Dentro de la población callejera, se debe impulsar una acción afirmativa específica para las mujeres, las niñas y las familias callejeras, que sufren las peores condiciones dentro de esta población.

Es necesario tener protocolos de atención específicos para la población callejera porque se requieren metodologías que permitan orientar la acción de los funcionarios públicos y que contribuyan a medir el impacto de sus acciones. Se requiere destinar un presupuesto específico para su elaboración y posterior puesta en marcha de manera articulada entre las instituciones distritales y la sociedad civil que cuenta con la experiencia en el tema. Los protocolos de atención deben hacerse para que le den autonomía a la población callejera, que les de libertad de expresar sus opiniones, y que estas opiniones sean realmente tomadas en cuenta en el proceso de toma de decisiones para cambiar las cosas que están fallando.

Sobre los **derechos de las personas adultas mayores**, el principal problema es de exclusión, porque la visión del adulto mayor es negativa; además a nivel institucional se tiene una visión asistencial y la mayoría de los programas se enfocan al área de la

salud. Para revertir la visión negativa se tiene que concientizar a los actores sociales, funcionarios públicos y a los propios adultos mayores, con la idea de que son personas útiles y tienen derechos por lo que se necesita actualizar la Ley de los Derechos de los Adultos Mayores e incorporar al Instituto para la Atención del Adulto Mayor (IAAM), como el eje rector de la política del envejecimiento DF.

Existen leyes pero no existe un reglamento que permita ejecutar la exigibilidad, para garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas adultas mayores. Aún faltan crear políticas y programas que integren al adulto mayor en la dinámica social, y tomarlos en cuenta como actores activos. El Distrito Federal es el único, a nivel nacional, que cuenta con normatividad en torno a los Adultos Mayores. Sin embargo, la normatividad debe actualizarse con reformas y modificaciones que respondan a las necesidades que se presentan ahora en nuestra sociedad. Se deben esclarecer y especificar atribuciones de los diversos organismos y al mismo tiempo tener la atribución dentro de sus propios reglamentos (a nivel institucional), así como crear a un ente o área especializada en cada institución como parte del gobierno local que se dé a la tarea de dar seguimiento, supervisando a los actores y a los funcionarios.

Es necesario impulsar reformas para sancionar a quienes violan o impiden el cumplimiento de los derechos humanos de las personas adultas mayores. Para ello las atribuciones contempladas en el Programa para atender las obligaciones son medidas de responsabilidad pero no hay medidas de control. No existen protocolos de acción, que son necesarios para levantar denuncias por malos tratos y despojos hacia los Adultos Mayores. Es importante especificar las atribuciones que le corresponde a cada entidad, contar con el presupuesto para realizar las tareas encomendadas y contar con una concientización sobre este tema, para poder llevar a la práctica los acuerdos a los que se lleguen.

Se debe sensibilizar, informar y capacitar a los funcionarios públicos, sobre todo a quiénes tratan con personas de la edad para que conozcan los derechos de los adultos mayores, y sepan qué hacer y a quién canalizar a las víctimas, en caso de que sean transgredidos esos derechos. La capacitación y sensibilización tiene que partir de una reflexión sobre lo que significa la etapa de la vejez y lo que significa el enfoque de derechos. El apoyo, vinculación y participación del sector público, privado y civil, son necesarios para realizar reformas, implementarlas y darles seguimiento en torno a los derechos humanos de los Adultos Mayores. Se deben realizar alianzas, entre el

gobierno y los demás sectores de la sociedad, y continuar a la vanguardia de la política de adultos mayores en el Distrito Federal, ya que es la punta de lo que sucede en el país.

Es importante difundir la idea de que los adultos mayores son un grupo social con derechos generales y específicos, para ello se debe tomar en cuenta que son un grupo heterogéneo y en función a ello ver la manera en que desde los programas se les mire. Más que realizar campañas de información, se debe sensibilizar a toda la población en general, y enfatizar la capacitación y la información a los servidores públicos, pues son ellos quienes atienden y orientan al resto de la población en torno a temática.

Cabe destacar que el marco legal de protección de los **derechos de las personas con discapacidad** es deficiente. La Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal (LPDDF) incluye protecciones aisladas, específicamente respecto al derecho a la salud, en razón de que sólo valora los aspectos de prevención, rehabilitación y asistencia, sin incluir garantías de goce pleno de todos los derechos de las personas con discapacidad bajo los principios de igualdad, dignidad, accesibilidad y respeto a las diferencias. Además la LPDDF carece de claridad y especificidad en relación a los derechos, las obligaciones y las sanciones, por lo que es necesario realizar reformas a fin de dar claridad, precisióny exigibilidad a los derechos.

El Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (Copred) tiene deficiencias en su marco legal, en su conformación y en sus mecanismos de operación, que le han impedido un funcionamiento adecuado. La Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (Sedeso), a pesar de tener entre sus atribuciones formular, fomentar y coordinar políticas públicas, programas y acciones para promover y vigilar el respeto y garantía de los derechos de las personas con discapacidad, no cuenta dentro de su estructura con ninguna área que realice lo conducente al cumplimiento de tales atribuciones, como tampoco la actual Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad, adscrita al DIF DF, cuenta con las facultades, la estructura, ni el peso específico de la Sedeso para cumplirlas.

La enorme problemática para garantizar los **derechos de las personas migrantes** es que se carece de personalidad jurídica con la que se puedan ejercer sus derechos pues no tienen la documentación que los acredite como ciudadanos, lo que les impide acceder a un conjunto de derechos básicos: acceso a la justicia, educación, empleo, salud, etc. En este sentido, se requiere impulsar una iniciativa de ley que le otorgue al

migrante un status que lo acredite ante el GDF y los gobiernos delegacionales. Estamos estancados en las reformas legislativas porque la mayoría de ellas dependen del gobierno federal y del Congreso. Existe ya una iniciativa de ley en la asamblea que permitirá modificar el estatus jurídicos de los migrantes pero aun no sé ha aceptado, ella permitiría la creación de nuevos ordenamientos.

Lo primero que se requiere es una modificación a las leyes generales, que le den personalidad jurídica y lo conciban como sujeto de derecho al migrante. Actualmente, no hay un ente que pueda obligar a que las instancias de gobierno atiendan a esta población y sus derechos por lo que se debe buscar una iniciativa de ley que reconozca a la población de los MRSA y el gobierno del DF pueda ofrecerles los mismos servicios que destina al conjunto de la población. También se debe de revisar la estructura administrativa en cuanto al presupuesto, pues las diferentes dependencias que atienden a esta población no cuentan con una partida específica para ello.

