



**PARTE II. Líneas estratégicas y acciones
por Derecho y por Grupo de Población**

Capítulo 5. Introducción

5.1 Enfoque y estructura del Programa

OBJETIVO GENERAL

El *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal* tuvo como objetivo identificar los principales obstáculos que impiden a las personas que transitan o habitan en el Distrito Federal el ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos reconocidos en los ámbitos nacional e internacional.

En su momento, el Comité Coordinador consideró que “lo más adecuado para hacer el análisis que implicaba el *Diagnóstico*, era adoptar un enfoque basado en la revisión del grado de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal en materia de derechos humanos. Es decir, no se partió del análisis de la situación existente en el Distrito Federal con respecto de cada tema, sino de las obligaciones que el Estado debe cumplir en materia de derechos humanos para analizar, entonces, la situación desde esos parámetros. Esto se hizo tomando en cuenta que los derechos humanos se erigen como objetivo, parámetro y límites en la actuación de los órganos del Estado”.¹

A partir de dicho *Diagnóstico*, el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* tiene como objetivo:

- Definir acciones para atender los problemas que impiden o dificultan el ejercicio y goce de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan el D. F., así como consolidar y replicar las buenas prácticas.

En el mismo sentido que el *Diagnóstico*, el enfoque adoptado por el Comité para la elaboración del *Programa* se guió por los siguientes ejes rectores:

1. Partir de los principios fundamentales de los derechos humanos: universalidad, integralidad, indivisibilidad e interdependencia.
2. Tomar siempre como base las obligaciones que el Estado mexicano ha contraído en materia de derechos humanos, así como las observaciones y recomendaciones que han realizado los diversos mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.
3. Considerar como ejes rectores del análisis y para la formulación de las líneas de acción los elementos transversales que se describen en la Parte I de este *Programa*.
4. Considerar en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación del *Programa* la participación amplia y transparente de la sociedad civil.

Es por ello que el planteamiento de cada uno de los derechos y grupos que se incluyen en este *Programa*, retoma las obligaciones del Estado y los obstáculos para la realización de los derechos identificados en el *Diagnóstico* y, conforme a esto, propone estrategias, acciones, plazos e instancias públicas responsables de su implementación, a fin de alcanzar el cumplimiento de los derechos humanos en la Ciudad de México.

¹ *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Capítulo 4. Metodología y estructura del Diagnóstico, párrafo 88.

De igual manera propone acciones transversales que debieran guiar y proporcionar el enfoque de derecho a todo el quehacer público, desde el diseño, presupuestación e implementación de políticas y programas hasta la elaboración de normas y leyes y la creación de mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad.

El enfoque adoptado en el *Programa* permitió que el Comité no se dejara obstaculizar por situaciones como la insuficiencia presupuestal. Desde el primer momento se había tomado la decisión que el Programa tenía que plantear el camino y las herramientas para cumplir con los objetivos establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos, fueran estos alcanzables a corto, mediano, largo o muy largo plazo.

ESTRUCTURA DEL PROGRAMA

En el proceso de elaboración se determinaron los siguientes ejes a partir de los cuales se estructuró el Programa:

- Antecedentes, Marco de Referencia, Objetivo y Estrategias Transversales
- Líneas Estratégicas y Acciones por Derecho y por Grupos de Población
- Agenda Legislativa
- Mecanismo de Seguimiento y Evaluación

Antecedentes, Marco de Referencia, Objetivo y Estrategias Transversales

Los antecedentes, el marco conceptual y los objetivos y las estrategias transversales son la base de la elaboración del Programa: *los antecedentes* explican el proceso a nivel internacional, nacional y local relativo a la importancia y elaboración de planes de acción en materia de derechos humanos; *el marco conceptual* define las obligaciones del Estado que adoptó México en el ámbito de los derechos humanos y da pautas para la elaboración de políticas, programas, presupuestos, leyes, entre otras, con enfoque de derechos humanos y de género; y, finalmente, en este apartado se define el *objetivo principal* del Programa, su justificación y las *estrategias transversales* que debieran guiar todo el quehacer público en el Distrito Federal.

