

Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Tomo 3 Núcleo Seguridad humana



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

derechoshumanosdf.org.mx

Capital Social **Por Ti**



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



UACM
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE LA CIUDAD DE MÉXICO



Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Tomo 3 Núcleo Seguridad humana



¡Nuestra ciudad, nuestros derechos!

derechoshumanosdf.org.mx

Capital Social **Por Ti**



CDMX
 CIUDAD DE MÉXICO



UACM
 Universidad Autónoma de la Ciudad de México
 "Nada hacemos sin el agua"



Coordinación, supervisión y revisión de textos
Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Diseño de portada e interiores
Coordinación de Comunicación de la Secretaría Ejecutiva
del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

*Producción editorial (formación de interiores,
corrección de texto y cuidado editorial)*
Altas y Bajas, Servicios Editoriales, Sociedad Cooperativa de R. L. de C. V.
altasybajas.cooperativa@gmail.com

Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México
Tomo 3. Núcleo Seguridad humana

D.R. © 2016, Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento
y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

www.derechoshumanosdf.org.mx

Secretaría Ejecutiva
General Prim 4, Cuauhtémoc, Centro, 06010, Ciudad de México

El contenido de este documento puede ser reproducido parcial y/o totalmente
siempre y cuando se cite la fuente.

Ejemplar de distribución gratuita. Prohibida su venta.

Impreso en México. *Printed in Mexico.*

Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

| Institución | Representante(s) | Suplente(s) |
|--|-------------------------------|---|
| <i>Instituciones públicas</i> | | |
| Asamblea Legislativa del Distrito Federal | Leonel Luna Estrada | |
| Gobierno de la Ciudad de México | Miguel Ángel Mancera Espinosa | Patricia Mercado Castro Juan José García Ochoa |
| Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México | Édgar Elías Azar | María Elena Lugo del Castillo |
| <i>Instituciones académicas</i> | | |
| Universidad Autónoma de la Ciudad de México | Vicente Hugo Aboites Aguilar | Héctor Salinas Hernández |
| Universidad Autónoma Metropolitana | Salvador Vega y León | Carlos Alberto Durand Alcántara Carlos Ricardo Aguilar Astorga |
| <i>Organizaciones de sociedad civil titulares</i> | | |
| Católicas por el Derecho a Decidir | María Consuelo Mejía | Aidé García Hernández Maribel Luna Martínez |

| Institución | Representante(s) | Suplente(s) |
|---|--------------------------|---|
| Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos | Miguel Ortega Vela | Víctor Hugo Núñez Navarrete |
| Red por los Derechos de la Infancia en México | Juan Martín Pérez García | María Elena Hernández Lara |
| Unión Popular Valle Gómez | Ernesto Jiménez Olín | Diana Areiza Castillo Medina |
| <i>Organizaciones de la sociedad civil suplentes</i> | | |
| Cauce Ciudadano | Carlos Cruz Santiago | Armando Barrera Cuevas |
| Convergencia de Organismos Civiles | Pilar Berrios Navarro | Laura Zapata Carmona |
| <i>Observadores permanentes</i> | | |
| Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal | Perla Gómez Gallardo | Clara Isabel González Barba Rocío Quintana Rivera Federico Vera Pérez |
| Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos | Jan Jařab | Nira Cárdenas Oliva Bernardo Serrano Rodríguez |

***Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México***

Rosario I. Ortiz Magallón – Secretaria Ejecutiva

Subdirección de Seguimiento y Evaluación

Mayra Arredondo Campos

Adriana Bonilla Marín

Armando Palacios Sommer

Daniel Tovar Bonilla

Israel Islas Rivera

Juan Édgar López Rosas

Monserrath Ávalos López Zuazua

Subdirección de Transversalización y Capacitación (Espacios de Participación)

Elizabeth Cristina Plácido Ríos

Ana Elena Contreras Álvarez

Joaquín Cruz Galicia

José Manuel Quintana Delgado

Luis Arturo Moreno Vega

Mariana Hernández Flores

Nydia Ivette Calderón Quiroz

José Omar Macedo Méndez

Simón Pablo Sandoval Rubio

Perla Hernández Santos

Raymundo Martínez Fernández

Oficina de Información Pública

Lorena Labastida Salazar

Coordinación de Comunicación

Karen Pérez García

Brenda Jisela Quiroz Salgado

Coordinación Administrativa

Javier Cortés Vega

Arturo Olivares Álvarez

Gabriel Ramos Osorio

Margarita Hernández Díaz

Norma Malagón Serrano

Secretaría de Gobierno

Paola Zavala Saeb

Érik Ernesto Gutiérrez Muñoz

Subsecretaría de Gobierno

Ma. Aurora Cuevas Trejo

Anayeli Esparragoza Gómez

Berenice González Hernández

David Palma Vázquez

Enrique Alday Alvarado

Guadalupe González Vega

Izamal de Guadalupe Salcedo Rodríguez

Luis Alberto Vargas Martínez

Miguel Ángel Méndez Morán

Noemí Ramírez Lucero

Yanira Mejía Martínez

Zoila Ríos Toledo

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México

Óscar Agustín Romero Pastrana

Lourdes Noriega Espiniella

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Leonel Luna Estrada

Índice general

Tomo 1. Marco contextual

Agradecimientos

Presentación

Introducción

**Parte I. El proceso de actualización del Diagnóstico
y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal**

Parte II. Enfoque de derechos humanos

**Parte III. Problemáticas que impactan la realización
de los derechos humanos**

**Parte IV. El contexto de la Ciudad de México
para los derechos humanos**

**Parte V. Reforma política y derechos humanos:
la ciudad que construimos**

Parte VI. Conclusiones y recomendaciones del Diagnóstico y Programa

Bibliografía

Anexos

Tomo 2. Núcleo Democracia y derechos humanos

Capítulo 1. Derecho de acceso a la información y protección de datos personales

Capítulo 2. Derecho a defender derechos humanos

Capítulo 3. Derecho a la igualdad y no discriminación

Capítulo 4. Derecho a la libertad de expresión

Capítulo 5. Derechos políticos

Tomo 3. Núcleo Seguridad humana

Capítulo 6. Derecho al agua y al saneamiento

Capítulo 7. Derecho a la alimentación

Capítulo 8. Derechos culturales

Capítulo 9. Derecho a la educación

Capítulo 10. Derecho a un medio ambiente sano

Capítulo 11. Derecho a la movilidad

Capítulo 12. Prevención y reducción de riesgos

Capítulo 13. Derecho a la salud

Capítulo 14. Derechos sexuales y derechos reproductivos

Capítulo 15. Derecho al trabajo y derechos humanos laborales

Capítulo 16. Derecho a una vivienda adecuada

Tomo 4. Núcleo Sistema de justicia

Capítulo 17. Derecho de acceso a la justicia

Capítulo 18. Derecho al debido proceso

Capítulo 19. Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales

Tomo 5. Grupos de población

Capítulo 20. Derechos de los pueblos y comunidades indígenas

Capítulo 21. Derechos de las personas jóvenes

Capítulo 22. Derechos de las mujeres

Capítulo 23. Derechos de niñas, niños y adolescentes

Capítulo 24. Derechos de las personas adultas mayores

Capítulo 25. Derechos de las personas con discapacidad

Capítulo 26. Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional

Capítulo 27. Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reinserción

Capítulo 28. Derechos de las personas víctimas de trata y formas de explotación

Capítulo 29. Derechos de las poblaciones callejeras

Capítulo 30. Derechos de la población lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual

Índice

| | |
|---|-----|
| Índice general | 11 |
| Capítulo 6. Derecho al agua y al saneamiento | |
| I. Diagnóstico | 21 |
| II. Programa | 44 |
| III. Conclusiones | 62 |
| Bibliografía | 64 |
| Capítulo 7. Derecho a la alimentación | |
| I. Diagnóstico | 71 |
| II. Programa | 106 |
| III. Conclusiones | 116 |
| Bibliografía | 117 |
| Capítulo 8. Derechos culturales | |
| I. Diagnóstico | 125 |
| II. Programa | 153 |
| III. Conclusiones | 161 |
| Bibliografía | 163 |

Capítulo 9. Derecho a la educación

| | |
|-------------------|-----|
| I. Diagnóstico | 169 |
| II. Programa | 202 |
| III. Conclusiones | 208 |
| Bibliografía | 211 |

Capítulo 10. Derecho a un medio ambiente sano

| | |
|-------------------|-----|
| I. Diagnóstico | 225 |
| II. Programa | 250 |
| III. Conclusiones | 263 |
| Bibliografía | 266 |

Capítulo 11. Derecho a la movilidad

| | |
|-------------------|-----|
| I. Diagnóstico | 275 |
| II. Programa | 302 |
| III. Conclusiones | 309 |
| Bibliografía | 312 |

Capítulo 12. Prevención y reducción de riesgos

| | |
|-------------------|-----|
| I. Diagnóstico | 317 |
| II. Programa | 352 |
| III. Conclusiones | 360 |
| Bibliografía | 362 |

Capítulo 13. Derecho a la salud

| | |
|-------------------|-----|
| I. Diagnóstico | 371 |
| II. Programa | 401 |
| III. Conclusiones | 417 |
| Bibliografía | 418 |

Capítulo 14. Derechos sexuales y derechos reproductivos

| | |
|----------------|-----|
| I. Diagnóstico | 425 |
| II. Programa | 451 |

| | |
|---|-----|
| III. Conclusiones | 462 |
| Bibliografía | 463 |
| Capítulo 15. Derecho al trabajo y derechos humanos laborales | |
| I. Diagnóstico | 469 |
| II. Programa | 498 |
| III. Conclusiones | 512 |
| Bibliografía | 514 |
| Capítulo 16. Derecho a una vivienda adecuada | |
| I. Diagnóstico | 519 |
| II. Programa | 563 |
| III. Conclusiones | 577 |
| Bibliografía | 578 |

Capítulo 6. Derecho al agua y al saneamiento



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

Se reconoce y se reitera la vigencia y relevancia de la Observación general número 15 sobre el derecho al agua emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en 2002,¹ y en la presente actualización del capítulo del derecho humano al agua y al saneamiento se añaden: *a)* la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2010 (A/RES/64/292);² y *b)* la Resolución aprobada por el Consejo

¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, Observación general número 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 29º periodo de sesiones, 2002.

² Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2010, A/RES/64/292, El derecho humano al agua y el saneamiento [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S

de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 30 de septiembre de 2010 (A/HRC/RES15/9).³

En el ámbito nacional, el momento clave para este tema fue la reforma constitucional del 8 de febrero de 2012 que adicionó un párrafo al artículo 4º constitucional, en el cual se señala:⁴

Toda persona tiene derecho de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.⁵

La constitucionalización del derecho humano al agua tiene un alcance específico a partir de este proceso de reforma:⁶

³ Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, 30 de septiembre del 2010, A/HRC/RES15/9, Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/201/201101/20110124_301resonwater15-9_es.pdf

⁴ Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: *Diario Oficial de la Federación*, 8 de febrero de 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre del 2015.] Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012

⁵ De este párrafo se desprende la obligación del Poder Legislativo de formular una Ley General de Aguas que sea la garantía primaria de protección del derecho humano al agua. Sin embargo, la iniciativa presentada en 2015 se detuvo debido a que estaba más orientada a reformar el marco general de manejo proveniente del artículo 27 y, en ese sentido, especialistas la señalaron como una iniciativa susceptible de inconstitucionalidad.

1. La *sustitución del concepto de garantías por el de derechos humanos* en el artículo 1º constitucional dio origen a un nuevo paradigma según el cual todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) tienen el mismo estatus y deben contar con una garantía secundaria de protección.
2. La reforma a las dos primeras cláusulas del artículo 1º ha implicado el surgimiento de lo que las y los juristas denominan *un bloque de constitucionalidad*, que consiste en que el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos conforman un solo cuerpo normativo e interpretativo sin las jerarquías y fronteras tradicionales.⁷

Estas dos transformaciones tienen una repercusión importante en las posibilidades de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos, entre los cuales se encuentra el derecho humano al agua y al saneamiento. A partir del *bloque de constitucionalidad*, el contenido de los tratados y de los estándares internacionales se convierte en criterios interpretativos que complementan la normativa nacional. En ese sentido, este capítulo presenta una interpretación y propuesta sobre los significados y alcances de los atributos del derecho humano al agua y al saneamiento en la Ciudad de México, que se enlistan a continuación:

Disponibile y físicamente accesible. El objetivo de este atributo es el acceso universal, ya que “el agua y las instalaciones y servicios deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y

⁶ Esta interpretación de los alcances de la reforma del artículo 4º constitucional retoma íntegramente el análisis realizado por Rodrigo Gutiérrez, “La justiciabilidad del derecho humano al agua y al saneamiento en México”. En: *DFensor, Revista de Derechos Humanos*, núm. 6, México, 2012.

⁷ *Ibid.*, pp. 41-46.

aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo, o en sus cercanías inmediatas”.⁸ En una visión progresiva de este derecho, pueden promoverse alternativas temporales como los hidrantes públicos. Según la Organización Mundial de la Salud, la fuente de agua debe encontrarse a menos de 1000 metros de la vivienda, y el tiempo de recolección del agua necesaria no debe superar los 30 minutos. Los dispositivos de agua potable y saneamiento deben ser accesibles y acordes a las necesidades de las personas con discapacidad, las personas mayores, las mujeres, las niñas y los niños.

Suficiente. “La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud.”⁹ La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Organización Mundial de la Salud y ONU-Habitat han señalado que algunos individuos o grupos pueden necesitar volúmenes de agua adicionales, en función de su contexto particular, estado de salud, trabajo, condiciones climáticas y otros factores.

Salubre y aceptable. El agua para uso personal y doméstico debe distribuirse libre de microorganismos, sustancias químicas y amenazas radiológicas que constituyan un riesgo para la salud.¹⁰ Este atributo

⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *op. cit.*, nota 1.

⁹ De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, se requieren entre 50 y 100 litros de agua por persona al día para el uso personal y doméstico.