También se necesita una revisión de todas las reglas de operación de los programas, sus convocatorias y criterios de eligibilidad para que puedan atender a este grupo de población. Algunas instancias piden requisitos que la población MRSA no tiene y se convierte en problemas para acceder a los programas que ofrece el GDF. Se deben conformar comisiones con autoridad, no solo consejos de relaciones públicas, sino que tengan autoridad para obligar a las instituciones a realizar acciones concretas. Estos consejos necesitan la participación de 3 sectores: sociedad civil, gobierno y academia.

Se requieren tres cambios al interior de las dependencias que atienden a esta población: a) la creación de un ente (una comisión) con autoridad que dé seguimiento a las acciones que plantea el Programa; b) se necesita una campaña de sensibilización para todos los servidores públicos; c) y una campaña masiva de sensibilización para involucrar a la población.

El GDF no tiene una política integral de atención a este grupo y, en cierta medida, no tiene todas las facultades necesarias (por ejemplo, con los migrantes extranjeros) y no hay mecanismos de exigibilidad. La intención del PDHF apunta a una política integral, pero aun existen muchos cabos sueltos que impiden esa integralidad. La política integral debe impulsar acciones para los diferentes grupos específicos: (migrantes nacionales; migrantes extranjeros; rurales/urbanos, mujeres, jóvenes) y se requiere un mecanismo de coordinación interinstitucional encargado de este grupo de población.

En la parte presupuestal, se necesita modificaciones sustanciales porque cada dependencia tiene sus prioridades por diferentes motivos.

Otro de los principales problemas es la insuficiencia de recursos que tenemos en el conjunto de instituciones vinculadas con la población MRSA. Muchas secretarías son nuevas y no son suficientes, porque el presupuesto es muy reducido. No todas las instituciones tienen como parte de sus prioridades a la población MRSA y hay una mala distribución de los recursos y de cómo se ejercen. Son necesarias las acciones afirmativas, partiendo del reconocimiento de necesidades específicas de esta población, pues se piensa que “lo natural es no ser migrante”.

En la mayoría de los casos, cuando intentan acceder o beneficiarse de algún programa, las y los servidores públicos no saben qué requisitos deben cumplir las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo para acceder a los mismos, y en algunos eventos les piden requisitos que no corresponden a su naturaleza de migrantes. En ese sentido también son objeto de actos discriminatorios por parte de las autoridades públicas que ante el desconocimiento de los derechos de esta población, niegan su acceso a programas de salud, vivienda, educación, trabajo o al sistema de justicia.

Se presentan obstáculos normativos que les impiden a los entes ejecutores cumplir con los **derechos de las víctimas de trata y explotación sexual comercial**. Existen normatividades que contradicen el derecho, aunque en general el DF está muy avanzado en el respeto a este tema. En términos de reformas legislativas en el DF se ha avanzado mucho, pero hacen falta adecuaciones y armonizaciones entre el ámbito local y federal, porque en ocasiones pueden llegar a contraponerse. También es necesaria la homologación federal de estas leyes, de otra manera seguirá habiendo fallas.

En el Programa se dan los espacios necesarios para la participación y colaboración de la sociedad civil. Por ejemplo, ahora los recursos para las organizaciones bajan a través de instancias como el Inmujeres DF o el DIF, lo cual ayuda a focalizar la ayuda a donde es necesario. En general más que políticas públicas hace falta cambiar la legislación y definir una instancia que se encargue de la atención a las víctimas de trata, no hay instancias para todos los tipos de víctimas. La problemática sí se plantea en el PDHDF pero no existen las instancias o entes que puedan ejecutar las acciones establecidas.

También se necesita más investigación sobre buenas prácticas en atención a víctimas de trata, si bien ya existen protocolos de atención más adecuados. Lo primero que se necesita es visibilizar la problemática porque no se entiende bien el problema. Hay diagnósticos sobre el tema de trata, pero falta más trabajo, como hacer una investigación más profunda y seria sobre lo que está sucediendo. Faltan diagnósticos sobre las dimensiones del problema, porque muchas veces no se sabe de lo que se está hablando. Es necesario capacitar a los funcionarios públicos y dotarlos de nuevas herramientas para mejorar la integración de los expedientes. Se necesita estudio y profundización sobre el tema de trata de personas a nivel de ministerios públicos, jueces y hasta policías. Los policías no tienen las herramientas para atender este tema cuando lo encuentran en la calle.

Hace falta trabajo más concreto con la población, ir más allá de la publicación de trípticos y darles directamente las herramientas. Se está comenzando a avanzar porque es un fenómeno que no se había abordado. Es muy vanguardista que el Gobierno del DF y la CDHDF le estén dando atención a este tema, pero como propuesta inicial, debe avanzarse y mejorarse con el tiempo. Las delegaciones del Distrito Federal que deberían de participar activamente en el combate y persecución del delito de trata y la explotación sexual comercial infantil, sólo han llevado a cabo medidas de tipo administrativo, más que nada relacionadas con el correcto uso de la licencia comercial de establecimientos, de transferencias a juzgados cívicos para la atención a las propias víctimas o sanción del trabajo sexual comercial después de la realización de operativos. No han contemplado programas o políticas públicas dirigidas hacia las presuntas víctimas ni contra aquellas personas que delinquen.

En cuanto el marco legal local, se encontró que la Ley para Prevenir y Erradicar la Trata de Personas, el Abuso Sexual y la Explotación Sexual Comercial Infantil reconoce los derechos de las víctimas de explotación sexual. Sin embargo esta ley no considera la protección integral de las víctimas y la protección al libre desarrollo de la personalidad, no contempla el combate contra el delito de trata de personas en todas sus modalidades. Además la regulación para disuadir las prácticas relacionadas con la trata de personas y la explotación sexual comercial infantil es débil ya que existen lagunas o las sanciones son menores.