Líneas Estratégicas y Acciones por Derecho y por Grupos de Población

El apartado relativo a grupos y derechos con las propuestas de objetivos, estrategias y acciones, son el cuerpo central de este Programa de derechos humanos. Ahí se definen las políticas públicas, acciones y propuestas para todas las instituciones de las tres esferas de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), organismos autónomos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, que permitan superar los problemas identificados en el *Diagnóstico*.

Agenda Legislativa

La agenda legislativa ordena todas las propuestas legislativas tanto locales como federales que son necesarias para cumplir los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal. Asimismo indica las obligaciones del Estado en materia de armonización legislativa que tiene la ALDF, las facultades limitadas que tiene al contar con un régimen jurídico diferenciado y algunas propuestas de fortalecimiento institucional.

Mecanismo de seguimiento y evaluación

El último apartado del Programa presenta el mecanismo de seguimiento y evaluación. Cabe destacar que un Programa de derechos humanos sin posibilidad de ser evaluado o sin contar con indicadores de derechos humanos pierde cualquier efectividad. Los planes de acción, como lo es este Programa, necesariamente tiene que contar con herramientas para medir su impacto y el cumplimiento de los derechos humanos en el Distrito Federal.

5.2 Derechos y Grupos de Población contenidos en el Programa

La estructura de este apartado se definió con base en la estructura del *Diagnóstico*, ya que el Programa definiría acciones y estrategias para solucionar los problemas detectados en el *Diagnóstico*. Según la metodología de la OACNUDH, el *Diagnóstico* siempre fue un paso previo a la elaboración de un plan de acción de derechos humanos.

Para la elección y agrupación de los **derechos humanos** que contiene el *Programa*, se retomó el criterio de “**núcleos problemáticos**” que se definieron en el *Diagnóstico*. “Esto es, se determinó elegir de entre una gran cantidad de derechos sólo aquellos que debían ser priorizados para su análisis en razón del tiempo y de las posibilidades del Comité: esta elección se hizo con base en diversos criterios centrados en la determinación de tres grandes temas –básicos teóricamente y problemáticos localmente– que aquejan a la Ciudad de México, y que son nodos y detonantes de una serie de situaciones conflictivas en el ámbito social, económico y jurídico”.²

También se retomó para al elaboración del Programa, el eje de análisis de **grupos de población**, ya que permitiría tener estrategias y líneas de acción para temas estructurales y sobre la situación de ciertos derechos en particular que tienen efectos en algunos grupos de población que históricamente se encuentran en situación de discriminación y exclusión, y que padecen más violaciones a sus derechos en el Distrito Federal.

Bajo esta premisa se escogieron los mismos derechos y grupos que se habían analizado en el *Diagnóstico* de la siguiente manera:

² *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, op.cit.*, pág. 48.

Núcleos problemáticos	Derechos humanos	Grupos de población
1. Democracia y derechos humanos	1. Derecho a la igualdad y a la no discriminación	1. Mujeres*
	2. Derechos políticos ³	2. Infancia
	3. Acceso a la información	3. Jóvenes
	4. Libertad de expresión	
	5. Acceso a la justicia	4. Pueblos y comunidades Indígenas
2. Sistema de justicia	6. Debido proceso	5. Poblaciones callejeras
	7. Derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales	6. Población LGBTTTI
	8. Derechos de las personas privadas de su libertad	7. Personas con discapacidad
	9. Derecho a un medio ambiente sano	8. Personas adultas mayores
3. Seguridad humana	10. Derecho al agua	9. Personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo
	11. Derecho a la vivienda	
	12. Derecho a la educación	
	13. Derecho al trabajo	
	14. Derecho a la salud	
	15. Derechos sexuales y derechos reproductivos	10. Personas víctimas de trata y explotación sexual

* Es claro que las mujeres no son un grupo específico de población, sino que tienen presencia en todos, ya que conforman más de la mitad de la población. El *Programa* intenta reflejar la situación de las mujeres en cada uno de los capítulos de derechos y de grupos de población. Sin embargo, con la intención de visibilizar acciones específicas que requieren las mujeres, se decidió incluir un capítulo específico en esta sección.