¹⁰ La norma oficial mexicana NOM 127-SSA1-1994 establece 48 parámetros de calidad que debe cumplir el agua entregada por los organismos operadores para que se considere potable. La Secretaría de Salud, por medio de la Comisión Federal para la Prevención de Riesgos Sanitarios es la responsable de vigilar el cumplimiento de esta norma de agua potable. Sin embargo, esa norma está desactualizada: “Un problema adicional de calidad del agua es la falta de actualización microbiológica de la norma oficial mexicana (NOM) 127-SSA1-1994, la cual no mide, por ejemplo, el rotavirus ni la *Helicobacter pylori*, asociados a enfermedades diarreicas, úlceras y cáncer gástrico, respectivamente; tampoco

también considera que el agua debe ser socialmente aceptable en términos de olor, color y sabor. En lo que respecta al saneamiento seguro, las aguas residuales deben manejarse de forma adecuada para prevenir riesgos sanitarios. Todos los dispositivos públicos como los bebederos, hidrantes públicos o letrinas deben ser higiénicos y culturalmente aceptables.

Asequible. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el acceso al agua para beber y usos personales y domésticos deben ser económicamente asequibles y representar entre 3 y 5 por ciento del ingreso familiar de los hogares, evitando así que se afecte la capacidad de las personas para adquirir otros bienes y servicios esenciales como los alimentos, la vivienda, los servicios de salud y educativos.

No discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua potable y saneamiento deben ser accesibles a todas las personas, de hecho y de derecho, incluidos los sectores de la población en situación de vulnerabilidad y marginación, sin discriminación alguna por cualquier motivo de género, etnia y clase social, entre otros.

Acceso a la información. La accesibilidad incluye el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre el manejo y gestión del agua.

Si bien estos atributos forman un conjunto coherente, susceptible de ser definido con precisión en la ley y formulado como objetivos de política pública, no hay que olvidar que lo esencial de este derecho humano consiste en un proceso cultural y político de transformación de la relación por la cual la población tiene acceso al agua para beber, asearse, preparar la comida y lavar la ropa. En este sentido, la definición de la cantidad y calidad del agua a la que debe tener garantizado el acceso toda la población es esencial, pero igualmente importante es

mide otros compuestos orgánicos sintéticos provenientes de residuos industriales” (tomado de la justificación de las líneas de acción 730 a 760 del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal 2009, dentro del apartado 15.5 sobre el atributo de calidad del agua).

que ese acceso ocurra mediante una relación de derecho, exigible y justiciable.¹¹ Los derechos humanos son “obligaciones exigibles y por lo tanto presuponen sujetos con capacidad de reclamar frente a otros con deber de responder”.¹²

Una premisa esencial en los tratados y estándares internacionales que se retoma en este capítulo es que el derecho humano al agua y al saneamiento debe realizarse conforme a una estrategia sustentable de manejo del agua, con una perspectiva de gestión integrada del recurso hídrico, como condición indispensable para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento de las generaciones presentes y futuras de la Ciudad de México y de las cuencas del valle de México, Lerma y Cutzamala.

Otros atributos procesuales que han cobrado relevancia en la normativa internacional y que se consideran en este capítulo como premisas son la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la priorización de acciones dirigidas hacia los grupos en situación de desventaja, discriminación y exclusión, así como la responsabilidad del Estado de regular los entes privados que venden agua o que participan en los procesos de distribución de este recurso.

B. Principales problemáticas

Las condiciones geográficas de la Ciudad de México son muy particulares: se localiza en su parte plana a 2220 metros sobre el nivel del mar

¹¹ Desde la perspectiva de los derechos humanos, no debe confundirse un desempeño eficiente (que puede deberse a múltiples factores –de inversión, de eficacia administrativa, de nueva obra hidráulica, entre otros– mediante los cuales puedan alcanzarse las metas cuantitativas) con la puesta en marcha e institucionalización de una relación de acceso al agua y al saneamiento como un derecho humano.

¹² Karla Priego, Brenda Rodríguez e Hilda Salazar, *Guía básica para el ejercicio del derecho humano al agua con enfoque de género*, México, Indesol, 2013.

y constituye la parte central de la zona metropolitana más dinámica y compleja del país. La superficie urbana del valle de México ha crecido 3.6 veces en los últimos 30 años. Sin embargo, tanto su sistema de abastecimiento de agua como su sistema de drenaje y saneamiento se extienden más allá de sus límites, abarcando otras tres cuencas hidrológicas: un sistema de trasvases de agua desde el Alto Lerma y el Medio Balsas para el abastecimiento, y otro de trasvases de aguas residuales y pluviales que fluyen hacia la cuenca del río Tula.^{13, 14}

La tendencia de la reducción de la disponibilidad y la falta de sustentabilidad de agua en el valle de México, y específicamente del caudal que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México distribuye en la capital, es muy clara. En 1997, el Distrito Federal contaba con un caudal de 35 metros cúbicos por segundo, con el cual abastecía a 8.6 millones de habitantes.¹⁵ En la actualidad cuenta con 29.9 metros cúbicos por segundo para abastecer a 8.8 millones de habitantes.¹⁶

Por otra parte, aunque la capital haya reducido su tasa de crecimiento demográfico e incluso en algunas demarcaciones territoriales

¹³ Esta unidad territorial y socioambiental, constituida por la articulación hidráulica de cuatro cuencas hidrológicas, cuya parte central es el valle de México, ha sido denominada *región hidropolitana*.

¹⁴ Manuel Perló y Arsenio González R., *¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México*, México, UNAM-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad / Fundación Friedrich Ebert, 2005.

¹⁵ Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, *Plan Maestro de Agua Potable del Distrito Federal, 1997-2010*, México, Departamento del Distrito Federal-Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, 1997. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010, México, INEGI, 2010.

¹⁶ Sistema de Aguas de la Ciudad de México, *Plan Agua para el Futuro CDMX, Programa de Sustentabilidad y Gestión de los Servicios Hídricos*, México, SACMEX, 2014. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, XIII Censo General de Población y Vivienda 2010, *op. cit.*

ésta sea negativa, la expansión y crecimiento demográfico y urbano de los municipios metropolitanos, en los que habitan 12 millones de personas, genera efectos en la ciudad central. La población flotante que cada día llega a la Ciudad de México a trabajar, estudiar o consumir –aunque no tenga un domicilio dentro de ésta– asciende a alrededor de 4.2 millones de personas en tránsito, que también requieren acceso al agua potable y al saneamiento.

Del total de los 29.9 metros cúbicos por segundo de agua que se suministran actualmente a la Ciudad de México, 44 por ciento proviene del acuífero local;¹⁷ el sistema Lerma aporta 14 por ciento y el sistema Cutzamala 27 por ciento. El porcentaje restante (15 por ciento) se obtiene de las captaciones en manantiales y de otras fuentes ubicadas dentro del valle de México, pero fuera del territorio de la Ciudad de México.¹⁸

Con respecto a los usos del caudal total suministrado a la Ciudad de México, 40 por ciento se destina al uso doméstico; 18 por ciento se emplea en usos industriales, comerciales y de servicios; en tanto que el 42 por ciento restante está conformado por pérdidas (fugas, agua no contabilizada y tomas clandestinas).¹⁹ La cifra específica de pérdidas por fugas es de 30 por ciento o 9.6 metros cúbicos por segundo.²⁰

A finales del año 2009 y principios de 2010 se vivió un episodio agudo de sequía y de lluvias atípicas que produjeron casi simultáneamente

¹⁷ La sobreexplotación del acuífero de la ZMCM ha ocasionado que, en los últimos 70 años, el centro haya alcanzado valores máximos de nueve metros de hundimiento. En la actualidad los hundimientos regionales promedio son de 15 cm por año. Los valores máximos se encuentran en el centro y sur de la ciudad, y en los límites norte y oriente del Distrito Federal, en coincidencia con las zonas donde se encuentran las baterías de pozos.

¹⁸ Sistema de Aguas de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 16.

¹⁹ *Loc. cit.*

²⁰ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.

desabasto de agua potable y una gran inundación en el oriente de la metrópoli. Este tipo de fenómenos hidrometeorológicos extremos se agravará debido a los efectos del cambio climático.

El Gobierno de la Ciudad de México, por medio del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, mantiene y opera a diario 1290 kilómetros de red primaria, 11 971 kilómetros de red secundaria, 765 kilómetros de acueductos y líneas de conducción, 357 tanques de almacenamiento, 268 plantas de bombeo, 49 plantas potabilizadoras, 15 plantas cloradoras, 976 pozos, 69 manantiales, 33 garzas y 458 dispositivos de cloración.²¹ Con esta infraestructura se logra una cobertura de agua potable de 98 por ciento y de drenaje de 94 por ciento.²²

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, un dato positivo con respecto al acceso al agua potable en la Ciudad de México es que el porcentaje de ocupantes de viviendas particulares con toma dentro de la vivienda ha ascendido de 76 por ciento en el año 2000 a 88 por ciento en 2010. En 2005, 7'150 000 personas tenían agua entubada dentro de sus viviendas, en tanto que en 2010 esta cifra subió a 7'433 000 habitantes. En contrapartida, mientras que en 2005 poco más de 1'255 000 personas no contaban con disponibilidad de agua en el interior de sus viviendas, en 2010 esta cifra fue de 1'155 671 personas. De esta manera, a pesar de los avances registrados, la población que accede al agua mediante vías distintas a la toma domiciliaria aún es considerable. En este sentido, según las distintas formas de acceso registradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la población se dividió así en 2010: 872 119 habitantes recibían agua en su terreno, pero fuera de la vivienda; más de 136 mil personas eran abastecidas mediante pipas; 84 mil personas recibían agua mediante acarreo desde una llave pública, hidrante o desde otra vivienda; y 16 mil se abastecían directamente de pozos y manantiales.

²¹ Gobierno del Distrito Federal, Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de octubre de 2014.

²² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*, nota 15.

En 2010, las delegaciones con los mayores porcentajes de ocupantes de vivienda sin cobertura de agua potable fueron Tlalpan (17.3 por ciento), Milpa Alta (16.9 por ciento) y Xochimilco (14.6 por ciento). Precisamente estas demarcaciones territoriales presentan, junto con Iztapalapa y Tláhuac, las mayores proporciones de ocupantes por vivienda que tienen acceso al agua mediante llave pública o hidrante. Un alto porcentaje de las personas que tienen acceso al agua mediante pipa y acarreo se ubican en los 835 asentamientos humanos irregulares identificados en el suelo de conservación de la Ciudad de México.²³

En el ámbito internacional se señala que el ideal para cumplir con este derecho es el acceso universal mediante la toma domiciliaria. Sin embargo, una característica de la Ciudad de México, y en general del país, es que la mayoría de la población no bebe el agua de la llave. En un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo²⁴ se indica que en el país 81 por ciento de las personas encuestadas declaró beber agua de garrafón.

Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008,²⁵ en la Ciudad de México la principal forma de acceder al agua para beber es mediante la compra de agua de garrafón o embotellada (76.94 por ciento), la segunda vía es mediante el proceso de hervir el agua de la llave (10.84 por ciento), la tercera opción es tomarla

²³ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D. F., *Diagnóstico sobre la situación del riesgo y vulnerabilidad de los habitantes del Distrito Federal al no contar con el servicio de agua potable, como base para el análisis del derecho humano al agua y los derechos colectivos de los habitantes*, México, PAOT, 2009.

²⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, *Consumo de agua embotellada en hogares mexicanos de bajos ingresos*, Washington, 2011.

²⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008*, México, INEGI, 2008.

directamente de la llave (4.58 por ciento) y la cuarta es por medio de la instalación de filtros para el agua de la llave (4.37 por ciento).²⁶

La desconfianza sobre la potabilidad del agua entubada se incrementó a partir de los sismos de 1985. Paulatinamente, la sociedad capitalina incrementó su consumo de agua embotellada, junto con el de refrescos y otras bebidas procesadas.²⁷ Por consiguiente, un aspecto esencial del derecho humano al agua –que es el acceso para beber agua segura– no está teniendo lugar a través de la red del servicio público, sino mediante el mercado de garrafones y botellas individuales. Cabe destacar el proceso de *comodificación* del agua para beber, proceso por el que, poco a poco, este bien deja de obtenerse mediante reglas de servicio público y pasa a convertirse en un bien, individualizado en botella, sujeto a reglas de mercado.²⁸

¿Cómo garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento mediante la toma domiciliaria si no toda la población tiene acceso al agua por este medio²⁹ y quienes sí lo tienen no beben el agua que sale de la llave por desconfianza? Por otra parte, en los espacios públicos y en las instituciones de salud y educativas, el acceso al agua para beber ocurre casi en su totalidad por medio del mercado de agua embotellada.

²⁶ La Encuesta sobre Consumo y Percepción del Agua en Hogares del D. F. señala que 90 por ciento de los habitantes no toma el agua que sale de la llave. Véase Universidad Autónoma Metropolitana, Encuesta sobre Consumo y Percepción del Agua en Hogares del D. F., México, UAM, 2011.

²⁷ De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (*op. cit.*, nota 24), el volumen de agua embotellada consumido per cápita en nuestro país es el más alto del mundo. Esta fuente señala que en 2010 México consumió 46 por ciento del total de agua embotellada en América Latina.

²⁸ Raúl Pacheco-Vega, “Agua embotellada en México: de la privatización del suministro a la mercantilización de los recursos hídricos”. En: *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, núm. 63, mayo-agosto, 2015, pp. 221-263.

²⁹ La población en situación de calle, la población en tránsito y muchos otros grupos no disponen de toma domiciliaria.

El acceso a la información pública incluye el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua. Este tema se trabajó en el proceso de la Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (2011-2012),³⁰ pero aún existen retos en la materia, particularmente sobre transparencia y acceso a la información relativa a la calidad del agua.

En cuanto a la suficiencia y continuidad, las dotaciones más altas de agua (301-400 litros/habitante/día) y los mayores porcentajes de cobertura y frecuencia diaria de abastecimiento de agua se ubican en las demarcaciones territoriales del centro y del poniente de la Ciudad, que son las que han presentado las tasas de crecimiento demográfico negativas o muy reducidas. En contraste, en el oriente y en el sur de la Ciudad de México, donde se registran las mayores tasas de crecimiento demográfico durante la última década, las dotaciones promedio son menores a 200 litros/habitante/día.³¹

Las delegaciones Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Benito Juárez han presentado tasas de crecimiento negativas durante la última década, en tanto que sus dotaciones de agua son superiores al promedio de la Ciudad de México. Por otra parte, las delegaciones del surponiente, Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Magdalena Contreras, presentan tasas de crecimiento demográfico positivas, con una urbanización irregular en algunos casos, así como con altas dotaciones de agua, ya que, además de contar con manantiales y ríos, se localizan en el trayecto de entrada de los caudales adicionales provenientes de los sistemas Lerma y Cutzamala. Se calcula

³⁰ Areli Sandoval Terán, Olga Guzmán y Claudia Campero Arena. Documento de trabajo preparatorio para la Novena Sesión Plenaria de la Mesa de Diálogo por la Transparencia, “Transparencia en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México”, COMDA, 17 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.comda.org.mx/wp-content/uploads/2011/08/Mesa-Transparencia-COMDA-SACM.pdf>

La primera y segunda autoras son de DECA Equipo Pueblo / COMDA y la tercera es de Planet Project y Food and Water Watch / COMDA

³¹ Sistema de Aguas de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 16.

que alrededor de 7189 personas de las tres demarcaciones territoriales del sur mencionadas tienen acceso al agua mediante pipas.