4.4.3. Análisis Participativo

Fortalezas y aciertos

- El Programa es un reconocimiento del gobierno de lo que está sucediendo, y una manera de comenzar a tomar medidas al respecto.
- El Programa es una buena manera de armonizar los compromisos adquiridos por el Estado mexicano, para después lograr que se reconozcan constitucionalmente, que haya armonización y que se redistribuyan los presupuestos.
- Para las organizaciones que no participaron en el diagnóstico y diseño del Programa, éste es un marco a partir del cual se establece la estrategia de trabajo y ver en donde se pueden orientar las propias estrategias.
- El Programa ha ayudado para impulsar reformas tan importantes como la de los matrimonios entre personas del mismo sexo, aunque falta apoyo en el seguimiento y monitoreo de dichas acciones.
- Impulsar la observancia y la participación ciudadana puede ayudar a sortear el camino mientras se espera por una reforma del Estado.

Debilidades y contrasentidos

- En la versión final del Programa se encontraron con una serie de deficiencias y errores, como líneas de acción que ya fueron cumplidas, y errores en las atribuciones.
- Existen problemas en las atribuciones y en el presupuesto.
- En muchas ocasiones, las OSC perciben que no hay una respuesta efectiva por parte de las Secretarías que se deben encargar de implementar las líneas de acción.
- La accesibilidad a los derechos en condiciones de igualdad de trato no está reflejada en el Programa. También debería especificarse la accesibilidad económica y física.
- Algunos de los problemas en el tema de las personas con discapacidad es que a pesar de que ha habido programas desde hace varios sexenios, el tema se mantiene desde una perspectiva de salud; no hay cupo laboral para personas con discapacidad y los incentivos fiscales que se ofrecen a las empresas que los contratan son muy complicados.

Recomendaciones

De continuidad y reforzamiento

- Es necesario que las obligaciones que marca el Programa se trasladen al los ordenamientos jurídicos para que se obligue a las y los funcionarios públicos a cumplir con las estrategias.
- Es importante retomar el esfuerzo de definir una agenda legislativa local y federal.
- Falta trabajo de capacitación y sensibilización para todos los servidores públicos. Se sugiere que una instancia coordinadora con autoridad revise las reglas de operación
- La primera acción del gobierno para poder llegar a acuerdos debería ser tener una actitud proactiva y buscar a las organizaciones civiles interesadas en dialogar.
- Para escalar los temas de los grupos de población en las agendas de los legisladores y los tomadores de decisiones se necesitan estrategias ciudadanas desde la población civil.
- Se recomienda impulsar una educación cívica de calidad en las escuelas desde la educación básica para ir creando un entendimiento común sobre los derechos humanos. A través de la educación y la promoción de los derechos humanos se logra fortalecer la exigibilidad de los derechos.
- Para que los derechos sean exigibles también tiene que haber información estadística, diagnósticos e indicadores verídicos y confiables.
- Se debe hacer un análisis de cómo está la gestión y comparar los resultados con los estándares e instrumentos internacionales.
- En el ciclo de vida de las políticas públicas se deben colocar las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, y se deben comparar los estándares internacionales con la manera en la que se hace el ejercicio a nivel local.

De adecuación y mejoramiento

- La transversalización real se logrará cuando todos los sectores sean atendidos y se reconozca la existencia de los sectores más ignorados. Por ejemplo, la población LGBT – a diferencia de otros sectores como adultos mayores, mujeres, personas con discapacidad, etc. – no cuenta con un programa de políticas públicas integrales y transversales que atienda todos los temas.
- Los mecanismos de exigibilidad no deben ligarse con el presupuesto, porque se vuelve una obligación que no necesariamente genera resultados. Tiene que haber repercusiones verdaderas en la sociedad, aunque esto sea más lento.
- Es necesaria una coordinación más horizontal; es decir, establecer ordenamientos específicos que hagan obligatoria la vinculación y generen una política de Estado, independientemente de las afiliaciones partidistas.
- La optimización de recursos debe darse desde la misma ALDF y el presupuesto debe asignarse proporcionalmente por sectores de población.
- La ALDF también debe hacer un esfuerzo por mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que si bien existen, no se manejan de forma eficiente.
- Una acción afirmativa específica para el grupo de población de migrantes es retomar el núcleo de personas con doble nacionalidad, que tiene voto y puede incidir en la agenda legislativa de ambos países.
- La armonización legislativa es fundamental para lograr la efectividad y evitar el doble discurso. Una evaluación externa y objetiva puede ser un inicio para este proceso.
- En el tema de migrantes, la promoción de una cultura de derechos humanos se logra con la difusión de sus derechos. Se debe armonizar la Ley General de Población con la Convención Internacional por los Derechos de los Migrantes.
- Deben atenderse los problemas estructurales que impiden la implementación de las líneas de acción del Programa, se requiere impulsar la profesionalización de los servidores públicos.. Hay grandes vicios estructurales, como la falta de áreas de planeación, mejorar el ejercicio del presupuesto, falta de transparencia. Debe haber un gran cambio a través de un proceso integral.
- Se debe institucionalizar y trabajar con los tomadores de decisiones pero también con los trabajadores de base del servicio público, que no cambian cada tres años y que únicamente reciben capacitaciones muy básicas.

V. Conclusiones y Recomendaciones

5.1. Conclusiones Generales

Como conclusiones generales de la Evaluación de Diseño del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal se puede decir que, si bien cada núcleo y cada derecho tiene sus propias fortalezas y debilidades, se pueden encontrar ciertas coincidencias sobre los aspectos positivos del Programa, así como de aquellos que necesitan ser reforzados.

En primer lugar, se percibe una opinión positiva del Programa por parte de los participantes de los grupos de discusión y de las personas entrevistadas (funcionarios públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil). En general, se reconoce que el Programa constituye un esfuerzo extraordinario del gobierno, la sociedad civil y la academia. Se le percibe como un ejercicio innovador y de vanguardia a nivel mundial, el cual debe actualizarse y mejorarse constantemente para estar al día con los cambios en la sociedad. Se valora de manera particular el hecho de que es un esfuerzo que se puede replicar en otras entidades del país y que tomó en cuenta las distintas visiones de varios actores. Se reconoce también que la participación de la sociedad civil es de suma importancia en el Programa, por lo que deben clarificarse y especificarse los mecanismos de participación que se proponen en él, o establecerse de manera concreta en los casos en donde no se mencionen.