Después de haber consensado los derechos y grupos contenidos en el Programa, se elaboraron los objetivos del mismo comenzando por los **Objetivos Generales** de cada derecho y de cada grupo de población. La estructura y contenido de los objetivos se definió con base en las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

A partir de los objetivos generales, la dinámica de construcción de los capítulos por grupo y derecho se hizo en las siguientes etapas:

- a) Construcción de matriz.
- b) Elaboración de atributos y objetivos específicos.
- c) Elaboración de estrategias y acciones.
- d) Identificación de plazos y responsables.

³ Los derechos políticos no fueron abordados en un capítulo específico en el *Diagnóstico*. Sin embargo, el Comité consideró que el *Diagnóstico* contenía un amplio análisis en relación al cumplimiento de los derechos políticos en la Ciudad de México, por lo que se acordó incorporar dicho derecho al Programa de Derechos Humanos.

Construcción de matriz

El Comité estableció que la mejor manera de empezar a trabajar los contenidos del Programa relativos a Grupos y Derechos sería a partir de una matriz. Se consensuaron dos tipos de matrices muy similares, una para trabajar los derechos y otra para trabajar los grupos:

Matriz para el Desarrollo de los Derechos:

Título del Derecho						
Objetivo General del Derecho						
Componente del derecho	Objetivos específicos	Problemas extraído del Diagnóstico	Estrategias	Líneas de acción	Plazos	Responsables

Matriz para el Desarrollo de los Grupos:

Título del Grupo de Población						
Objetivo General del Grupo						
Derechos y temas relacionados con la realización de los derechos de los grupos	Objetivos específicos	Problemas extraídos del Diagnóstico	Estrategias	Líneas de acción	Plazos	Responsables

En términos generales, la base de análisis a partir de la cual se elaboraron las matrices, fueron los problemas identificados en el *Diagnóstico*, éstos fueron vaciados en la matriz, en la columna llamada “Problemas”. Para la construcción de los objetivos específicos, se identificaron los atributos correspondientes en la normatividad internacional; posteriormente, utilizando las herramientas de marco lógico, se elaboraron las estrategias y líneas de acción; por último, considerando la dificultad asociada a cada problemática así como la disponibilidad real de recursos, se designaron plazos y responsables.