Por su parte, las delegaciones Azcapotzalco y Gustavo A. Madero presentan bajas tasas de crecimiento demográfico y dotaciones acordes al promedio de la Ciudad de México. Se calcula que en la Gustavo A. Madero 2766 personas reciben agua mediante pipas. Las delegaciones Venustiano Carranza, Iztacalco y Coyoacán presentan tasas de crecimiento negativas y reciben una dotación acorde al promedio de la Ciudad de México. La población que se abastece mediante pipas en estas dos demarcaciones territoriales es escasa.

Iztapalapa cuenta con una población de 1.8 millones de habitantes y tiene una tasa de crecimiento que continúa siendo positiva. La dotación de agua en esta demarcación territorial es baja debido a la escasez de fuentes locales, magnitud de población y lejanía respecto a los caudales externos provenientes de los sistemas Lerma y Cutzamala. Las delegaciones del sur, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac, sobre todo esta última, presentan las dotaciones de agua más bajas en la capital. Las cuatro demarcaciones territoriales contienen la mayor parte del suelo de conservación de la Ciudad de México y presentan las tasas de crecimiento demográfico más altas, señal de que los procesos de urbanización, sobre todo irregulares, suceden en esta zona. Del total de la población de la Ciudad de México que se abastece por pipas, 77.5 por ciento habita en estas cuatro delegaciones. En estas demarcaciones territoriales del sur se presentan los mayores índices de tandeo y la menor frecuencia con la que el agua llega a las tomas domiciliarias. Topografía accidentada e irregularidad en la tenencia de la tierra son los factores que obstaculizan el acceso al agua en las demarcaciones del sur.

Un estudio de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal³² muestra que 260 colonias padecen tandeos.

³² Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D. F., *op. cit.*, nota 23.

Esto afecta a 1'430 667 personas. La mayor cantidad de tandeos se localiza en Iztapalapa, Tlalpan, Coyoacán y Magdalena Contreras. Mientras en Tlalpan se recibe agua, en promedio, 35 horas a la semana y en Iztapalapa 20 horas, en Tláhuac y Milpa Alta sólo se recibe, en promedio, durante 14 horas a la semana.³³

De acuerdo con un diagnóstico realizado por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México en 2010, la situación del servicio de agua potable puede resumirse de la siguiente manera: 56 por ciento de las colonias del Distrito Federal reciben un buen servicio, 15 por ciento se complementa mediante la explotación no sustentable del acuífero, 4 por ciento se cubre mediante la aplicación de un *enmascarante* para volver aceptable la calidad del agua, en tanto que 10 por ciento de las colonias reciben el agua mediante tandeo semanal y 15 por ciento mediante tandeo diario.³⁴

La Organización Mundial de la Salud ha señalado que 88 por ciento de las enfermedades diarreicas en el mundo son ocasionadas por un abastecimiento de agua insalubre y una higiene deficiente. En el Distrito Federal las defunciones de menores de cinco años ocasionadas por enfermedades diarreicas agudas descendieron de 605 en 1990 a 42 en 2008.³⁵ Éste es un claro indicador del mejoramiento en el

³³ El tiempo que las mujeres destinan para el acarreo de agua o para estar atentas de los horarios variables del tandeo (que pueden ocurrir en la madrugada) es muy elevado, y esto implica un subsidio de género hacia la familia, cuyo costo es asumido por las mujeres. Brenda Rodríguez, “El derecho al agua y las mujeres en la Ciudad de México”. En: *DFensor, Revista de Derechos Humanos*, núm. 7, México, 2015, pp. 14-20.

³⁴ En la encuesta “¿Cómo vamos, Ciudad de México?”, realizada por el periódico *El Universal*, las y los habitantes del D. F. declararon no tener agua en su vivienda durante 32 días al año en promedio. Véase *¿Cómo vamos, Ciudad de México? Así percibimos nuestra calidad de vida en la metrópoli*, México, UNAM / El Universal / UAM, 2013.

³⁵ Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal, *Mortalidad en el D. F. 1990-2008*, México, SS-GDF, 2009.

abastecimiento de agua y en el acceso al drenaje durante los últimos 20 años.

El acuífero subterráneo en el oriente de la ciudad concentra una serie de características que hacen que el agua extraída presente problemas mayores para su potabilización que en otras zonas de la ciudad. De esta manera, el agua extraída del subsuelo en algunos puntos de las demarcaciones territoriales de Iztapalapa, Tláhuac y Gustavo A. Madero rebasa el límite de 200 miligramos por litro de sodio, 0.3 miligramos por litro de hierro, 1 miligramos por litro de nitrógeno amoniacal o sobrepasa en 40 por ciento el límite permitido de cloruros.³⁶ Estas condiciones de origen del agua extraída en el oriente implican un reto especial, ya que esa agua no puede potabilizarse mediante los mismos procedimientos que el agua que se extrae en otras zonas de la Ciudad de México o que el agua que se trae de otras cuencas. Por ello, en el oriente, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México ha construido potabilizadoras a pie de pozo con una tecnología de punta. Sin embargo, ello no ha significado la completa aceptabilidad social del agua distribuida.

La contaminación del acuífero y de los cuerpos de agua superficiales se ha agravado sin que la definición de la normatividad se actualice, de manera que la presencia de compuestos químicos, fármacos, antibióticos y otros contaminantes emergentes en las aguas residuales va en aumento, así como en los procesos de infiltración al acuífero.

El esquema tarifario aprobado en 2010 plantea un volumen básico a precio asequible y a partir de dicho volumen se establecieron tarifas crecientes. No obstante, a pesar de la asequibilidad del volumen básico, el Código Fiscal no lo ha definido como un volumen correspondiente al derecho humano al agua (que no debe ser gratuito, pero sí diferenciado con respecto al rango siguiente de agua como servicio

³⁶ El agua extraída del acuífero en algunos puntos del oriente supera los límites establecidos por la NOM-127-SSA1-1994 y la hace no apta para el consumo humano sin tratamiento previo.

a la ciudadanía). El sistema tarifario aprobado en 2010 permitió que la población de menores ingresos pague proporcionalmente menos por el servicio de agua potable.³⁷ Sin embargo, la categorización inicial de acuerdo con el índice de desarrollo e infraestructura de la Ciudad y la recategorización (no necesariamente conforme a criterios técnicos) han generado algunas distorsiones que deberán corregirse.³⁸

Entre 2006 y 2013 se observa un incremento constante en los ingresos provenientes de la recaudación del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, que van de 3881 millones de pesos a 6845 millones de pesos, en tanto que el subsidio federal y del Gobierno del Distrito Federal se inició en 3594 millones de pesos y se incrementó entre 2007 y 2011, pero en 2013 volvió a situarse en 3413 millones de pesos.³⁹ Estas cifras indican que las personas derechohabientes del Sistema de Aguas de la Ciudad de México no cubren el costo total del sistema hidráulico, sino que reciben un subsidio que al incrementarse la recaudación

³⁷ Adicionalmente, los artículos 298 y 299 del Código Fiscal del Distrito Federal establecen reducciones en la cuota bimestral a jubilados, pensionados, personas de tercera edad, con invalidez o incapacidad, así como para viudas, huérfanos, mujeres separadas, divorciadas, jefas de hogar y madres solteras con dependientes económicos.

³⁸ Gloria Soto señala que 75 por ciento de los 2 millones de cuentas de agua potable administradas por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México están clasificadas en las categorías popular y baja; mientras que el índice de desarrollo social de Evalúa DF indica que sólo 50 por ciento de las manzanas de la capital tiene un desarrollo social bajo y muy bajo. Esto le permite sostener que alrededor de 25 por ciento de las manzanas estarían recibiendo un subsidio que no corresponde a su nivel socioeconómico. Véase Gloria Soto, “Tarifas y derecho humano al agua”. En: *DFensor, Revista de Derechos Humanos*, núm. 7, México, 2015, pp. 21-27.

³⁹ Sistema de Aguas de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 16. En la Encuesta sobre Consumo y Percepción del Agua en Hogares del D.F., se calcula que cada año las y los habitantes del Distrito Federal gastan aproximadamente 4683 millones de pesos en botellas de agua. Véase Universidad Autónoma Metropolitana, *op. cit.*, nota 26.

ha disminuido proporcionalmente (aunque el monto se mantenga en el mismo orden): de 48 por ciento en 2006 a 33 por ciento en 2013.

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo realizado en el 2011,⁴⁰ señala que en el Distrito Federal, el gasto mensual por persona en agua de la llave es de 50 pesos, en tanto que el gasto mensual en agua de garrafón por persona es de 127 pesos.⁴¹ Si se compara con el promedio del país (221 pesos en agua de la llave y 134 pesos en agua de garrafón), de acuerdo con el estudio citado, quienes habitan el Distrito Federal pagan 7 pesos menos que lo que pagan en promedio quienes habitan en las demás ciudades del país por el agua de garrafón, pero pagan 171 pesos menos por el agua entubada.

En los cálculos del costo de la población capitalina para tener acceso al agua potable no se consideran los gastos realizados por los hogares para almacenar y mejorar la calidad y continuidad de la disponibilidad del agua, como son las inversiones en cisternas, tinacos, bomba eléctrica, filtros de agua, compra de agua en pipas, propinas para los “piperos”, entre otros.⁴²

En este sentido, un estudio del Banco Mundial en 2013⁴³ calcula que a escala de la Zona Metropolitana del Valle de México la

⁴⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, *op. cit.*, nota 24.

⁴¹ El gasto promedio mensual en agua de garrafón y entubada en el país es de \$356 por habitante. El gasto promedio mensual por habitante del Distrito Federal en ambos tipos de agua es de \$177.

⁴² Arsenio González *et al.*, *Evaluación de la política de acceso al agua potable en el Distrito Federal*, México, UNAM / Academia Mexicana de Ciencias / Evalúa DF, 2011. Por otra parte, de acuerdo con la Comisión Nacional del Agua, el precio de este líquido repartido en pipas particulares es de \$80 por m³ y de \$20 si la pipa es de un organismo público (debido a las propinas). El contraste entre este costo y el del metro cúbico entregado en la toma domiciliaria en manzanas clasificadas como populares, cuyo precio es de \$5, es muy marcado. Véase Gloria Soto, *op. cit.*, nota 38.

⁴³ Banco Mundial, *Agua urbana en el Valle de México: ¿un camino verde para mañana?*, México, Conagua / Banco Mundial / ANEAS, 2013.

población asume costos indirectos para compensar las deficiencias e ineficiencias de los servicios de agua potable y saneamiento, en particular la falta de continuidad y de calidad del agua en algunas zonas, así como la falta de tratamiento de las aguas residuales. Estos costos indirectos representan casi el triple del monto pagado por concepto de tarifas, sin considerar la parte que el contribuyente paga como impuestos que se destinan a subsidios. De este modo, la asequibilidad no puede medirse tan sólo por lo que la población paga por concepto de tarifas del sistema de agua potable.

Entre 2012 y 2013 se presentaron 377 quejas vinculadas a la violación del derecho humano al agua ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Se destaca que 198 de estas quejas se refirieron al cobro excesivo o injustificado por el servicio de agua potable y 136 a la interrupción injustificada del servicio público de agua. Otros tipos de violación denunciada fueron: omisión gubernamental para llevar el servicio a las comunidades, escuelas y centros laborales (21 quejas); omisión gubernamental para la reparación de fugas (15 quejas); omisión gubernamental de informar oportunamente sobre la suspensión del servicio de agua (cuatro quejas); y abastecimiento de agua insalubre (tres quejas).⁴⁴

Desde su creación en 1993, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha emitido 11 recomendaciones relacionadas con el derecho humano al agua, varias de ellas iniciadas mediante investigación de oficio a partir de alguna denuncia en la prensa. Las más relevantes son las siguientes. Una recomendación se enfoca a garantizar la distribución equitativa del agua potable en un reclusorio (16/1995). Dos recomendaciones están orientadas a resolver o prevenir grandes fugas en acueductos que entregan agua en bloque a la Ciudad de México. La primera exige reparar la fuga del sistema Lerma y la segunda solicita retirar las viviendas irregularmente construidas sobre el

⁴⁴ Sistema Integral de Gestión de Información, *Sistema Integral de Información 2012-2013*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013.

acueducto Chiconautla por el riesgo de colapsarlo y dejar sin agua a una parte de la delegación Gustavo A. Madero (9/2003 y 5/2010). Tres recomendaciones vinculan el derecho al medio ambiente sano con el derecho humano al agua. La primera es la recomendación de informar a la ciudadanía y presentar estudios confiables de impacto ambiental para la supervía Poniente; la segunda es a partir de la denuncia del daño ocasionado a la zona chinampera de Xochimilco por 41 hectáreas de asentamientos irregulares; y la tercera es por la contaminación generada en el río Santiago debida a las aguas residuales de un reclusorio (1/2011, 19/2012 y 1/2013). Una recomendación más está dirigida a prevenir las insuficiencias de agua potable y drenaje que ocasionaría el permiso de 80 departamentos en el pueblo de Santa Úrsula Coapa, Coyoacán (5/2011).⁴⁵

A partir del violento enfrentamiento suscitado en San Bartolo Amezalco el 21 de mayo de 2014 con motivo de la construcción de una obra hidráulica acompañada de un fuerte dispositivo de fuerzas de seguridad pública, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recibió cuatro expedientes de queja.⁴⁶ Desde el mismo día 21 de

⁴⁵ Ignacio Baroza, “Derecho humano al agua: un desafío presente y futuro”. En *DFensor, Revista de Derechos Humanos*, núm. 7, México, 2015, pp. 4-9. Esta revisión retoma el trabajo de análisis de Baroza, pero las recomendaciones se localizan en los diferentes informes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

⁴⁶ El primero denuncia la falta de acceso a la información del proyecto hidráulico que se pretendía llevar a cabo en la zona. Los pobladores de este pueblo originario consideraban que el objetivo del proyecto era captar el agua de su manantial (patrimonio del pueblo) para llevarla a Santa Fe; en tanto que la Jefatura Delegacional de Álvaro Obregón señalaba que era para conducir agua del Sistema Cutzamala hacia los asentamientos más pobres, carentes de este recurso. No hubo un proceso de comunicación y de difusión de información adecuado que permitiera evitar la confrontación y la represión. Dos expedientes más solicitan la intervención de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para realizar ese proyecto hidráulico a la brevedad a fin de abastecer de agua a las colonias que no

mayo de 2014, la Comisión solicitó medidas precautorias para que prevaleciera el diálogo entre las partes, y ha emitido observaciones a la Jefatura Delegacional de Álvaro Obregón sobre los procedimientos adecuados de transmisión de información a través de las instancias correspondientes a las autoridades tradicionales de San Bartolo Ameyalco.