De los aspectos que pueden mejorarse a nivel general se identifica, en primer lugar, la necesidad de contemplar la normatividad interna de las instancias públicas para adecuar las responsabilidades que se marcan en el Programa con sus atribuciones, así como de homologar los términos con los que se identifica a los responsables. No tomar en cuenta este aspecto ha resultado en un obstáculo en la correcta implementación del Programa, ya que distintas instancias reconocen las responsabilidades que les marca el mismo, pero no tienen las atribuciones para llevarlas a cabo. Casos así pueden encontrarse en los cuatro núcleos del Programa. A pesar de que cada instancia debe buscar los medios para cumplir con sus responsabilidades, es importante esclarecer lo que le corresponde a cada una para cumplir con las acciones planteadas. También es necesario un esfuerzo en términos de coordinación y articulación entre las instancias públicas para poder dar cumplimiento a los objetivos del Programa.

Se identifica que el trabajo de difusión es una acción prioritaria para todos los derechos, especialmente al nivel de tomadores de decisión, ya que se ha encontrado un desconocimiento profundo en el tema de los derechos humanos. Este trabajo de difusión debe complementarse con campañas de información y sensibilización para la sociedad en general, que promuevan no sólo el conocimiento, sino la exigibilidad de los derechos.

Otro aspecto que resalta es la necesidad de precisar los conceptos que puedan causar confusión al momento de la implementación de las líneas de acción. Un ejemplo que el equipo encontró fue el uso del término “al más alto nivel posible” en distintos derechos, sin que se aclare a qué se refiere en cada caso específico. Finalmente, otras conclusiones generales que se pueden hacer al respecto del Programa es que las propuestas que pertenecen a una determinada estrategia transversal se encuentran dispersas, por lo cual no es posible identificar los mecanismos que se requieren para dar seguimiento a dichas estrategias; además de que es necesaria una armonización legislativa para acompañar las políticas públicas que impulsa el Programa. Sin embargo, más allá de las conclusiones y recomendaciones que se sugieren en este documento, se debe recordar que esta evaluación forma parte de una serie de evaluaciones que en conjunto buscan para mejorar el diseño y garantizar una idónea implementación en materia de políticas públicas de derechos humanos en el Distrito Federal.

5.2. Recomendaciones

Núcleo de derechos humanos y democracia

Derechos a la igualdad y no discriminación

1. Adecuar las líneas de acción para que se contemplen acciones centradas en el papel de la denuncia como vía para fortalecer una cultura de los derechos humanos y respeto hacia los sectores en situación de vulnerabilidad o grupos tradicionalmente discriminados (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, migrantes, pueblos y comunidades indígenas) que difícilmente tienen acceso directo a los procedimientos de justiciabilidad de los derechos.

2. Identificar a los sectores sociales a quienes se debe garantizar de manera especial el ejercicio de los derechos por las condiciones específicas de vulnerabilidad en las que viven, y su situación de desventaja social y económica.

3. Considerar que COPRED no tiene las facultades necesarias para cumplir con todas las atribuciones establecidas en el Programa ni para que pueda implementar de manera cabal todas las líneas de acción que le corresponden. Contemplar el diseño de un órgano local con atribuciones en materia de campañas y capacidad de influir o incidir en campañas de otras instancias públicas de la capital para armonizarlas con la promoción de una cultura de derechos humanos.

4. Atender la presencia del sector privado en el Programa para que se involucren en el proceso de implementación de las políticas públicas, dado que se relaciona con prácticas discriminatorias en el ámbito laboral especialmente.

Derecho al acceso a la información

5. Identificar la forma en que los entes ejecutores deben coordinarse con una visión integral que contemple fortalecer las dinámicas en el ámbito de la generación, organización y conservación de la información.

6. Fortalecer dinámicas en el ámbito de la generación, organización y conservación de la información porque no existe un parámetro definido entre los diferentes órganos de control a fin de fincar responsabilidades de manera homogénea por infracciones a la LTAIPDF.

7. Promover acciones más proactivas dentro del INFODF para generar y brindar información –sobre programas, recursos, diagnósticos, espacios de participación- que les interese a los diversos sectores de la población y grupos específicos (madres solteras, indígenas migrantes, adolescentes embarazadas, jóvenes con VIH).

8. Enfatizar sobre el principio de máxima publicidad de la información, respetando las diferentes etapas: conservación, archivo, diferentes formatos, y distintos lenguajes de señas y lenguas indígenas para garantizar la accesibilidad de la información en los distintos sectores de la población.

Derecho a la libertad de expresión

9. Proponer mecanismos de participación de la sociedad civil para apoyar en los trabajos de seguimiento y evaluación de las políticas en materia de derecho a la libertad de expresión.

10. Plantear diversas alternativas para garantizar a los distintos sectores de la población un efectivo y equitativo acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación desde un enfoque de género, igualdad y no discriminación para el seguimiento de las políticas públicas de derechos humanos.

11. Contemplar que la administración pública debe analizar y mejorar su sistema de archivos para poder tener acceso a las versiones públicas de los documentos de manera eficiente, oportuna y eficaz.

Derechos políticos

12. Replantear las líneas de acción relacionadas con la reforma política del Distrito Federal dado que no depende de las autoridades locales y el Congreso de la Unión tiene competencia federal.

13. Integrar en las estrategias acciones prioritarias como la necesidad de lograr mayor transparencia en el proceso de selección de representantes vecinales o comunales, y establecer una cultura cívica de la solidaridad.

14. Adecuar las líneas de acción en materia de participación de la sociedad civil para que se impulsen programas y proyectos a nivel local.

15. Asignar recursos a las Delegaciones para atender las líneas de acción señaladas en el Programa y en el reparto presupuestal anual contemplar aquellas que alcancen mejores calificaciones y evaluaciones en la implementación del Programa.

Núcleo sistema de justicia

Derecho al acceso a la justicia

1. Replantear algunas estrategias y líneas de acción de acuerdo a su categoría para facilitar la implementación de las acciones planteadas, e identificar la ruta que se pretende seguir para el cumplimiento de los objetivos.

2. Definir las facultades de los entes ejecutores involucrados en la realización de las líneas de acción.

3. Concentrar las propuestas referentes a determinadas acciones sustantivas como la generación de información o creación de diagnósticos.

Derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal

4. Crear mecanismos de participación para que las y los no ciudadanos puedan participar en la cultura de la seguridad ciudadana y especificar las diferencias entre seguridad pública y seguridad ciudadana.