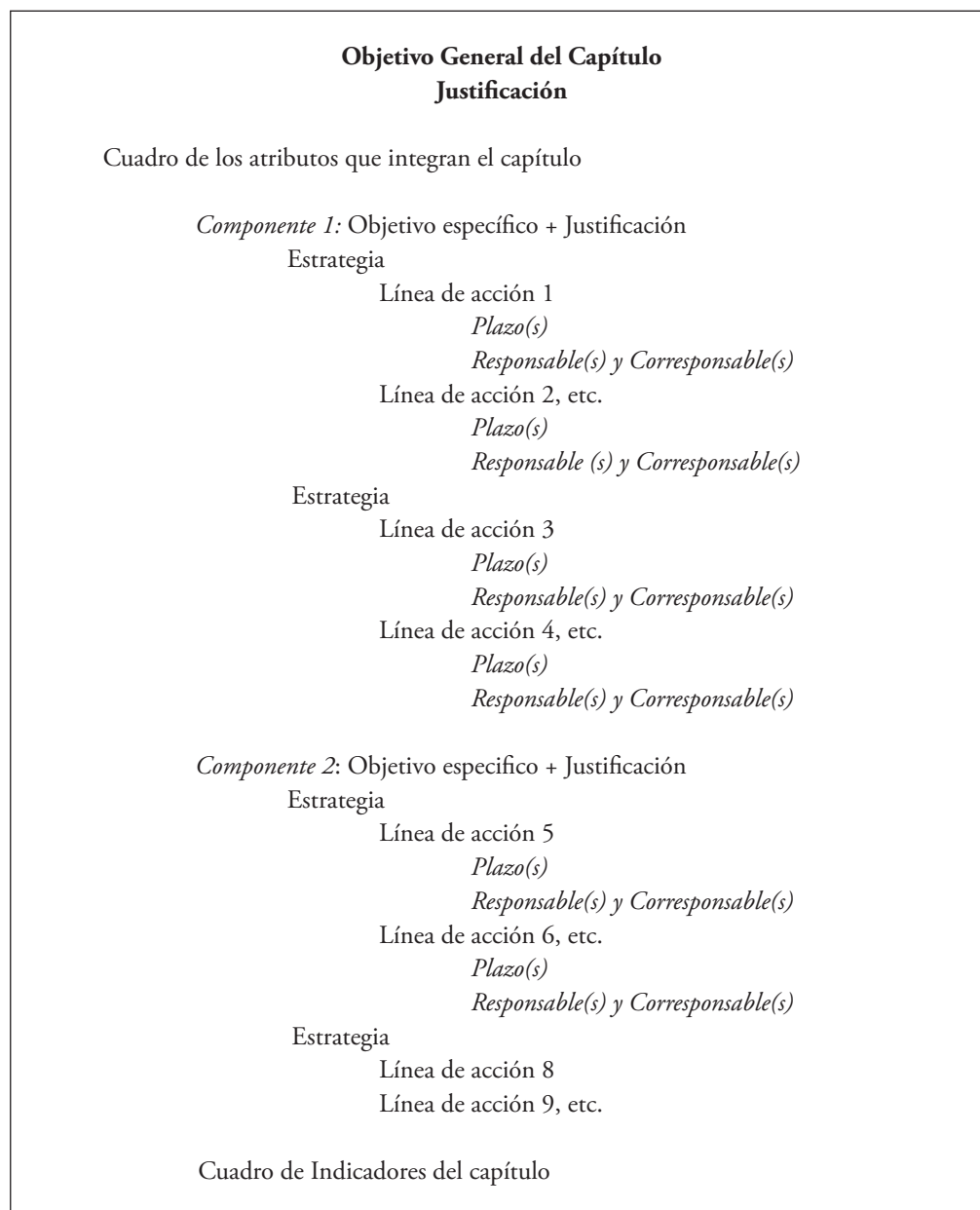
5.3 Estructura de los capítulos de Derechos y de Grupos de Población

Los problemas vaciados en la matriz fueron un indicador para determinar los atributos de cada uno de los derechos humanos abordados. Para identificar dichos atributos también se revisaron instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, observaciones generales y recomendaciones hechas a México. Asimismo, se retomaron temas específicos relacionados con el derecho en comento, iden-

tificados en el *Diagnóstico* o considerados como relevantes y que, aunque no formaran parte de los atributos del derecho formalmente, mostraban elementos a atender de acuerdo con la realidad que se vive en el Distrito Federal.

A partir de estas dos fuentes –los temas identificados como problemas en el *Diagnóstico*, y el derecho internacional de los derechos humanos–, se establecieron los atributos de los derechos humanos abordados en el *Programa*. Estos son al mismo tiempo la estructura principal de cada una de las matrices (las que finalmente dieron lugar a los capítulos de este Programa), y lo que ordena su contenido.

Todos los capítulos del *Programa* que se refieren a derechos y a grupos de población –capítulos 6 al 30–, tienen la siguiente estructura:



A modo de ejemplo se presentan los atributos del Capítulo 6. Derecho a la igualdad y a la no discriminación

Capítulo 6: Derecho a la igualdad y no discriminación

Atributos

- 6.1 Armonización legislativa
- 6.2 Políticas públicas integrales
- 6.3 Reformas de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal
- 6.4 Construcción de una cultura de la igualdad y la no discriminación
- 6.5 Exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la igualdad y a la no discriminación

Para los grupos de población no se identificaron atributos de derechos, sino que se escogieron los derechos humanos que desde la perspectiva del *Diagnóstico* son de mayor importancia y urgencia, así como un tema toral para todos los grupos abordados en el Programa, el de “Política pública y legislación integral”. En este sentido, la estructura se diferencia de la estructura de las matrices por derecho.

Cada derecho de grupo tiene un **objetivo específico**, el cual define lo que se busca lograr en términos de impacto para el grupo, sin precisar medios, recursos, ni procesos para lograrlos. Dichos objetivos específicos también parten de las obligaciones del Estado.