En la actualidad la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se encuentra estudiando los expedientes y se mantiene atenta a que las acciones de las autoridades sean acordes con los estándares internacionales en derechos humanos.⁴⁷ De este caso debe surgir el diseño de un mecanismo de acceso a la información oportuna, de un espacio de concertación previo a la realización de las obras hidráulicas para que el derecho humano al agua de una población no implique el detrimento o el menoscabo de los derechos de quienes habitan en la zona de captación. Se plantea la necesidad de espacios efectivos para el diálogo. Cabe mencionar que, como parte del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación para el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, se creó en 2013 el Espacio de Participación sobre el Derecho al Agua, conformado por 13 entes públicos y ocho organizaciones de la sociedad civil, el cual ha sido agente promotor de este derecho.⁴⁸ Durante 2013 y 2015, éste realizó diversas acciones, aun-

disponen de este servicio. El cuarto expediente reúne las denuncias por aplicación excesiva de la fuerza, así como por la detención de varias personas durante el enfrentamiento.

⁴⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “CDHDF informa sobre avances en los casos de San Bartolo Ameyalco”, boletín 120/2014, 1 de julio de 2014. Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2014/07/cdhdf-informasobre-avances-en-los-casos-de-san-bartolo-ameyalco/>

⁴⁸ Sacmex, Prosoc, PAOT, Sedema, SSG, Sobse, CGIA-ALDF, CDHDF, Seciti, Inmujeres-DF, Seduvi, Delegación Venustiano Carranza, Delegación Miguel Hidalgo, DECA Equipo Pueblo, Blue Planet Project, Mujer y Medio Ambiente, COMDA, Transformarte 2.0, Unión Popular Valle Gómez, FUOSyC, Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata.

que en los últimos meses el diálogo se ha postergado. Sin embargo, es claro que hoy más que nunca es necesario reconstruirlo, así como generar espacios para dar respuesta a las problemáticas de la Ciudad en materia del derecho humano al agua y al saneamiento.

C. Conclusiones

Entre los principales avances para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento se pueden señalar algunos promovidos por el Espacio de Participación sobre el Derecho al Agua, como son: la generación y formalización de un esquema de colaboración interinstitucional; una agenda consensuada con una priorización de nueve líneas de acción del capítulo 15 del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; una propuesta de micrositio sobre el derecho humano al agua y al saneamiento; material de difusión (infografías); una matriz para el análisis de sistemas de denuncia; la ruta crítica para una campaña de difusión; instrumentos de análisis de las iniciativas de modificación de la Ley de Aguas del Distrito Federal; y una propuesta metodológica para el proceso participativo de la reforma de esta ley.⁴⁹ Todas estas propuestas concretas son el germen de los mecanismos de institucionalización del derecho humano al agua y al saneamiento que serán puestos en marcha durante los horizontes a dos años y a 2021. Sobre todo, el avance principal es la permanencia de un espacio de diálogo entre sociedad civil y entes públicos en el que se ha generado un compromiso común para desarrollar las condiciones del cumplimiento del derecho humano al agua y al saneamiento en la Ciudad de México.

En materia de política y gestión del agua en la Ciudad de México, tres debates tienen una repercusión sobre la puesta en práctica del derecho humano al agua y al saneamiento:

⁴⁹ Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe final del espacio de participación sobre el derecho al agua*, México, MSE-PDHDF, 2015.

- a) Desde 1993, el Gobierno del Distrito Federal ha realizado sucesivos contratos de servicios⁵⁰ sobre algunas funciones (padrón de personas usuarias, micromedición, facturación y cobranza) con empresas privadas, sin que haya habido un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia de su desempeño. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal emitió una recomendación vinculatoria en 2011 en la que planteaba la importancia de evaluar el desempeño de las empresas concesionarias, en particular “la consistencia de implementar un enfoque de derechos y equidad a través de agentes cuya racionalidad es la producción de ganancia”.⁵¹ A pesar de que se ha buscado generar procesos de mayor transparencia y participación social para vigilar y evaluar las empresas antes de profundizar la participación privada en la gestión del agua en la Ciudad y encaminarse hacia una gestión más democrática, como señalaban las líneas de acción consideradas en el anterior Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, la generación de dichos procesos aún es un reto.⁵²
- b) La condición de organismo desconcentrado del Sistema de Aguas de la Ciudad de México le impone restricciones, ya que no tiene personalidad jurídica ni patrimonio, ni persigue la autosuficiencia financiera como el resto de los organismos operadores del país. El Sistema de Aguas de la Ciudad de México depende de la

⁵⁰ Se trata de títulos de concesión que han tenido cuatro modificaciones y prórrogas, incluida la vigente del 1 de julio de 2014 al 31 de mayo de 2016, concesiones que ha otorgado el Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a cuatro empresas: SAPSA, Iacmex, Tecsa y AMSA, de capitales mixtos (empresas nacionales y extranjeras).

⁵¹ Evalúa DF, “Recomendaciones” [vinculatorias por medio de la Evaluación externa de la política de acceso al agua potable del Gobierno del Distrito Federal]. México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011, p. 23.

⁵² Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, apartado 15.7, Sobre supervisión y evaluación de las empresas concesionarias, líneas de acción 776 a 780, 2009, pp. 391-393.

asignación presupuestal de la Secretaría de Finanzas y de las decisiones tomadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esto ha dado origen al proyecto de que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México deje de ser un organismo público desconcentrado para convertirse en uno descentralizado. Esta propuesta debe evaluarse siempre acompañada de la creación de un mecanismo idóneo de regulación, de mantener la aprobación de las tarifas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de la consolidación y fortalecimiento de la participación de las personas usuarias.

- c) A la fecha se han presentado seis iniciativas de reforma de la Ley del Aguas del Distrito Federal, las cuales actualmente están en proceso de dictaminación. Para incorporar el derecho humano al agua y al saneamiento como eje ordenador de esta ley es necesario que esta reforma tenga un espacio de debate participativo.

La crisis hídrica de la Ciudad de México se expresa de manera desigual en el territorio en función de las condiciones geográficas, de las posibilidades técnicas, de las limitaciones de la propiedad del suelo, así como de las características socioeconómicas de la población. Numerosos diagnósticos comprueban esta desigualdad en el acceso al agua y al saneamiento. Sin embargo, esta desigualdad no ha sido formulada como problema de política pública, con un programa de inversiones para resolverla.

Las sucesivas crisis hídricas en la historia de la capital se han solucionado mediante el paradigma del incremento de la oferta de agua a partir de nuevas obras hidráulicas de trasvase y metropolitanas. Este modelo de solución ha generado un deterioro ambiental e hídrico, así como efectos sociales y económicos no sólo en el valle de México, sino en las cuatro cuencas interconectadas por la infraestructura hidráulica regional. El modelo ha sido acompañado también de una escasa conciencia ciudadana de la gravedad de la escasez y de las dificultades de abastecer de agua a la capital.

El derecho humano al agua y al saneamiento en la Ciudad de México debe plantearse acompañado de la transformación gradual y realista del modelo de incremento de la oferta por un modelo de sustentabilidad hídrica y administración de la demanda, de gestión integrada, restauración de cuencas y acuíferos, de un esquema de coordinación interinstitucional, de participación ciudadana y comunitaria en una planeación coordinada del desarrollo urbano, del ordenamiento ecológico y de los recursos hídricos.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al agua y al saneamiento sustentable de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

| Objetivo específico 6.1. Armonizar la legislación local con la normatividad internacional en materia del derecho humano al agua y al saneamiento, con un enfoque sustentable | | | | | |
|--|--|--|---|---|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 74. Dar seguimiento a las iniciativas de reforma a la Ley de Aguas de la Ciudad de México y su reglamento, para incorporar los atributos de este derecho: disponibilidad, calidad, accesibilidad física y no discriminación. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, convocará a debates participativos con especialistas y organizaciones de la sociedad civil. | 74.1. Ley de Aguas de la Ciudad de México reformada. | Ley de Aguas de la Ciudad de México reformada con una perspectiva sustentable y de derecho humano al agua y al saneamiento. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal | Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura Área de oportunidad: 5. Infraestructura hidráulica Enfoque transversal: Derechos humanos | Ley de Aguas de la Ciudad de México en operación. |
| | 74.2. Reglamento de la Ley de Aguas reformado. | Reglamento de la Ley de Aguas de la Ciudad de México publicado con perspectiva sustentable y de derecho humano al agua y al saneamiento. | | | |
| 75. Promover ante las autoridades federales la modernización de la normatividad, en todos sus aspectos, sobre la calidad del agua conforme a la normativa internacional e investigación científica de vanguardia. ¹ | 75.1. Iniciativa para la modernización de la normativa, en todos sus aspectos, sobre la calidad del agua conforme a la investigación científica de vanguardia. | Propuesta de norma presentada ante la autoridad competente. | Sistema de Aguas de la Ciudad de México | | Normatividad sobre la calidad del agua modernizada. |

¹ Como se señala en el diagnóstico, la NOM-127-SSA-1-1994 ha quedado rebasada por los contaminantes generados durante la última década. Se requiere una norma basada en la investigación científica actual.

| Objetivo específico 6.2. Garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento para las generaciones presentes y futuras mediante políticas sustentables y una gestión integrada del recurso hídrico | | | | | |
|--|--|---|---|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 76. Promover estudios sobre nuevas alternativas de agua a la Ciudad de México y sobre la gestión para su aprovechamiento y sustentabilidad. | 76.1. Resultados de investigación actualizados del índice de agua suministrada al Distrito Federal por fuentes propias y sostenibilidad. (ASFP), ² el índice de agua cosechada (IAC) y la cobertura de cosechadores (CC) para elaborar propuestas en materia de manejo sustentable y gestión integrada del recurso hídrico. | Número de estudios y proyectos sobre nuevas alternativas de suministro de agua a la Ciudad de México y sobre la gestión para su aprovechamiento y sustentabilidad. Índice de agua suministrada al Distrito Federal por fuentes propias (ASFP). Índice de agua cosechada (IAC). Cobertura de cosechadores (CC). | Sistema de Aguas de la Ciudad de México Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 3. Abastecimiento y calidad del agua Enfoque transversal: Derechos humanos | Modelo de gestión del agua en la Ciudad de México basado en la sustentabilidad, la equidad y el derecho humano al agua y al saneamiento. |
| 77. Impulsar un presupuesto suficiente y adecuado para la realización del macroproceso B, Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. ³ | 77.1. Incremento gradual del porcentaje del presupuesto destinado al macroproceso B. | Porcentaje del presupuesto programado y ejercido en el macroproceso B de Gestión Integrada del Recurso Hídrico. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal | | Incremento de 10%, en comparación con el de 2018, del presupuesto destinado al macroproceso B. |

² Los indicadores que contienen abreviaturas entre paréntesis forman parte del Sistema de Indicadores de Gestión Integral del PGRIH Visión 20 años (2012).

³ De acuerdo con el Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos, Visión 20 años, de 2012, este macroproceso consiste en administrar y desarrollar los recursos hídricos, suelo y recursos relacionados a partir de un enfoque integral y coordinado, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas y maximizando el bienestar social, económico y ambiental. Para el periodo 2013-2018, el presupuesto programado para este macroproceso B, Gestión de los Recursos Hídricos, representa sólo 8 por ciento del presupuesto total.

| ...Objetivo específico 6.2. Garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento para las generaciones presentes y futuras mediante políticas sustentables y una gestión integrada del recurso hídrico | | | | | |
|--|---|---|--|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 78. Elaborar documento compromiso por la sustentabilidad y factibilidad hídrica y el derecho humano al agua y al saneamiento, de acuerdo con los planos y listados de factibilidad hídrica emitidos por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, que se convierta en insumo para el diseño de políticas públicas con la participación de la sociedad civil y la academia. | 78.1. Documento compromiso por la sustentabilidad hídrica y el derecho humano al agua y al saneamiento en la Ciudad de México elaborado y aprobado. | Documento compromiso por la sustentabilidad y factibilidad hídrica y el derecho humano al agua y al saneamiento publicado y considerado como eje de las políticas públicas. | Sistema de Aguas de la Ciudad de México Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Ciudad de México | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 3. Abastecimiento y calidad del agua Enfoque transversal: Derechos humanos | Políticas públicas relacionadas con el derecho humano al agua y al saneamiento evaluadas y con recomendaciones para su mejora. |

| Objetivo específico 6.3. Garantizar que las y los habitantes de la Ciudad de México cuenten con una dotación adecuada de agua potable, salubre y aceptable para usos personales y domésticos | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 79. Desarrollar un índice integral de acceso al agua. ⁴ | 79.1. Documento de la metodología del índice integral de acceso al agua. | Índice de cobertura del servicio de agua potable. | Sistema de Aguas de la Ciudad de México | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 3. Abastecimiento y calidad del agua Enfoque transversal: Derechos humanos | Índice integral de acceso al agua desarrollado y levantamiento de información realizado. |
| | | Índice de desinfección de agua potable por medio de cloro. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal Contraloría General del Distrito Federal | | |
| | | Índice integral de acceso al agua. | Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación del Distrito Federal Agencia de Gestión de la Ciudad de México Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal Órganos político-administrativos | | |

⁴ Conforme a la recomendación vinculatoria 1.5 emitida por Evalúa DF en 2011, se propone diseñar y aplicar cuatro indicadores de medición: de forma de acceso, cantidad, calidad y continuidad del agua.