5. Incluir diversos protocolos en los procedimientos técnicos y de atención mediante equipos multidisciplinarios que incluyan a las y los expertos en la materia, a integrantes de las organizaciones de la sociedad civil, y a las y los servidores públicos.

Derecho al debido proceso

6. Especificar la forma en la que se daría la participación de la sociedad civil, así como las reformas o modificaciones a la ley que se deben dar para cumplir los objetivos.

7. Involucrar a la sociedad civil en la capacitación, el diseño de cursos y las campañas de sensibilización para las personas pertenecientes a las instituciones de procuración e impartición de justicia.

8. Formular estrategias y líneas de acción en materia de justicia para adolescentes dado que el debido proceso tiene características diferentes a las de la justicia penal para los adultos.

Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión

9. Cambiar el capítulo sobre derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión al núcleo de grupos de población, en donde tendría más pertinencia.

10. Considerar a los grupos que tradicionalmente han sido discriminados con medidas especiales (jóvenes, personas con VIH, personas con discapacidad, mujeres), e incluir acciones específicas para las y los adolescentes.

Núcleo seguridad humana

Derecho a un medio ambiente sano

1. Agrupar todas las líneas de acción referentes al presupuesto en una estrategia para evitar la dispersión de las acciones relacionadas con este aspecto ya que ayudaría a identificar una ruta a seguir para la gestión de recursos en materia de medio ambiente.

2. Incorporar un enfoque de derechos humanos que oriente a determinados atributos –calidad de aire, contaminación visual y auditiva, salud pública ambiental, manejo de residuos sólidos y peligrosos- en el derecho a un medio ambiente sano porque el planteamiento es muy específico y alejado de las necesidades de inclusión y no discriminación de los sectores de población en condiciones de vulnerabilidad y segregación urbana.

3. Reforzar las campañas de difusión para prevenir la generación de basura a través de talleres en zonas específicas de la ciudad, los cuales puedan ser transmitidos a través de Internet o en medios públicos y universitarios.

Derecho al agua

4. Incorporar en una estrategia específica todos aquellos elementos vinculados a la capacitación de los servidores públicos relacionados con el derecho al agua para tener claridad sobre las acciones y la ruta a seguir.

5. Articular acciones de comunicación entre los observatorios, los estudios y los diagnósticos, vinculando en los mensajes y contenidos el enfoque de derecho

humano con el de sustentabilidad, así como realizar diagnósticos que contemplen las fugas domésticas de agua.

6. Definir líneas de acción jurídicas en el atributo de accesibilidad económica para hacer que el derecho humano al agua se cumpla.

7. Incluir reformas como la descentralización de Sistema de Aguas de la Ciudad de México para darle mayor autonomía en la compra de los insumos necesarios.

Derecho a una vivienda digna

8. Realizar una definición del derecho a una vivienda adecuada desde un enfoque del derecho a la ciudad para el establecimiento de criterios claros de atención a determinados sectores de la población en situación de discriminación y exclusión.

9. Establecer medidas específicas y afirmativas para atender a la población femenina, infantil y otros sectores que enfrentan condiciones de desalojo y definir las acciones que permitan garantizar el derecho a la vivienda ante posibles desalojos y lanzamientos.

10. Plantearse la accesibilidad a la vivienda desde un abordaje más integral para atender las necesidades de los sectores en condiciones de exclusión social, discriminación y segregación urbana, y no sólo desde los enfoques de accesibilidad física y accesibilidad a la justicia en materia de derecho a la vivienda.

11. Establecer cuáles serán los mecanismos legislativos y jurídicos necesarios con el objetivo de asegurar el pleno y efectivo aprovechamiento del suelo urbano, de los inmuebles públicos y privados no utilizados, sub-ocupados o desocupados para que se pueda cumplir con una función social de la propiedad.

Derecho a la educación

12. Enfatizar en el atributo sobre calidad y adaptabilidad sobre las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, y no sólo prestar atención en la matricula, la participación continua en los programas de instrucción y en el certificado final.

13. Plantear acciones específicas en el atributo de educación inicial para atender a sectores vulnerables de la población y en condiciones de pobreza, desigualdad y exclusión social.

14. Reunir en una sola estrategia todas las líneas de acción que implican cambiar las atribuciones del DF en materia educativa, y eliminar las repeticiones del resto del capítulo.

Derecho al trabajo y derechos laborales

15. Replantear acciones para promover la generación de empleos de calidad (ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social) dado que son las características mínimas que deber reunir el empleo de calidad.

16. Promover y desarrollar programas de sensibilización, información y educación para las y los trabajadores en materia del derecho al trabajo y derechos humanos laborales.

17. Resaltar la necesidad de un sistema de justicia laboral independiente, transparente e imparcial, que actualmente no existe y que se vuelve indispensable por la tendencia de existir condiciones precarias en el ámbito del trabajo que afectan seriamente a los sectores vulnerables de la población.

Derecho a la salud

18. Contemplar la perspectiva de género, igualdad y no discriminación en el atributo de disponibilidad de establecimientos, personal, equipo y medicamentos para adoptar medidas especiales orientadas a eliminar cualquier práctica discriminatoria en el ámbito de la atención médica.

19. Plantear acciones que contemplen en el atributo sobre accesibilidad física y sin discriminación a los establecimientos, bienes y servicios de salud, la participación de la sociedad civil no sólo para promover el derecho a la salud, sino también para plantearse soluciones sobre la accesibilidad física y sin discriminación a los establecimientos, bienes y servicios de salud.

Derechos sexuales y derechos reproductivos

20. Dar una clara definición sobre términos relacionados a los derechos sexuales y derechos reproductivos, ya que la falta de ello repercute en el planteamiento de acciones integrales.

21. Definir y abordar la problemática de la violencia familiar y de género como un problema de salud pública prioritario, e incluir el tema de prevención de abuso sexual infantil, que merece una atención especial y estratégica para combatir este fenómeno.

22. Plantearse la difusión permanente de programas sectoriales en espacios abiertos de amplia consulta (transporte, centro de salud, escuelas) para que no represente un obstáculo de acceso a la información.

Núcleo grupos de población

Derechos de las mujeres

1. Revisar la redacción de los objetivos específicos dado que se mezclan y se plantean diversos objetivos (diseñar, instrumentar y evaluar) lo que permitiría darle una mayor claridad a las estrategias planteadas.