A modo de ejemplo se presentan los atributos del Capítulo 21. Derechos de las mujeres:

Capítulo 21: Derechos de las mujeres

Atributos

- 21.1 Legislación y políticas públicas integrales para las mujeres
- 21.2 Derecho a la educación de las mujeres
- 21.3 Derecho al trabajo y derechos humanos laborales de las mujeres
- 21.4 Derechos laborales y de seguridad social de las trabajadoras del hogar
- 21.5 Derecho a la salud de las mujeres
- 21.6 Derechos sexuales y derechos reproductivos de las mujeres
- 21.7 Derecho a una vida libre de violencia de las mujeres
- 21.8 Derechos políticos de las mujeres
- 21.9 Derecho al acceso a la justicia y al debido proceso de las mujeres

Cada uno de los atributos tiene un **objetivo específico**, el cual define lo que se busca lograr en términos de impacto, sin precisar medios, recursos ni procesos para lograrlos. Dichos objetivos específicos parten de las obligaciones del Estado y tienen relación con el componente seleccionado.

5.4 Definición de estrategias, líneas de acción, plazos y unidades responsables

ELABORACIÓN DE ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

A partir de la identificación de los atributos de cada capítulo y de la definición de los objetivos específicos para cada uno de estos, se procedió a diseñar las estrategias y las líneas de acción con miras a solucionar los problemas detectados en el Diagnóstico.

Las estrategias buscan definir las grandes orientaciones y prioridades que deberían guiar el quehacer del Estado para alcanzar el objetivo específico planteado. Las estrategias se presentan como enunciados que denotan las opciones de acción seleccionadas para llegar al cumplimiento de los objetivos; al igual que éstos, las estrategias parten de las obligaciones del Estado en la materia.

Las estrategias no definen unidades responsables dado que, una vez cumplidas las líneas de acción que se derivan de cada estrategia, se debería haber alcanzado el horizonte que ésta describe.

Las **líneas de acción** son las medidas concretas definidas por el conjunto de instituciones y personas participantes en la elaboración del *Programa* para alcanzar la realización de las estrategias. Las líneas de acción son los ejes centrales del Programa; se tendrán que concluir como parte de los programas operativos de cada una de las instancias públicas responsables de su ejecución, por lo cual cada una de ellas fue dialogada y consensada con dichas instancias. Además, serán los ejes a partir de los cuales se llevará a cabo el monitoreo para verificar el cumplimiento del *Programa*.

La perspectiva de los objetivos generales, específicos, la justificación, y las estrategias son fundamentales para que la unidad responsable de cada línea de acción defina y diseñe la mejor manera de alcanzarla; el Programa tiene objetivos estructurales, por lo que las líneas de acción se deben de llevar a cabo bajo una perspectiva integral y no sólo como acciones aisladas.

IDENTIFICACIÓN DE PLAZOS PARA LA REALIZACIÓN DE LA ACCIÓN

Teniendo los objetivos definidos así como las estrategias y las líneas de acción, se procedió a identificar los **plazos** para llevar a cabo las líneas de acción. Se establecieron los siguientes tiempos para la conclusión de las líneas de acción:

- *Corto plazo*: La o las unidades responsables deberán concluir la implementación de la línea de acción a más tardar en diciembre de 2010. Este plazo se asignó a todas las líneas de acción que se caracterizan por ser medidas urgentes según las recomendaciones hechas por organismos internacionales, aquellas que están dirigidas a combatir violaciones graves de derechos humanos, las que emanen de puntos recomendatorios de la CDHDF, la propuestas aplicables al Distrito Federal que emanan del informe hecho a México en el marco del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, las que son prerequisite *sine qua non* para la realización de medidas a mediano y a largo plazo, y todas aquellas que son viables en lo inmediato.
- *Mediano plazo*: Conclusión de la línea de acción a más tardar en 2012. Se estableció este plazo en razón del mayor grado de dificultad para su implementación o, en su caso, cuando se consideró que la elaboración y aprobación de iniciativas o reformas podrán tener una duración mayor a la de un año. Cada una de las instancias responsables de acciones con este plazo, deberá definir la fecha de inicio, de tal manera que la conclusión se logre en el plazo definido.
- *Largo plazo*: Conclusión de la línea de acción más allá del 2012. A largo plazo se establecieron sólo excepciones para aquellas acciones que implican obras urbanas de gran escala. Sin embargo, dichas líneas de acción normalmente comienzan con una de corto o de mediano plazo, para las tareas de planeación, diseño y preparación de las mismas. La perspectiva es que la conclusión de estas líneas de acción deberá ser en 2020, como límite.
- *Permanentes*: Líneas de acción que no deberán dejar de implementarse, al menos hasta que se haya garantizado el cumplimiento de las obligaciones del Estado en ese caso particular. Son