| ...Objetivo específico 6.3. Garantizar que las y los habitantes de la Ciudad de México cuenten con una dotación adecuada de agua potable, salubre y aceptable para usos personales y domésticos | | | | |
|---|---|---|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 |
| 80. Ampliar la red de distribución. | 80.1. Al menos 95% de viviendas con agua en su interior en suelo urbano regularizadas. ⁵ | Número de personas y familias con acceso al agua potable, salubre y de calidad. Número de reportes de fugas de agua. | Sistema de Aguas de la Ciudad de México Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación del Distrito Federal | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 3. Abastecimiento y calidad del agua |
| 81. Realizar y publicar análisis trimestral de la calidad del agua en las demarcaciones territoriales. | 81.1. Análisis publicado de la calidad de agua. | Número de estudios elaborados y publicados sobre la calidad del agua en la Ciudad. Número de quejas recibidas sobre la calidad de agua por cada demarcación territorial respecto al número de quejas recibidas sobre la calidad del agua en el año anterior inmediato. | Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal Órganos político-administrativos | Sistema en línea de seguimiento y monitoreo de la calidad del agua en la Ciudad de México. Enfoque transversal: Derechos humanos |
| 82. Realizar y publicar estudios e informes sobre la calidad, cantidad y frecuencia del agua que se recibe en las zonas de la Ciudad de México. | 82.1. Estudio sobre la calidad, cantidad y frecuencia del agua que se recibe en las zonas de la Ciudad de México publicado y disponible periódicamente. | Número de proyectos que exploren alternativas tecnológicas, de infraestructura de agua potable, publicados y disponibles. Disminuye el tandeo en 10% respecto a 2015. | | Esquema de consulta pública que permite conocer la información sobre la calidad, la cantidad y la frecuencia del agua recibida en las zonas de la Ciudad de México. |

⁵ La meta considera 95 por ciento, de acuerdo con el anuncio del jefe de Gobierno hecho el 22 de noviembre de 2015, en el sentido de que, mediante la inversión de 10 mil millones de pesos por parte del Banco Mundial, toda la población de la Ciudad de México contará con agua potable, de calidad, en 2018. El pleno de la ALDF, el 1 de diciembre de ese mismo año, aprobó el punto de acuerdo en el que se exhorta a que Iztapalapa sea una de las primeras delegaciones para ejercer esta inversión.

| ...Objetivo específico 6.3. Garantizar que las y los habitantes de la Ciudad de México cuenten con una dotación adecuada de agua potable, salubre y aceptable para usos personales y domésticos | | | | | |
|--|--|--|--|---|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 83. Fortalecer institucional y presupuestalmente las acciones del Sistema de Aguas de la Ciudad de México en zonas de la ciudad con falta de cobertura y problemas de tandeo y calidad del agua. | 83.1. Tandeo ⁶ reducido en 10% respecto a 2015. | Reducción de tandeos. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal Sistema de Aguas de la Ciudad de México | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 3. Abastecimiento y calidad del agua | Tandeo reducido en 20% respecto al de 2018. |
| 84. Promover un mecanismo de contraloría y monitoreo ciudadanos, que evalúe periódicamente los avances en materia del derecho humano al agua y al saneamiento. ⁷ | 84.1. Construcción de mecanismos de control y monitoreo ciudadanos, y otros propuestos por la sociedad civil, instalados y fortalecidos. | Control y monitoreo del cumplimiento de la NOM-127-SSA1-1994 en la totalidad de las fuentes de abastecimiento. ⁸ Cumplimiento de 80% de los acuerdos del mecanismo de monitoreo instalado. | Sistema de Aguas de la Ciudad de México | Enfoque transversal: Derechos humanos | Totalidad de los acuerdos cumplidos. |

⁶ Tandeo: La programación del suministro de agua, con enfoque de igualdad y no discriminación, a través de la red en determinados días y horarios establecidos por la distribución hidráulica de cada demarcación territorial.

⁷ Un esquema institucionalizado de contraloría social podría complementarse con un esquema ciudadanizado reactivando el Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México que daba seguimiento, entre otras, a la política de acceso al agua potable.

⁸ Si bien es la Norma vigente, no ha sido actualizada y no mide todos los parámetros necesarios para considerar agua de calidad para consumo humano.

| ...Objetivo específico 6.3. Garantizar que las y los habitantes de la Ciudad de México cuenten con una dotación adecuada de agua potable, salubre y aceptable para usos personales y domésticos | | | | | |
|--|--|---|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 85. Explorar alternativas tecnológicas, de infraestructura y uso eficiente del agua para dotar a toda la población de agua potable en forma suficiente y continua, bajo el principio de igualdad y no discriminación. ⁹ | 85.1. Diseño de alternativas tecnológicas, con participación de la sociedad civil y la academia, para el manejo eficiente del agua. | Número de proyectos alternativos aprobados y con presupuesto. | Sistema de Aguas de la Ciudad de México Asamblea Legislativa del Distrito Federal | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 3. Abastecimiento y calidad del agua Enfoque transversal: Derechos humanos | Alternativas aprobadas y con presupuesto. 20% de reducción adicional en las pérdidas por fugas. |
| | 85.2. Programa de mantenimiento de la red de distribución hídrica de la Ciudad de México con presupuesto adecuado. | Porcentaje de presupuesto asignado a mantenimiento preventivo, correctivo y mejora de la red de agua. | | | |
| 86. Reducir disparidades de cobertura, dotación, calidad y frecuencia de agua potable entre las demarcaciones territoriales. | 86.1. Disparidades de cobertura, dotación, calidad y frecuencia de agua potable reducida a menos de 20% entre demarcaciones territoriales. | Índice de la cobertura de agua potable. | Sistema de Aguas de la Ciudad de México | | Disparidades de cobertura, dotación, calidad y frecuencia de agua potable reducidas a menos de 10% entre demarcaciones territoriales. |

⁹ Este es el objetivo 1 del área de oportunidad 3 del Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013-2018.

Objetivo específico 6.4. Garantizar que las y los habitantes de la Ciudad de México cuenten con un servicio de drenaje y saneamiento seguro

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|---|---|---|--|--|
| 87. Fortalecer institucional y presupuestalmente las acciones del Sistema de Aguas de la Ciudad de México en zonas de la ciudad con falta de cobertura de drenaje y con contaminación de cauces y cuerpos de agua superficiales. | 87.1. Programas del Sistema de Aguas de la Ciudad de México con mayor pre-supuesto. 87.2. Incremento de 1% en la cobertura de drenaje. | Incremento porcentual del servicio de drenaje. | Sistema de Aguas de la Ciudad e México Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México | Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura Áreas de oportunidad: 1. Patrón de ocupación territorial 2. Espacio público 5. Infraestructura hidráulica Enfoque transversal: Derechos humanos | Reducción porcentual de la contaminación del agua. Incremento de 1% en la cobertura de drenaje |
| 88. Promover proyectos participativos de rescate de cuerpos de agua, elaborando planes maestros de rescate integral y sustentable de cuerpos de agua con participación de especialistas y sociedad civil. | 88.1. Cuando menos un proyecto participativo y plan maestro para el rescate integral y sustentable elaborado. | Número de proyectos participativos y planes maestros aprobados. | Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación del Distrito Federal | | Saneamiento de cuerpos de agua, de acuerdo con plan(es) maestro(s) para el rescate integral, sustentable, consensuado y operando. |
| 89. Evaluar las metas de cobertura de drenaje y avances en rescate de ríos urbanos y canales mediante el mecanismo de contraloría y monitoreo ciudadanos. | 89.1. Mecanismo de contraloría y monitoreo ciudadanos elaborado, con metas de evaluación. | Metas de evaluación elaboradas y consensuadas. Porcentaje de cumplimiento de acuerdos. | Órganos político-administrativos | | Mecanismo de contraloría y monitoreo ciudadanos, que evalúa las metas de cobertura, de drenaje y avances en rescate de ríos urbanos y canales. |

| Objetivo específico 6.5. Garantizar el acceso a la población que vive y transita por la Ciudad de México a fuentes públicas de agua salubre para beber | | | | | |
|--|--|---|---|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 90. Evaluar los avances del programa de bebederos con agua apta para consumo humano puesto en marcha. | 90.1. Informe del uso de bebederos y recomendaciones para optimizar su uso. | Incremento de instalación de bebederos con agua apta para consumo humano. | Órganos político-administrativos Autoridad del Espacio Público | Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura | Informe del uso de bebederos y recomendaciones para optimizar su uso. |
| 91. Consolidar legal e institucionalmente el programa de bebederos para incrementar su cobertura conforme a una estrategia de fases progresivas. | 91.1. Instalación de bebederos ampliada progresivamente en las demarcaciones territoriales tomado en cuenta el estudio del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, así como las necesidades y niveles de ingreso en cada una de ellas, con enfoque de igualdad y no discriminación. | Número de bebederos instalados y su mantenimiento. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México | Área de oportunidad: 2. Espacio público Enfoque transversal: Derechos humanos | Ampliación de los bebederos instalados en las demarcaciones territoriales de mayor concentración de desplazamientos por trabajo y escuela. |
| 92. Promover una cultura del uso responsable de los bebederos. | 92.1. Al menos 20% de la población de la Ciudad de México conoce la existencia de los bebederos y reconoce la necesidad del uso responsable del agua. | Porcentaje de la población de la Ciudad de México que conoce y accede a bebederos públicos. | | | Al menos 80% de la población de la Ciudad de México tiene acceso a bebederos y hace uso responsable del agua. |

| Objetivo específico 6.6. Garantizar la asequibilidad del volumen de agua definido en el derecho humano al agua y al saneamiento, sobre todo a los sectores de la población en condición de pobreza | | | | | |
|---|---|--|---|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 93. Efectuar un estudio para reformar la estructura tarifaria conforme al derecho humano al agua y al saneamiento, con respeto al principio de igualdad y no discriminación. | 93.1. Estudio de asequibilidad publicado. | Estudio de asequibilidad del agua para beber y para uso personal y doméstico. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 3. Abastecimiento y calidad del agua | Código Fiscal reformado conforme al derecho humano al agua y al saneamiento, con respeto al principio de igualdad y no discriminación. |
| 94. Elaborar una propuesta de nuevo esquema tarifario con participación de la sociedad civil, para garantizar que el derecho humano al agua y al saneamiento de los sectores de menores ingresos quede protegido y subsidiado por los demás usos. | 94.1. Iniciativas presentadas y consensuadas. 94.2. Propuesta de un nuevo esquema tarifario aprobado para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento bajo el principio de igualdad y no discriminación. | Código Fiscal del Distrito Federal reformado conforme al derecho humano al agua y al saneamiento, reflejado en estructura tarifaria. | | Enfoque transversal: Derechos humanos | Estructura tarifaria desde el enfoque de derechos humanos en operación. |

| Objetivo específico 6.7. Garantizar el derecho humano al agua destinada a usos básicos como bien público y en cantidad suficiente, accesible físicamente, asequible y salubre para la población que vive y transita la Ciudad de México, erradicando la participación de los agentes privados a fin de que no impidan el acceso al agua | | | | | |
|---|---|---|---|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 95. Establecer medidas administrativas, políticas, legales y fiscales para que los agentes privados acaten las normas establecidas respecto al derecho humano al agua al mismo tiempo que se desincentive su participación en la distribución y suministro de agua. | 95.1. Leyes del Gobierno de la Ciudad de México armonizadas con las normas internacionales que garantizan el derecho humano al agua. | Número de leyes relacionadas con el agua en la Ciudad de México armonizadas con las normas internacionales en la materia. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 3. Abastecimiento y calidad del agua Enfoque transversal: Derechos humanos | Armonización de las leyes respecto del derecho humano al agua evaluadas y actualizadas conforme a los más altos estándares. Iniciativa de ley con propuestas que garantizan el acceso al agua como derecho humano. |
| | 95.2. Diagnóstico oficial elaborado sobre el estado del procesamiento de las empresas que distribuyen agua en la Ciudad de México, considerando las normas internacionales, estableciendo el enfoque del agua como un bien público, que defina claramente los casos o circunstancias en que los agentes privados obstaculizan el acceso al derecho al agua. | Diagnóstico elaborado. | Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México Sistema de Aguas de la Ciudad de México Secretaría de Medio Ambiente Secretaría de Desarrollo Económico | | |

| ...Objetivo específico 6.7. Garantizar el derecho humano al agua destinada a usos básicos como bien público y en cantidad suficiente, accesible físicamente, asequible y salubre para la población que vive y transita la Ciudad de México, erradicando la participación de los agentes privados a fin de que no impidan el acceso al agua | | | | | |
|--|--|--|---|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| | 95.3. Derivado del diagnóstico, elaboración de políticas públicas, administrativas, legales y fiscales que garantizan que los agentes privados no obstaculicen el acceso al agua. | Medidas de política pública, administrativas, legales y fiscales que garantizan que los agentes privados no obstaculicen el acceso al derecho al agua. | Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México Secretaría de Medio Ambiente Asamblea Legislativa del Distrito Federal | <p>Eje: 3. Desarrollo económico sustentable</p> <p>Área de oportunidad: 3. Abastecimiento y calidad del agua</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Evaluación de políticas públicas sobre el suministro de agua garantizado para necesidades básicas, suficiente, accesible físicamente, asequible y salubre para toda la población que habita y transita en la Ciudad de México, efectuado a través de la red de distribución o de servicios complementarios como cisternas (pipas), con un costo con enfoque de derechos humanos.</p> <p>Reducción sustancial de la participación de agentes privados en los servicios relacionados con el acceso al agua para necesidades básicas.</p> |
| | 95.4. Medidas de política pública, administrativas, legales y fiscales que desincentivan y erradican la participación de agentes privados en el suministro de agua para necesidades básicas. | Medidas de política pública, administrativas, legales y fiscales para la desincentivación de la participación de agentes privados en el suministro de agua para necesidades básicas. | | | |

| Objetivo específico 6.8. Promover la cultura del agua mediante procesos de participación, educación y capacitación sobre el contenido de este derecho y sus mecanismos de exigibilidad | | | | | |
|--|---|--|--|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 96. Promover una nueva cultura del agua y del derecho humano al agua y al saneamiento en la que las autoridades cumplan con sus responsabilidades y la ciudadanía ejerza sus derechos. | 96.1. Propuesta de micrositio y difusión de infografía diseñada. | Propuesta de micrositio. Infografía diseñada y difundida. | Sistema de Aguas de la Ciudad de México | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 3. Abastecimiento y calidad del agua Enfoque transversal: Derechos humanos | Micrositio para promover la cultura del agua en funcionamiento. Contenido y alcances del derecho humano al agua y al saneamiento difundido entre la población que habita y transita en la Ciudad de México. Evaluación del impacto de las campañas respecto a la exigibilidad del derecho al agua y la reparación de la violación del derecho humano al agua y al saneamiento. |
| | 96.2. Guía sobre el derecho humano al agua y al saneamiento y mecanismos de exigibilidad y justicia pública y difundida. | Guía para promover una nueva cultura del derecho humano al agua y al saneamiento. | Secretaría de Medio Ambiente Órganos político-administrativos | | |
| | 96.3. Mensajes y materiales que promuevan el conocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento y la cultura del agua difundidos y renovados anualmente en medios masivos de comunicación, espacios públicos y oficinas del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (carteles, infografías, spots y otros materiales apropiados). | Número de campañas que se emprenden para informar y sensibilizar sobre el derecho humano al agua y al saneamiento. | | | |