2. Actualizar el capítulo bajo una agenda que incorpore las necesidades de las mujeres del DF de cara al futuro. Entre las principales cuestiones a considerar se encuentran: promover la participación política de las mujeres a nivel local, involucrar a la juventud en el movimiento por los derechos de las mujeres, pensar en el diseño y construcción de una ciudad segura para las mujeres contemplando los aspectos más importantes para las mujeres del DF, como trabajo, transporte, seguridad, cultura, violencia, medio ambiente, etc.

Derechos de la infancia

3. Dar prioridad a las acciones para generar diagnósticos y atender a los grupos de población vulnerables.

4. Integrar una estrategia específica que permita consolidar los mecanismos de participación de la sociedad civil en las políticas sobre la niñez para transformar la cultura tutelar que aún prevalece en los servidores públicos.

5. Dar paso a ejercicios de diagnósticos de la niñez trabajadora en el Distrito Federal en el grave problema que representa en la violación a los derechos de las niñas y niños, y la necesidad de encontrar soluciones a corto y mediano plazo.

Derechos de los y las jóvenes

6. Definir claramente e incluir la "perspectiva juvenil" en el conjunto de las líneas de acción y estrategias que se proponen como se plantea en el objetivo general.

7. Dar prioridad a la creación de mecanismos que incentiven y faciliten la generación de "primeros empleos" en el corto plazo y que permitan la denuncia y el monitoreo de las condiciones laborales de la juventud capitalina en el mediano plazo.

8. Describir con claridad los mecanismos de participación juvenil y el alcance que estos tendrían, particularmente en lo referente a la incidencia en la política pública.

9. Plantear como una prioridad la atención de la salud sexual de adolescentes por ser un grupo que enfrenta importantes retos en el acceso a métodos anticonceptivos y/o a servicios de educación y salud sexual de calidad.

Derechos de los pueblos y comunidades indígenas

10. Se sugiere la eliminación de conceptos que no están legislados.

11. Implementar políticas afirmativas de reconocimiento y programas de atención diferenciada a mujeres indígenas que son víctimas de trata de personas.

12. Promover la capacitación y sensibilización de funcionarios con el fin de eliminar estereotipos.

Derechos de la población lesbiana, gay bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTTTI)

13. Se deben incorporar propuestas que reflejen un presupuesto específico para garantizar el cumplimiento de las líneas de acción.

14. Delinear mecanismos de participación de la sociedad civil con el objetivo de brindar mayor certeza y eficacia a la implementación de las líneas de acción

15. Se recomienda incluir la estrategia transversal de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos en distintos atributos, pero en especial en relación al derecho al trabajo y los derechos humanos laborales, y el derecho a la salud.

16. Se recomienda integrar todas las acciones sobre capacitación y sensibilización de funcionarios públicos en una sola estrategia específica.

Derechos de las poblaciones callejeras

17. Se debe definir claramente qué se entiende por población callejera.

18. Cabría incluir la creación de algún tipo de acción afirmativa para insertar a la población callejera en redes laborales, en el sector público y privado, por medio de la realización de convenios y alianzas que favorezcan el propósito que persigue el atributo del derecho al trabajo y los derechos laborales.

19. Incluir a la sociedad civil, específicamente organizaciones de la sociedad civil expertas en el tema de poblaciones callejeras, en la vigilancia y acompañamiento de las líneas de acción.

Derechos de las personas adultas mayores

20. Se debe mejorar el diagnóstico sociodemográfico de este grupo de población.

21. Se recomienda crear estrategias que promuevan una cultura de derechos humanos y no solamente de denuncia y castigo.

Derechos de las personas con discapacidad

22. Se propone reformar leyes, procedimientos y metodologías de trabajo para garantizar la atención de las personas con discapacidad en su calidad de sujetos de derechos autónomos e independientes, lo que incluye que no se requiera la presencia de un acompañante para prestarles el servicio.

23. Para el derecho a accesibilidad se recomienda llevar a cabo un mayor número de campañas para fomentar una cultura de respeto a la accesibilidad de las personas con discapacidad.

24. Reconocer la plena capacidad jurídica de este sector de la población, y que la voluntad de cualquier persona con discapacidad prevalezca siempre sobre la voluntad del responsable de asistirlo.

Derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo

25. Plantear de manera clara y precisa líneas de acción que reflejen la incorporación de las estrategias transversales y especificar mecanismos de coordinación con el gobierno federal.

26. Diferenciar líneas de acción dirigidas a funcionarios, a la ciudadanía en general y a los grupos de población para garantizar derecho a la igualdad y a la no discriminación.

27. Impulsar una iniciativa de ley que le otorgue a la personas migrantes un status jurídico para que pueda disfrutar de un conjunto de servicios y derechos.

28. El tema de los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo debe pensarse basarse en las atribuciones del DF. Las líneas de acción deben orientarse a brindar seguridad y acceso a los mecanismos de justicia a las personas de este grupo de población que vivan o transiten por el DF.

Derechos de las víctimas de trata y explotación sexual comercial

29. Se necesita un diagnóstico general actualizado de la situación del comercio de personas en el DF. Este diagnóstico debe incluir las diferencias en la situación en los distintos focos rojos de la ciudad, ya que varía de colonia a colonia. Esto es necesario debido a la insuficiente cantidad de información para tratar el tema de manera adecuada.

30. Capacitar y sensibilizar a servidoras/es públicos, en particular al personal especializado que debe atender el conjunto de acciones de acuerdo a las necesidades de salud física y mental de las víctimas, y en consecuencia, el tratamiento a adicciones.

Objetivos, estrategias específicas y líneas de acción

- **Replantear** algunas propuestas para eliminar ambigüedades, precisar conceptos y ajustar de manera más realista la temporalidad de las líneas de acción.
- **Formular** los objetivos, estrategias y líneas considerando la competencia de las autoridades locales.
- **Jerarquizar** las prioridades para distinguir la ruta que se pretende seguir para alcanzar el objetivo, así como para cumplir de manera eficiente con las tareas asignadas.
- **Precisar** ciertos conceptos en algunos objetivos específicos para facilitar el planteamiento de las propuestas.
- **Revisar** el concepto genérico de estrategia y línea de acción a fin de mejorar su planteamiento.

VI. Bibliografía

Bayón, María Cristina (2008). “Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socio-espacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México”, Estudios Demográficos y Urbanos (México, El Colegio de México).