actividades continuas, lo que implica que de no estarse implementado a la fecha, se tendrán que comenzar a implementar en el corto plazo y continuar, según lo indica cada línea de acción.

A modo de ejemplo se enumeran las siguientes actividades que deberían llevarse a cabo permanentemente: 1. Coordinación entre órdenes de gobierno, con el gobierno federal y zona metropolitana; 2. Capacitación a las y los servidores públicos; 3. Difusión y promoción de los derechos humanos; 4. Evaluación de políticas públicas; 5. Participación social en la elaboración de políticas públicas, y 6. Mecanismos de vigilancia y observancia.

UNIDADES RESPONSABLES Y CORRESPONSABLES

En el ámbito de **responsables** se ubicaron a los entes públicos encargados de cada línea de acción. Se establecieron de manera distinta para cada tipo de institución pública, sobre todo pensando en el tamaño diferenciado de cada una de ellas. Para algunas se definió una unidad responsable específica y para otras se nombró sólo la institución como tal, sin diferenciar las áreas o niveles, de la siguiente manera:

Gobierno del Distrito Federal: Se identificaron las dependencias y las unidades responsables al interior de esta, en niveles de Subsecretaría o Dirección General.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal: No se hizo distinción al interior de la Asamblea pensando en la posible restructuración de las comisiones y en los acuerdos necesarios al interior de dicho órgano legislativo. Por ello, las líneas de acción legislativas siempre tienen como responsable a la ALDF.

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal: En este caso se indican las Direcciones y las áreas del Tribunal.

Delegaciones del Distrito Federal: Las acciones dirigidas a las Delegaciones que se encuentran en el Programa están concebidas de tal manera que las 16 Delegaciones las deben implementar, sin ser necesario indicar una Delegación en concreto.

Organismos públicos autónomos del Distrito Federal: En los casos de las líneas de acción que corresponden a la Comisión de Derechos Humanos, al Instituto Electoral, al Tribunal Electoral, al Instituto de Acceso a la Información Pública, a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo –todos del D. F.– así como a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, se optó por sólo indicar el organismo para que sean las propias instituciones quienes definan las unidades responsables más específicas.

En las líneas de acción que tienen más de una unidad responsable, las instancias involucradas deben acordar cómo realizarla de manera coordinada y complementaria (cuando se trata de una sola acción para cuya realización deben intervenir varias dependencias), o cómo la realizan de manera independiente pero con criterios y objetivos comunes (cuando se trata de una línea de acción que debe repetirse en varias dependencias distintas).

Las unidades que aparecen como **corresponsables** deben coadyuvar con las responsables para la realización de la acción, a través de asesorías, estudios, proveyendo información, o a través de los mecanismos que unas y otras dependencias determinen como los más eficaces para dar cumplimiento a la acción.

5.5 Cuadros de indicadores

Como cierre de cada capítulo por derecho o grupo de población, se incluye un cuadro con indicadores que constituyen la herramienta base para evaluar el cumplimiento del Programa. Los indicadores fueron desarrollados a partir de la metodología establecida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuyos detalles se encuentran en el capítulo correspondiente al “Mecanismo de Seguimiento y Evaluación”.

Es importante mencionar que no todos los indicadores tienen el mismo nivel de desarrollo pues, aunque algunos de ellos ya son utilizados en México o se dispone de la información para construirlos, otros constituyen propuestas novedosas que buscan avanzar en la medición del cumplimiento específico de derechos humanos, para las cuales se está proponiendo iniciar tanto la recopilación como la sistematización de la información correspondiente.