...Objetivo específico 6.8. Promover la cultura del agua mediante procesos de participación, educación y capacitación sobre el contenido de este derecho y sus mecanismos de exigibilidad

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|--|---|--|--|--|
| <p>97. Difundir entre la población que habita y transita en la Ciudad de México los alcances y los mecanismos de exigibilidad del derecho humano al agua y al saneamiento, incluso sobre las herramientas jurídicas y no jurídicas, para la exigibilidad del derecho humano al agua.¹⁰</p> | <p>97.1. Incremento del uso de mecanismos de exigibilidad del derecho humanos al agua y al saneamiento.</p> | <p>Uso de mecanismos de exigibilidad del derecho humanos al agua y al saneamiento.</p> | <p>Sistema de Aguas de la Ciudad de México Secretaría de Medio Ambiente Órganos político-administrativos</p> | <p>Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 3. Abastecimiento y calidad del agua Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Mecanismos de exigibilidad del derecho humano al agua y al saneamiento consolidados.</p> |
| <p>98. Promover y fortalecer la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios de construcción de agenda de política pública, así como en procesos de implementación del derecho humano al agua y al saneamiento.</p> | <p>98.1. Espacios y mecanismos de participación ciudadana fortalecidos en lo relativo al derecho humano al agua.</p> | <p>Número de espacios de participación ciudadana, organizados, instalados y en funcionamiento. Mecanismos de participación ciudadana, organizados, instalados y en funcionamiento.</p> | | <p>Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: 1. Mejora regulatoria y simplificación administrativa 4. Transparencia y rendición de cuentas Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Agenda de política pública que cumple el principio de participación ciudadana y tiene como eje transversal el respeto por el derecho humano al agua y al saneamiento.</p> |

¹⁰ Se entiende por herramientas jurídicas: la acción colectiva, el juicio de nulidad, el amparo y la denuncia popular, y por herramientas no jurídicas: la consulta popular, la queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Carta por el Derecho a la Ciudad y el acceso a la información pública. Véase: Karla Priego, Brenda Rodríguez e Hilda Salazar, *op. cit.*, nota 12, capítulo 3.

| | | | | | |
|--|---|---|--|--|--|
| <p>99. Impulsar procesos educativos sobre el derecho humano al agua y al saneamiento.</p> | <p>99.1. Módulos instalados para la capacitación sobre el derecho humano al agua y al saneamiento y cultura del agua dirigidos por grupo de población, diseñados en colaboración con la sociedad civil y la academia.</p> | <p>Número de personas que participan en los procesos educativos sobre el derecho humano al agua y al saneamiento.</p> <p>Módulos instalados por demarcación territorial.</p> | <p>Sistema de Aguas de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Medio Ambiente</p> <p>Órganos político-administrativos</p> | <p>Eje:</p> <p>5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Mejora regulatoria y simplificación administrativa</p> <p>4. Transparencia y rendición de cuentas</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>Cultura del agua a partir de las estrategias educativas y de capacitación de la población de la Ciudad de México.</p> |
| <p>100. Promover procesos de sensibilización y capacitación de las y los funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente y del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, así como de los agentes privados de las empresas concesionarias en materia del derecho humano al agua y al saneamiento, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil.</p> | <p>100.1. Diseño e implementación de los procesos de sensibilización y capacitación sobre el derecho humano al agua y al saneamiento.</p> <p>100.2. Evaluación del proceso de capacitación.</p> | <p>Número de las y los servidores públicos y agentes privados asistentes a los cursos, talleres y seminarios de sensibilización y capacitación sobre el derecho humano al agua y al saneamiento.</p> <p>Resultado de la evaluación.</p> | | <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>Cultura institucional consolidada en relación con el derecho humano al agua y al saneamiento.</p> |

| Objetivo específico 6.9. Garantizar el acceso y la calidad potable del agua y del saneamiento en situaciones de crisis hídrica, inundaciones, sismos, otras emergencias o cortes técnicos por mantenimiento de infraestructura | | | | | |
|--|---|---|---|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 101. Actualizar el Manual de Operaciones del Sistema de Aguas de la Ciudad de México para atender contingencias en casos de desastres, conforme a los derechos humanos y con énfasis en grupos en situación de exclusión social. | 101.1. Manual de Operaciones del Sistema de Aguas de la Ciudad de México actualizado. | Protocolos actualizados conforme a criterios del derecho humano al agua y al saneamiento. | Sistema de Aguas de la Ciudad de México Órganos político-administrativos | Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 6. Protección Civil Enfoque transversal: Derechos humanos | Evaluación del Manual de Operaciones del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, con recomendaciones para su mejora. Evaluación del Programa Emergente para el Abasto de Agua Potable, con recomendaciones para su mejora. |
| 102. Actualizar el Programa Emergente para el Abasto de Agua Potable conforme a los principios de los derechos humanos. ¹¹ | 102.1. Programa emergente para el abasto de agua potable actualizado. | Protocolos actualizados conforme a criterios del derecho humano al agua y al saneamiento. | | | |

¹¹ Este programa surgió en 2007 y consiste en un operativo coordinado para el suministro, mediante camiones cisterna (pipas), cuando, debido a aspectos técnicos, no es adecuado el suministro o cuando se llevan a cabo los cortes por mantenimiento de la infraestructura.

| Objetivo específico 6.10. Garantizar el acceso y la calidad potable del agua y del saneamiento para la protección del medio ambiente, la promoción de la responsabilidad social y la consulta a los pueblos originarios | | | | | |
|--|---|--|---|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 103. Promover el pago por servicios ambientales (reforestación, proyectos sustentables, desarrollo social y comunitario, entre otros). | 103.1. Procedimiento para el pago de servicios ambientales constituido. | Un procedimiento para el pago de servicios ambientales elaborado y en operación. | Sistema de Aguas de la Ciudad de México | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable | Los pueblos originarios y comunidades son consultados sobre los proyectos de utilización de los recursos hídricos. |
| 104. Asegurar que los proyectos hidráulicos cuentan con un sentido y responsabilidad social en el marco del derecho humano al agua y al saneamiento. | 104.1. Proyectos que integran la perspectiva del derecho humano al agua y al saneamiento con la participación de las comunidades y pueblos originarios aprobados. | Número de proyectos diseñados con perspectiva de derecho humano al agua. | Órganos político-administrativos | Área de oportunidad: 3. Abastecimiento y calidad del agua | |
| 105. Desarrollar mecanismos de consulta con las comunidades y pueblos originarios y organizaciones de la sociedad civil que se incorporen en la normativa de Sistema de Aguas de la Ciudad de México en los procesos de desarrollo de proyectos. | 105.1. Mecanismos de consulta contribuyen a la disminución de los conflictos por proyectos que no garantizan el derecho a la consulta. | Reducción del número de conflictos. | | Enfoque transversal: Derechos humanos | |

III. Conclusiones

Los escenarios tendenciales elaborados por el Gobierno del Distrito Federal en 2012,⁵³ el Banco Mundial en 2013⁵⁴ y la Universidad Nacional Autónoma de México en 2013⁵⁵ coinciden en términos generales en pronosticar una aguda crisis hídrica y un deterioro de las cuencas hidrológicas y de los acuíferos subterráneos, una disminución en la eficiencia del servicio de agua potable y saneamiento, el incremento de población sin acceso al agua entubada, así como el agravamiento del problema de las fugas.

Un estudio del Centro Virtual de Cambio Climático Ciudad de México calcula que para el año 2050 el proceso de cambio climático reducirá entre 10 y 17 por ciento la disponibilidad natural del agua tanto en el valle de México como en las cuencas del Cutzamala y del Alto Lerma.⁵⁶

El escenario tendencial estimado por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México para 2025 consiste en el deterioro general de la calidad del servicio, al grado de llegar a una crisis hídrica. La institución calculó que en 2025, de continuar las condiciones actuales, 35 por ciento de las colonias de la Ciudad de México recibirían el agua por tandeo diario, 20 por ciento por tandeo semanal, 17 por ciento requeriría del *enmascarante* para procurar la aceptabilidad social de la calidad

⁵³ Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de diciembre de 2012, apartado 2.3 “Visión integral del Sistema de Aguas de la Ciudad de México” [en línea]. [Fecha de consulta: 6 de mayo de 2016.] Disponible en: http://www.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/50c6c6f130ff1.pdf

⁵⁴ Banco Mundial, *op. cit.*, nota 43.

⁵⁵ UNAM, Foro La crisis del agua en la Ciudad de México: retos y soluciones, México, GDF-Sacmex y UNAM.

⁵⁶ Óscar Escolero *et al.*, *Vulnerabilidad de las fuentes de abastecimiento de agua potable de la Ciudad de México en el contexto de cambio climático*, México, CVCCCM, ICyTDF, CCA-UNAM, 2009.

del agua, 8 por ciento recibiría el agua obtenida mediante la sobreexplotación del acuífero y únicamente 20 por ciento recibiría un buen servicio.⁵⁷

Si bien en el programa sectorial de agua es posible plantear objetivos en términos de obras que permitan la captación, conducción y distribución de caudales adicionales, en este capítulo del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México el objetivo a largo plazo es la transformación cultural centrada en la institucionalización de una cultura de derechos humanos y perspectiva de género, en el marco del cambio de paradigma del manejo del agua, de incremento de la oferta a administración de la demanda y gestión integrada del recurso hídrico.

El grave problema del acceso al agua potable y al saneamiento en los asentamientos humanos irregulares debe ser visualizado en el largo plazo como un proceso de avance progresivo en el que se resuelvan al menos tres derechos interdependientes: el derecho humano al agua y al saneamiento, el derecho a la vivienda adecuada y el derecho al medio ambiente sano.

A largo plazo, garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento a las personas que viven y transitan en la Ciudad de México debe enmarcarse en una transformación del modelo de gestión del agua hacia la sustentabilidad, que proteja los derechos humanos de las poblaciones urbanas y rurales, así como a los pueblos originarios, que habitan tanto en el valle de México como en las cuencas del Alto Lerma, del Cutzamala y del Tula.

Los objetivos y estrategias planteados en este capítulo son sólo una parte y no todo lo que se necesita hacer para transitar hacia un modelo más sustentable de gestión del agua en la Ciudad de México, condición *sine qua non* para garantizar a las generaciones presentes y futuras su derecho humano al agua y al saneamiento.

⁵⁷ Sistema de Aguas de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 53.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. *Consumo de agua embotellada en hogares mexicanos de bajos ingresos*. Washington, 2011.
- Banco Mundial. *Agua urbana en el Valle de México: ¿un camino verde para mañana?* México, Conagua /Banco Mundial / ANEAS, 2013.
- BAROZA, Ignacio. “Derecho humano al agua: un desafío presente y futuro”. En: *DFensor, Revista de Derechos Humanos*, núm. 7, México, 2015.
- BURNS, Elena (coord.). *Repensar la cuenca, la gestión de ciclos del agua en el Valle de México*. México, UAM, 2009.
- CASTRO, Esteban (ed.). *Contradicciones, obstáculos y oportunidades que presenta la implementación del derecho humano al agua*. Working Papers, vol. 1, núm. 2, Newcastle, Waterlat-Gobacit Network, 2014.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. “CDHDF informa sobre avances en los casos de San Bartolo Ameyalco”. Boletín 120/2014, 1 de julio de 2014. Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2014/07/cdhdf-informa-sobre-avances-en-los-casos-de-san-bartolo-ameyalco/>
- Comisión Nacional del Agua. *Estadísticas del agua de la Región Hidrológico-Administrativa XIII 2012*. México, Organismo de Cuenca Aguas del Valle de México, Conagua, 2012.
- . *Estadísticas del agua en México*. México, Conagua, 2003.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Observación general número 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). 29º periodo de sesiones, 2002.
- Corporación Andina de Fomento. *Implementación del derecho humano al agua en América Latina. VII Foro Mundial del Agua, República de Corea*. [s.l.], CAF / Banco de Desarrollo de América Latina, 2015.
- Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al

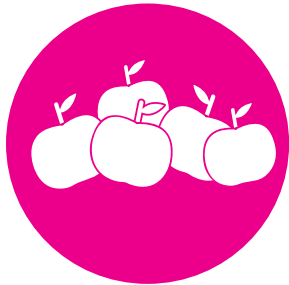
- artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: *Diario Oficial de la Federación*, 8 de febrero del 2012 [fecha de consulta: 15 de octubre del 2015]. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012
- DELGADO, Gian Carlo (coord.). *Apropiación de agua, medio ambiente y obesidad. Los impactos del negocio de bebidas embotelladas en México*. México, Ceich-UNAM, 2014.
- Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica. *Plan Maestro de Agua Potable del Distrito Federal, 1997-2010*. México, Departamento del Distrito Federal-Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, 1997.
- DOMÍNGUEZ, Judith. “Derecho humano al agua en el Estado mexicano”. En: *DFensor, Revista de Derechos Humanos*, núm. 7, México, 2015, pp. 55-60.
- DOMÍNGUEZ, Judith, et al. *El monitoreo social del derecho humano al agua y saneamiento*. México, Indesol / El Colegio de México, 2013.
- ESCOLERO, Óscar, et al. *Vulnerabilidad de las fuentes de abastecimiento de agua potable de la Ciudad de México en el contexto de cambio climático*. México, CVCCCM, ICyTDF, CCA-UNAM, 2009.
- El Universal*. “¿Cómo vamos, Ciudad de México? Así percibimos nuestra calidad de vida en la metrópoli”. México, 2013.
- Evalúa DF. “Recomendaciones” [vinculatorias por medio de la Evaluación externa de la política de acceso al agua potable del Gobierno del Distrito Federal]. México, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011.
- Gobierno del Distrito Federal. Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos, Visión 20 años. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de diciembre de 2012.
- . Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.
- . Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de octubre de 2014.