Bustelo, María. (1998). Deontología de la evaluación: el modelo de los códigos éticos anglosajones. Gestión y Análisis de Políticas Públicas 11-12 (Enero-Agosto 1998).

Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010).

Conapred (2005). *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México.* CONAPRED México, 2005.

De Haan, A., y Maxwell, S. (1998). "Poverty and Social Exclusion in North and South", en IDS Bulletin, vol. 29, nº 1 (monográfico: Poverty and Social Exclusion in North and South), Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (Inglaterra).

Dunn William N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentince Hall. New Jersy.

Dye, Thomas R. (1995). *Understading public policy*. Eight editions. Prentince Hall, New Jersy.

García Roca J. (1998). *Contracultura de la solidaridad y exclusión social*, HOAC, Madrid, 1998.

Rodríguez Zepeda, J. (2006). *Un marco teórico para la discriminación*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred, México)

Peters, B. Guy. (1982). *American public policy: Process and performance*. New York: F. Watts.

Subirats, Joan (1989). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP.

Rabossi, Eduardo (1998): *Las generaciones de derechos humanos: la teoría y el cliché*, en Lecciones y Ensayos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, Dossier: Protección Internacional de los Derechos Humanos.

Stavenhagen, R. (1991), “Los Conflictos Étnicos Y Sus Repercusiones En La Sociedad Internacional”, Revista Internacional De Ciencias Sociales, Nº 157, Organización De Las Naciones Unidas Para La Educación, La Ciencia Y La Cultura (UNESCO).

Stavenhagen R. (1991). Introducción al derecho indígena, cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM, Nº 17.

Weiss, Carol H. (1998). *Evaluation: Methods For Studing Programs and Policies*. Pentice Hall.

VII. Anexos

7.1 Guía de preguntas para entrevista

1. Preguntas introductorias

- Preguntas de acuerdo a cada derecho o grupo de población

2. Normatividad interna

Preguntas generales

- ¿Qué atribuciones se contemplan en el Programa para que los entes ejecutores impulsen medidas dirigidas a atender sus obligaciones en materia de derechos humanos?
- ¿Qué atribuciones se contemplan en el Programa para que los entes ejecutores impulsen medidas dirigidas a atender las demandas de la ciudadanía en materia de derechos humanos?
- ¿Cuáles son los cambios o modificaciones necesarias en la normatividad interna de los entes ejecutores para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de este sector?
- ¿Esos cambios o modificaciones son importantes para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de este sector?
- ¿Cuáles deberían ser los mecanismos idóneos para lograr las adecuaciones a la normatividad interna?
- ¿Qué le hace pensar que revisar o cambiar los instrumentos normativos de la administración pública tendría un efectivo impacto en el cumplimiento de los objetivos?
- ¿Qué papel deberían jugar en este proceso de adecuación o modificación los propios servidores públicos involucrados actualmente? ¿Es posible un proceso de este tipo? ¿Sería suficiente para lograr los cambios que se buscan?
- ¿Qué recomendaciones nos podrían dar para garantizar que se cumplan las atribuciones de los entes ejecutores señaladas en el Programa?

3. Políticas públicas integrales

Preguntas generales

- ¿De qué forma considera que el diseño e implementación de políticas públicas integrales podrían incidir en el pleno ejercicio de los derechos?

- ¿Considera que el diseño del Programa impulsa la creación de políticas públicas integrales para el cumplimiento de los objetivos específicos?
- ¿Qué se necesita fortalecer para diseñar e implementar políticas públicas integrales?
- ¿Quiénes deberían ser los encargados del diseño y de la implementación de estas políticas? ¿Deberían dirigirse a poblaciones específicas o deberían ser universales?

4. Difusión en materia de derechos humanos

Preguntas generales

- ¿Qué medidas serían las más efectivas para promover el ejercicio pleno de este derecho?
- ¿Cuál es la relevancia de la difusión de los derechos humanos en los esfuerzos por garantizar el ejercicio del derecho?
- ¿Cómo debería hacerse este trabajo de difusión?
- ¿A quién deberían dirigirse estas campañas? ¿Quiénes deberían ser los encargados de llevarlas a cabo?
- ¿De qué forma considera que la difusión de este derecho contribuye al cumplimiento de los objetivos?

5. Armonización y reformas legislativas

Preguntas generales

- Según su opinión ¿Para implementar las líneas de acción qué reformas legislativas se requieren? ¿Cuáles son las grandes carencias existentes de armonización en relación con este derecho?
- ¿Qué sería lo más conveniente en el marco del Programa, reformar o modificar los instrumentos ya existentes o promulgar nuevos ordenamientos?
- Desde su opinión, ¿cómo podría impulsarse que la creación de nuevos ordenamientos consideren desde su inicio la perspectiva de Derechos Humanos?
- ¿Esas modificaciones y/o creación de nuevos ordenamientos es una acción necesaria para garantizar la aplicación de las propuestas planteadas?

6. Capacitación y sensibilización con enfoque de derechos humanos

Preguntas generales

- ¿Qué tipo de programas habría que diseñar para impulsar estrategias de sensibilización y capacitación hacia los servidores públicos y hacia el público en general?
- ¿Qué objetivos deberían tener? ¿Los programas deberían ser comunes o deberían hacerse en función de la posición que ocupan en el proceso?
- ¿Quiénes deberían ser los encargados de diseñar los programas? ¿Y quienes deberían ser los encargados de su implementación?
- De acuerdo a su experiencia ¿Estos programas son suficientes para lograr un cambio en las percepciones y actitudes de las personas involucradas?

7. Diagnósticos, estudios e investigaciones

Preguntas generales

- ¿Qué tipo de diagnóstico se considera más importante realizar para atender a los sectores más vulnerables de la población?
- ¿Qué tipo de estudios o investigaciones se deberían desarrollar para elaborar un diagnóstico de un fenómeno de este tipo?
- ¿Quién o quienes deberían realizar estos estudios e investigaciones?
- ¿Qué se debería hacer para contar con indicadores oficiales válidos y confiables? ¿Deberían ser los indicadores oficiales el insumo para la elaboración del diagnóstico sobre este fenómeno?
- ¿Si se contara con un sistema de indicadores integrales provenientes de las diferentes instancias gubernamentales sería suficiente para tener una visión válida y confiable del fenómeno?