- GONZÁLEZ, Arsenio. “Crisis, desigualdad y desafíos del abastecimiento de agua potable y drenaje”. En Carlos Ordoñez (coord.). *¿Cómo vamos, Ciudad de México? Cómo empezamos y hacia dónde vamos*, México, *El Universal*, UNAM y UAM, 2014.
- GONZÁLEZ, Arsenio, y Alicia Ziccardi. “Pobreza, escasez de agua y salud en la Ciudad de México”. En: Carlos Fidel y Enrique Valencia (coords.), *(Des)encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad*. Buenos Aires, Clacso, 2013.
- GONZÁLEZ R., Arsenio, et al. *Evaluación de la política de acceso al agua potable en el Distrito Federal*. México, UNAM / Academia Mexicana de Ciencias / Evalúa DF, 2011.
- GUTIÉRREZ, Rodrigo. “La justiciabilidad del derecho humano al agua y al saneamiento en México”. En: *DFensor, Revista de Derechos Humanos*, núm. 6, 2012.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. XIII Censo General de Población y Vivienda 2010. México, Inegi, 2010.
- . Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2008. México, Inegi, 2008.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Conteo de Población y Vivienda. México, INEGI, 2005.
- LEGORRETA, Jorge. *El agua y la ciudad de México. De Tenochtitlan a la megalópolis del siglo XXI*. México, UAM, 2006.
- LÓPEZ, Ricardo, José Luis Martínez y Eduardo López (coords.). *Viability y barreras para el ejercicio del derecho humano al agua y saneamiento en México*. Jiutepec, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, 2014.
- Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe final del espacio de participación sobre el derecho al agua*. México, MSE-PDHDF, 2015.
- Norma Oficial Mexicana NOM 127-SSA1-1994, modificación, Salud ambiental. Agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización. 22 de noviembre de 2000. Disponible en: <http://www>.

- salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/m127ssa14.html
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *El derecho al agua*. Folleto informativo número 35, OACNUDH / ONU-Habitat / OMS, 2011.
- Organización Mundial de la Salud. *Water Sanitation and Health Facts 2005*.
- PACHECO-VEGA, Raúl. “Agua embotellada en México: de la privatización del suministro a la mercantilización de los recursos hídricos”. En: *Espiral, Estudios sobre Estado y sociedad*, núm. 63, mayo-agosto, 2015.
- PERLÓ, Manuel, y Arsenio González R. ¿Guerra por el agua en el Valle de México? Estudio sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México. México, UNAM-Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad / Fundación Friedrich Ebert, 2005.
- PRIEGO, Karla, Brenda Rodríguez e Hilda Salazar. *Guía básica para el ejercicio del derecho humano al agua con enfoque de género*. México, Indesol, 2013.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D. F. *Diagnóstico sobre la situación del riesgo y vulnerabilidad de los habitantes del Distrito Federal al no contar con el servicio de agua potable, como base para el análisis del derecho humano al agua y los derechos colectivos de los habitantes*. México, PAOT, 2009.
- Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, 30 de septiembre del 2010, 15/9, Los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento [fecha de consulta: 15 de octubre de 2015]. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/droi/dv/201/201101/20110124_301resonwater15-9_es.pdf
- Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2010, 64/292, El derecho humano al agua y el saneamiento [fecha de consulta: 15 de octubre de 2015]. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S

- RODRÍGUEZ, Brenda. “El derecho al agua y las mujeres en la Ciudad de México”. En: *DFensor, Revista de Derechos Humanos*, núm. 7, México, 2015.
- RODRÍGUEZ, Brenda, Hilda Salazar y Rebeca Salazar. *Género y derechos humanos. Recomendaciones para la Ley de Aguas del Distrito Federal*. México, Inmujeres-DF / Sedeso / Mujer y Medio Ambiente, 2014.
- SANDOVAL Terán, Areli, Olga Guzmán y Claudia Campero Arena. Documento de trabajo preparatorio para la Novena Sesión Plenaria de la Mesa de Diálogo por la Transparencia, “Transparencia en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México”. COMDA, 17 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.comda.org.mx/wp-content/uploads/2011/08/Mesa-Transparencia-COMDA-SACM.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Social. *La expansión de las ciudades 1980-2010*. México, Sedesol-Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, 2012.
- Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal. *Mortalidad en el D. F. 1990-2008*. SS-GDF, México, 2009.
- Sistema de Aguas de la Ciudad de México. *Compendio 2008*. México, Sacmex, Gobierno del Distrito Federal, 2008.
- *Derecho humano al agua, el papel del Estado y los organismos operadores. Revista H₂O. Gestión del agua*. México, núm. 7, 2015.
- Plan Agua para el Futuro CDMX, Programa de Sustentabilidad y Gestión de los Servicios Hídricos. México, Sacmex, 2014.
- Sistema Integral de Gestión de Información. *Sistema Integral de Información 2012-2013*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013.
- SOTO, Gloria. “Tarifas y derecho humano al agua”. En: *DFensor, Revista de Derechos Humanos*, núm. 7, México, 2015.
- Universidad Autónoma Metropolitana. *Encuesta sobre consumo y percepción del agua en hogares del D. F.* México, UAM, 2011.

Capítulo 7. Derecho a la alimentación



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

El derecho humano a la alimentación fue reconocido específicamente en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en 1948 como componente del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado,¹ y desde 1966 se integra de manera destacada en el conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales pactados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.²

Existe un claro desfase entre los progresos realizados en el ámbito internacional respecto a la comprensión de la naturaleza de este derecho, la definición de las obligaciones del Estado, las adecuaciones

¹ Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General, Resolución 217/A/III, 1948.

² Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General, Resolución 2200A (XXI), 1966.

del marco legislativo nacional mexicano y su inclusión en políticas públicas y programas de gobierno para garantizar su ejercicio, lo cual puede explicar parcialmente su exclusión del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009. En los pactos, tratados, conferencias, protocolos y observaciones del sistema de las Naciones Unidas para la protección de los derechos, se ha alcanzado una definición operativa precisa del derecho a la alimentación, que no se ha plasmado con la precisión requerida para su aplicación nacional en el marco jurídico de la mayoría de los países.³

En el ámbito internacional, se ha precisado la naturaleza del derecho a la alimentación a través del sistema institucional de protección a los derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales y culturales. Al señalamiento genérico de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la definición tautológica del *derecho a la alimentación adecuada* del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, han seguido un conjunto de precisiones acerca de su naturaleza y contenido. En la Convención sobre los Derechos del Niño (1959, 1989),⁴ la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979),⁵ y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

³ Miguel Carbonell, “¿Qué significa el derecho a la alimentación?”. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XIV, núm. 135, septiembre-diciembre 2012, pp. 1063-1078. Todo el marco jurídico federal y por entidad federativa y los tratados y pactos internacionales vigentes se encuentran disponibles en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/index.php>

⁴ Organización de las Naciones Unidas, Declaración sobre los Derechos del Niño, Asamblea General, Resolución 1386 (XIV), 20 de noviembre de 1959; Convención sobre los Derechos del Niño, Asamblea General, Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.

⁵ Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 11, 12 y 14), Asamblea General, Resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979.

(2006),⁶ se reivindica la obligación del Estado de garantizar el acceso pleno a los derechos económicos, sociales y culturales para los grupos que por su condición de exclusión social tienen obstáculos para satisfacerlos por sí mismos o a través de su grupo familiar.

En el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988), artículo 12, se define claramente la esencia del derecho a la alimentación: “Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual”.

Las precisiones desarrolladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y por el Relator Especial del derecho a la alimentación entre fines del siglo pasado y los primeros años del presente constituyen la base para la comprensión y el ejercicio pleno de este derecho.

La Observación general número 12 del Comité es la base jurídica del derecho a la alimentación, ya que establece los elementos que componen su núcleo y describe las obligaciones que entraña su cumplimiento: el derecho a la *alimentación adecuada* es un derecho complejo que no debe interpretarse en forma restrictiva ni asimilarse únicamente a cubrir los requerimientos de calorías, proteínas y otros nutrientes.⁷ El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, en respuesta al mandato de precisar la naturaleza y alcances de este derecho, asume la definición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y desarrolla una definición más amplia, que extiende el derecho al concepto de *seguridad alimentaria*:

⁶ Organización de las Naciones Unidas, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Asamblea General, Resolución 61/106, 13 de diciembre de 2006.

⁷ Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, Resolución E/C.12/1999/5, Ginebra, 1999.

Todas las personas tienen el derecho a tener acceso de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna.⁸

En esta definición se identifican la accesibilidad física y económica y la disponibilidad permanente de los alimentos como los componentes generales de este derecho, a la vez que se resaltan las características particulares que los alimentos deben poseer para el pleno cumplimiento del derecho: ser adecuados, suficientes, sostenibles, inoocuos y culturalmente aceptables para todas las personas.

Es preciso que el cumplimiento del derecho a la alimentación no se conciba simplemente como la obligación de abastecer alimentos gratuitos o baratos a la población en situación de pobreza o mediante transferencias económicas etiquetadas como *apoyo alimentario*. El cumplimiento del derecho a la alimentación implica actuar de manera integral en todos los componentes del sistema alimentario, desde la producción misma de los alimentos, pasando por su abasto y comercialización, hasta su consumo. En 2004, el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura emitió las Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional,⁹ donde precisó las pautas que deben seguir

⁸ Organización de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler, A/HRC/7/5, Ginebra, 2008.

⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º periodo de sesiones, Roma, FAO, 2004.

los gobiernos para el establecimiento de un sistema que permita a las personas el acceso digno a los alimentos adecuados, así como para la creación de un sistema de seguridad para aquellas que no puedan hacerlo por sí mismas, desde una perspectiva de derechos humanos.

Una de las principales limitaciones de la comprensión y definición de los alcances del derecho a la alimentación fue su subordinación a otros derechos y a las condiciones determinantes del acceso social normal a una alimentación adecuada. La indefinición inicial del término *alimentación adecuada* también contribuyó a confundir la operatividad y la responsabilidad precisa del Estado en el cumplimiento del derecho.¹⁰

De esta manera, la reciente consolidación de la alimentación adecuada como un derecho autónomo tuvo su impulso en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación¹¹ convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y que se verificó en Roma en 1996; y en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que en 1999 desarrolló el concepto de alimentación adecuada como derecho humano, así como las principales obligaciones del Estado para su cumplimiento, en su Observación general número 12.¹² El carácter reciente de esta consolidación implica que en la mayoría de los países no se ha desarrollado el marco legislativo adecuado para garantizar el respeto, protección y realización del derecho a la alimentación, ni las capacidades institucionales de gobernanza y construcción de ciudadanía requeridas para tal fin.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas creó la figura del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, cuyo

¹⁰ Enrique de Loma Osorio, “El derecho a la alimentación. Definición, avances y retos”. En: *Boletín ECOS*, núm. 4, octubre de 2008, pp. 1-3.

¹¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 1996, objetivo 7.4.

¹² Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, nota 7.

mandato es fortalecer la exigibilidad de este derecho y la clarificación de su contenido. Con ello culminó un largo proceso de más de medio siglo para transitar desde la prerrogativa discrecional de proporcionar apoyo alimentario a sectores de la población en situación de exclusión social, en la mayor medida posible para lograr la satisfacción de sus requerimientos alimentarios, hacia la obligación de los Estados de garantizar el derecho a la alimentación de todas las personas que habitan en su territorio o transitan por él.

En el caso de México, a partir de 1992,¹³ numerosos grupos civiles impulsaron ante el poder legislativo diversas iniciativas de reforma constitucional para el reconocimiento del derecho a la alimentación en los términos establecidos por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado por el Gobierno de la República y, por tanto, ya parte del marco jurídico nacional. Todas estas iniciativas se estrellaron contra el rechazo y el bloqueo de la mayoría parlamentaria en diversas comisiones dictaminadoras. En la narrativa de los debates, los argumentos de las y los legisladores evidencian su total incomprensión de la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁴

Finalmente, el 13 de octubre de 2011, en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoció que: “Toda persona tienen derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. En la misma fecha, se adicionó al artículo 27 constitucional que: “El desarrollo rural integral y sustentable

¹³ Cámara de Diputados-Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios, *El derecho constitucional a la alimentación*, México, Cámara de Diputados-LV Legislatura, 1994.

¹⁴ Liza Covantes, “Derecho humano a la alimentación, explícito en la constitución mexicana: ¿qué sigue para asegurar a todos un acceso a alimentos adecuados?”. En: *El derecho a la alimentación en México: Recomendaciones de la sociedad civil para una política pública efectiva*, México, Oxfam México / Crece, 2013, pp. 19-26.

[...], también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

No obstante, han transcurrido más de cuatro años sin que se haya emitido la ley reglamentaria del derecho, por lo cual la exigibilidad y justiciabilidad de este derecho continúa teniendo importantes limitaciones, al no estar claramente definidos sus alcances legales aplicativos y los órganos y funcionarios de gobierno específicamente obligados a garantizarlo. Existe una iniciativa de ley reglamentaria aprobada por la Cámara de Diputados, cuyo análisis y discusión en el Senado de la República se encuentra pendiente.

La adecuación de las leyes secundarias avanza con lentitud y hace referencia al derecho en lo general, sin especificar los mecanismos de garantía, exigibilidad o justiciabilidad. Por ejemplo, en los derechos a la salud y educación, en un principio, las reformas constitucionales del reconocimiento de estos derechos iniciaron con la adición de una frase, que posteriormente dio lugar a la promulgación de una ley general –protección a la salud, educación de calidad–, sin que se realizara una reforma sustantiva del articulado en función del enfoque de derechos. El reconocimiento del derecho a la alimentación propició reformas en el articulado de estas leyes para incluir los atributos “nutritiva, suficiente, y de calidad” en los referentes a la alimentación. Se han reformado ambas leyes para enfrentar la epidemia de obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles asociadas.

Otras leyes secundarias del ámbito federal relacionadas con el derecho a la alimentación –Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley de Desarrollo Social, Ley de Asistencia Social y Ley de Ayuda Alimentaria para los Trabajadores– no se han actualizado en función del reconocimiento constitucional de ese derecho del marco jurídico internacional. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable define la seguridad alimentaria como “el abasto oportuno, suficiente e incluyente de alimentos a la población”.