8. Educación para los derechos humanos en el ámbito educativo

Preguntas generales

- ¿Qué tipo de curso(os) deberían incorporarse en la curricula de formación para que la población tenga un mayor conocimiento sobre este derecho? ¿En qué niveles estamos pensando?
- ¿Cuál o cuáles deberían ser los objetivos de este tipo de cursos? ¿A partir de qué nivel deberían implementarse?

- Ahora, pensando en la formación de estudiantes… ¿Qué tipo de curso(os) deberían incorporarse en la curricula de formación para que los estudiantes tengan la perspectiva de derechos humanos?
- ¿Cuál o cuáles deberían ser los objetivos de este tipo de cursos? ¿Cómo se podría sensibilizar a esta población en una aproximación de este tipo?

9. Protocolos de atención

Preguntas generales

- El desarrollo de protocolos de atención acordes con los estándares internacionales y el establecimiento de mecanismos de supervisión, ¿serían suficientes para lograr una mejora en la eficacia y eficiencia de la atención hacia la población?
- ¿El desarrollo de protocolos estandarizados aseguraría una atención con perspectiva de derechos humanos? ¿Qué más se debería hacer para lograr esto?
- ¿Quiénes deberían diseñar o adecuar los protocolos ya existentes? ¿Y quienes deberían realizar los procesos de supervisión?
- ¿Qué otras medidas serían efectivas para el logro de los objetivos?

10. Sistema de información y transparencia

Preguntas generales

- En su opinión los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas ¿son suficientes para lograr transparencia en los procesos y resultados de las instituciones involucradas?
- ¿Cuáles podrían ser otras medidas para lograr mejores resultados de transparencia?
- ¿Los sistemas de información existentes aseguran niveles adecuados de transparencia de las instituciones y de sus funcionarios? ¿Qué otras cosas podrían hacerse para lograr esto?

11. Recursos y presupuestos con enfoque de derechos humanos

Preguntas generales

- ¿El presupuesto con el que se cuenta el sector actualmente es suficiente?
- ¿Se trata de una cuestión de cantidad de recursos asignados o de distribución de los recursos con los que se cuentan? ¿O bien se trata de la forma como se ejercen los recursos?

- ¿Cómo debería calcularse el presupuesto necesario para las instituciones, es decir, que aspectos se deberían tener en cuenta para su cálculo?
- ¿Quién o quienes deberían ser los encargados de calcular los recursos y presupuesto necesarios?
- ¿Cómo se piensa garantizar un incremento progresivo presupuestal para cubrir la creciente demanda en materia de infraestructura, personal y recursos materiales?
- ¿Cómo se piensa garantizar la gestión de recursos para los sectores más vulnerables y en situación de discriminación y/o exclusión?
- ¿Qué medidas se piensan aplicar para poder incrementar los recursos y cumplir con los objetivos del Programa?

12. Participación ciudadana, civil y académica con enfoque de derechos humanos

Preguntas generales

- ¿De qué manera se plantea cumplir con los objetivos desde la participación ciudadana y académica?
- ¿Cómo se pretende establecer efectivos mecanismos de participación de las organizaciones civiles y organizaciones comunitarias en el desarrollo de las políticas públicas, programas y acciones?
- ¿Cuál debería ser la participación de la academia, de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada en el diseño e implementación de programas de este tipo?
- ¿Estas participaciones deberían ser independientes, o debería lograrse una armonización e integración de los tres sectores? ¿Qué aportes podrían hacer cada uno de estos sectores? ¿Y qué papel podrían jugar en el control, vigilancia y supervisión de la aplicación de las medidas?

13. Acciones afirmativas

Preguntas generales

- ¿Es posible desarrollar acciones afirmativas en el marco de este derecho? ¿Cuáles podrían ser estas acciones?
- ¿Qué tipo de acciones afirmativas se contemplan para cumplir con los objetivos del Programa y atender a ciertos grupos en situación de discriminación y/o exclusión?
- ¿Quiénes deberían ser los encargados de su implementación?

- ¿Qué acciones afirmativas serían prioritarias para atender a sectores en situación de vulnerabilidad, y que experimentan discriminación y/o exclusión social?
- ¿Qué otros grupos poblaciones deberían ser sujetos de estas acciones?

Comentarios finales

- En general, ¿Qué opinión tiene sobre las atribuciones establecidas en el Programa y su correspondencia con las atribuciones de su competencia?
- ¿Qué tan viables son las acciones o las medidas que se proponen en el Programa?

Por último me gustaría cerrar esta entrevista preguntándole ¿Si hay algo que quisiera agregar y que no hayamos tocado a lo largo de la entrevista? ¿Algún comentario o recomendación general que deberíamos tener en cuenta para la realización de este trabajo? ¿Algo más?

7.2 Guía de preguntas para grupos de discusión

1. Perspectiva de género, igualdad y no discriminación.

¿De qué forma se contempló garantizar la implementación de políticas públicas desde la perspectiva de género, y el enfoque de igualdad y no discriminación?

2. Participación ciudadana.

¿Cómo se contempló garantizar y promover una activa participación de la ciudadanía?

3. Exigibilidad y justiciabilidad.

¿Qué tipo de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad se consideraron idóneos para que los diversos sectores de la población ejerzan sus derechos?

4. Transparencia y acceso a la información.

¿De qué forma se planteó asegurar la transparencia y el acceso a la información en las líneas de acción?

5. Sustentabilidad.

¿Nos pueden compartir qué se tomó en cuenta para promover y garantizar la sustentabilidad en diferentes líneas de acción?

6. Promoción de una cultura de los derechos humanos.

¿Qué se contempló para lograr una efectiva promoción de una cultura de los derechos humanos?

7. Presupuesto.

¿Qué criterios se emplearon para la formulación de las propuestas en torno al presupuesto?

8. Coordinación y articulación.

¿De qué manera se formularon las acciones para lograr una efectiva coordinación y articulación entre los diferentes de niveles y dependencias de gobierno?

9. Accesibilidad.

¿Qué se contempló para tomar en cuenta todos los aspectos de accesibilidad física, en igualdad de condiciones y oportunidades en áreas rurales y urbanas, de instalaciones, servicios y espacios abiertos, e información para el pleno disfrute de todos los derechos?

¿De qué manera se propuso garantizar la accesibilidad económica, en condiciones de igualdad de trato y de oportunidades en áreas rurales y urbanas, a los diferentes servicios, sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones para el pleno ejercicio de todos los derechos?