Un caso positivo de adecuación del marco jurídico en materia de reconocimiento del derecho a la alimentación lo constituye el proceso

que llevó a legislar sobre el expendio y distribución de alimentos en las escuelas del país. Desde 2004, diversas organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas documentaron con rigor científico el grave daño a la salud y a la economía nacional que ocasionaba el consumo generalizado de “alimentos chatarra”, y emprendieron una intensa movilización desde el enfoque de la defensa de los derechos a la salud y a la alimentación, y del interés superior de la infancia. Se conformó una red social de convergencia de organizaciones y personas del ámbito académico, y se realizó una amplia labor de difusión pública y gestión ante legisladores, legisladoras, autoridades y organismos nacionales e internacionales de derechos humanos para exigir que se regulara la venta de alimentos en las escuelas y se prohibiera la presencia de los alimentos no saludables. La participación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y del Relator Especial de la Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, de legisladores y legisladoras de diversos partidos y del Frente Parlamentario contra el Hambre fue de suma importancia. Si bien hubo que enfrentar una gran resistencia de parte de las empresas fabricantes de estos productos, por medio de personas dedicadas al cabildeo, la publicidad, la comunicación, e incluso de legisladores y legisladoras y funcionarios y funcionaras afines a esos intereses, finalmente se logró alinear todo el marco jurídico con enfoque de derechos, desde las reformas constitucionales (octubre de 2011, febrero de 2013), hasta la Ley General de Educación (septiembre de 2013), y los lineamientos emitidos por la Secretaría de Salud (mayo de 2014) con disposiciones y sanciones precisas para garantizar que únicamente hubiera alimentos saludables en las escuelas. Como producto de los cambios en el marco jurídico, quedaron prohibidos los alimentos chatarra en las escuelas, así como la publicidad de estos productos dirigida a niños y niñas, y se estableció un impuesto a las bebidas azucaradas, además de hacer obligatoria la instalación de bebederos en las escuelas.

Sin embargo, no existen casos paradigmáticos de litigios estratégicos para la reivindicación del derecho a la alimentación. Los litigios

asumidos por la Suprema Corte de Justicia en los que se menciona el derecho a la alimentación se refieren a apelaciones de juicios entre particulares para el otorgamiento de pensiones o compensaciones, o bien a actos de autoridad en los que se daña o despoja a la persona querellante de sus medios de subsistencia.

En tanto, en el mundo, la protección del derecho a la alimentación de las personas detenidas y de los pueblos indígenas por parte del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha constatado en más de 450 casos, la violación de derechos civiles y políticos para proteger el derecho a la alimentación. En varios casos, personas detenidas o sus parientes invocaron, por ejemplo, el derecho de ser tratados con humanidad y dignidad y el derecho de no ser sometidos a trato crueles, inhumanos y degradantes para proteger el derecho a la alimentación. La jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos incluye además varios casos en que comunidades indígenas acudieron al Comité invocando el derecho de las minorías a su propia cultura para proteger su derecho a la alimentación.¹⁵

En 2004, como respuesta a una solicitud presentada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia emitió una opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en el territorio palestino ocupado, y en ella condenó la existencia de una violación del derecho a la alimentación. Por primera vez, concluyó que existía una violación del derecho a la alimentación, es decir que este derecho es justiciable.¹⁶

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite alrededor de cien decisiones al año, la mayoría de las cuales se refieren a los derechos civiles y políticos. Una parte hace referencia a peticiones que alegan la violación del derecho a la alimentación consagrado en el artículo XI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes

¹⁵ Christophe Golay, *Derecho a la alimentación y acceso a la justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*, Roma, FAO, 2009, p. 38.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 39-40.

del Hombre, o del derecho a la alimentación reconocido por medio de otros derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en especial el derecho a la vida y el derecho a la propiedad. La mayor parte de estos casos se refiere a la protección del derecho a la alimentación de los pueblos indígenas.¹⁷

En el ámbito de la planeación y la programación del Gobierno Federal, tanto el Programa Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales de Desarrollo Social 2013-2018, el Decreto de la Cruzada Nacional contra el Hambre¹⁸ y el Programa Nacional México Sin Hambre ponen en un primer plano el enfoque de derechos, entre los que se alude de manera destacada al derecho a la alimentación como un eje estratégico.

El Programa Sectorial de Salud omite por completo la referencia al derecho a la alimentación y mantiene el enfoque administrativo de acciones de gobierno: instrumentar la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes; fomentar la alimentación correcta en los niveles individual, familiar, escolar y comunitario a través de estrategias innovadoras de mercadotecnia social; coadyuvar en la provisión de alimentos y suplementos alimenticios para una nutrición adecuada en la población menor de cinco años; promover la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad; desarrollar programas para abatir la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez.

El Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, si bien invoca la reforma constitucional que reconoce el derecho a la alimentación y la definición de seguridad alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, tiene una visión productivista de mercado.

¹⁷ *Ibid.*, p. 47.

¹⁸ Secretaría de Desarrollo Social, Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. En: *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 2013.

Caracteriza la pobreza rural como consecuencia de bajos ingresos y bajo desarrollo de capital humano y enuncia como estrategia la de elevar la productividad para alcanzar el máximo potencial del sector agroalimentario incrementando su productividad, competitividad y rentabilidad. La visión de que el campo sea negocio prima explícitamente en el enfoque y en los programas sectoriales; la alusión a los atributos de sustentabilidad, inclusión social y seguridad alimentaria es tangencial y no se traduce en políticas sustantivas. Se privilegian los agronegocios, y la economía campesina es vista en función de su atraso y marginalidad, lo cual la excluye de los apoyos presupuestales principales.

El marco jurídico de la Ciudad de México tiene una ley específica, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual, según su artículo 1º, tiene por objeto “establecer las actividades estratégicas prioritarias para el desarrollo a la seguridad alimentaria y nutricional, y garantiza el derecho universal a la alimentación y a la seguridad alimentaria para todos los habitantes del Distrito Federal”.¹⁹

Esta ley dispone establecer una política de garantía del derecho humano y la adecuada nutrición de toda la ciudadanía de manera sustentable; la creación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito Federal, con la participación de los sectores público, social y privado en la planeación, diseño, toma de decisiones, programación, ejecución de acciones, evaluación y actualización de las políticas y acciones que garanticen el derecho; la definición de los criterios, principios básicos, objetivos, atributos, normas y responsables de la política alimentaria y nutricional y sus instrumentos. También determina las responsabilidades del Ejecutivo de la Ciudad de México, en coordinación con los órganos político-administrativos, para lograr los objetivos de esta ley; y el establecimiento de una red de seguridad alimentaria que garantice el derecho humano a la alimentación y haga

¹⁹ Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de septiembre de 2009.

efectivo el acceso de todas y todos los ciudadanos a alimentos inocuos y de calidad nutricional.

La Ley considera la formulación de una canasta básica alimentaria recomendada y una dieta correcta, definidas por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Asimismo, prevé la realización de un Programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional como instrumento de planeación del Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, a partir del diagnóstico y la evaluación de los recursos presupuestales para las actividades, acciones y metas establecidas para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional.

La Ley establece que los alimentos que se abastezcan o distribuyan a través del Programa para la Seguridad Alimentaria y Nutricional provendrán preferentemente de la producción local y luego nacional y de organizaciones de pequeños y medianos productores locales y regionales. Para tal efecto, el Gobierno de la Ciudad de México, a través de las dependencias y entidades responsables, revisará y modificará la normatividad aplicable al abastecimiento de productos alimentarios, procurando un contenido mínimo local de 70 por ciento de sus compras totales.

De acuerdo con el artículo 7º de la misma ley, la política del Gobierno de la Ciudad de México en materia de seguridad alimentaria y nutricional se dirigirá al logro de los siguientes objetivos generales:

I. Cumplir en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía pueda gozar de su derecho social universal a la alimentación;

II. Asegurar y mantener la seguridad alimentaria y nutricional del Distrito Federal para lograr el acceso a una alimentación correcta, culturalmente aceptable, inocua, sana, suficiente y variada, para las y los habitantes;

III. Integrar las políticas y programas contra la pobreza alimentaria en el marco de las políticas contra la desigualdad social;

IV. Impulsar la política de seguridad alimentaria, con la participación de personas, comunidades, organizaciones y grupos sociales que deseen con-

tribuir en este proceso de modo complementario al cumplimiento de la responsabilidad social del Estado y a la ampliación del campo de lo público;

V. Establecer los mecanismos para que el Gobierno del Distrito Federal cumpla de manera eficiente su responsabilidad en el desarrollo de la seguridad alimentaria y nutricional;

VI. Definir las responsabilidades de cada uno de los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal que se vinculen al tema de la seguridad alimentaria y nutricional;

VII. Fomentar las propuestas de la ciudadanía y sus organizaciones en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional y su contribución a las innovaciones en este campo, a fin de fortalecer la sustentabilidad de las acciones que se emprendan;

VIII. Avanzar en la definición de mecanismos y procedimientos que garanticen la plena exigibilidad del derecho a la alimentación en el marco de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal.

La Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México²⁰ establece los derechos específicos de esta población en materia de alimentación:

III. Promover en todos los grupos de la sociedad y, en particular, en quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, de niños, niñas y adolescentes, los principios básicos de la salud y la nutrición, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes;

[...]

VI. Garantizar la prestación de servicios de atención médica respetuosa, efectiva e integral durante el embarazo, parto y puerperio, así como para sus hijas e hijos y promover la lactancia materna exclusiva dentro de los primeros seis meses y complementaria hasta los dos años;

[...]

²⁰ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 12 de noviembre de 2015.

VIII. Combatir la desnutrición crónica y aguda, sobrepeso y obesidad, así como otros trastornos de conducta alimentaria, mediante la promoción de una alimentación equilibrada, el consumo de agua potable, el fomento del ejercicio físico, e impulsar programas de prevención e información sobre estos temas;

Dicha Ley, para asegurar una adecuada protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, crea el Sistema de Protección, como instancia encargada de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable para el Distrito Federal, a diferencia de la ley federal correspondiente, tiene un enfoque de derechos en todo su articulado. El capítulo II define los derechos alimentarios y campesinos: derecho a la alimentación, a la soberanía, a la seguridad, a la educación y a la cultura alimentarias.

La Ley para la Prevención y Combate de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal, cuyo objeto es establecer los principios del programa específico a tal fin, aporta el reconocimiento explícito de la lactancia materna como el primer derecho humano a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Otro aporte de esta ley es el reconocimiento de la obligación del Estado de “garantizar el conocimiento, difusión y acceso a la información de la sociedad en general, en materia de prevención y combate de la obesidad, sobrepeso y trastornos de la conducta alimentaria, teniendo como prioridad el interés superior del niño y la niña sobre cualquier otro”, y de promover “los elementos necesarios para hacer accesible a la población alimentos naturales y frescos, dando preferencia a los pequeños y medianos productores de la localidad”.²¹

²¹ Ley para la Prevención y Combate de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal (art. 5, frac. V y IV). En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de octubre de 2008; última reforma publicada, 8 de octubre de 2014.

Las leyes de Educación, de Salud, de Desarrollo Social, de Atención Integral para el Desarrollo de las Niñas y los Niños en Primera Infancia, y Ambiental de Protección a la Tierra no incorporan en forma explícita el derecho a la seguridad alimentaria en lo pertinente a sus respectivos ramos. Su enfoque es más bien de índole administrativa y sólo aluden en forma genérica a los derechos sociales y al enunciado de acciones relativas a la alimentación y nutrición. Las leyes de albergues para niños, niñas y adultos mayores y de Asistencia e Integración Social tampoco contienen elementos afirmativos del derecho a la alimentación.

No obstante que el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 reconoce también en forma destacada la alimentación –junto con la salud, la educación y la cultura– como derecho fundamental, y establece en forma detallada objetivos, metas y líneas de acción para lograr su realización,²² el derecho a la alimentación no fue considerado dentro de ningún bloque de derechos en el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* de 2008,²³ ni en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009. En el capítulo “Derecho a la salud”, el *Diagnóstico* incluye un corto inciso relativo a los “trastornos alimenticios”, en el cual se alude a “la relación estrecha que existe entre el derecho a la salud y el derecho a una alimentación adecuada”, en función de los daños a la salud asociados con la “mala alimentación, la desnutrición y las deficiencias de vitaminas y minerales”.²⁴

La ausencia del derecho a la alimentación en el *Diagnóstico* de 2008 y en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009 es reveladora de un largo proceso de obstáculos en la comprensión cabal de este derecho tanto en lo que respecta a su propia

²² Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.

²³ *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, PDHDF, 2008.

²⁴ *Ibid.*, p. 266.

naturaleza, como a las obligaciones del Estado para su realización y a los mecanismos de acceso efectivo, exigibilidad y justiciabilidad.

B. Principales problemáticas

La adhesión del Estado mexicano al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a otros pactos y acuerdos internacionales de protección de los derechos humanos, así como su reconocimiento de los sistemas, comisiones y cortes internacionales de protección de los derechos humanos, han obligado a la modificación progresiva del marco jurídico constitucional, legal y reglamentario para incorporar el enfoque de derechos. De manera progresiva también, en la formulación de los planes y programas de gobierno –tanto a escala nacional como de la Ciudad de México– se ha incorporado, al menos discursivamente, el enfoque de derechos.

El reconocimiento de derechos por parte del Estado mexicano ha sido en buena medida tratado como un asunto de buena aplicación administrativa, asumiendo inercialmente que las políticas públicas existentes de salud, educación, vivienda, servicios urbanos, alimentación, entre otras, corresponden a las acciones de garantía de los derechos que el Estado está obligado a efectuar. Sin una visión crítica, es posible que se obstaculice seriamente el ejercicio del derecho, pues las acciones pueden en realidad derivarse de modelos incluso contrarios a este enfoque, en particular en el ámbito económico, lo que genera consecuencias como ruptura del tejido social, distorsión del sistema alimentario local, destrucción de la cultura alimentaria, depredación ambiental, dependencia económica, entre otros.²⁵

²⁵ Mario Luis Fuentes, “Complejidad y exclusión social”. En: Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*, México, Siglo XXI Editores / UNAM-IIS, 2008, pp. 182-196.

El crecimiento económico y la revolución verde

En la década de 1970, ante lo que se avecinaba como una crisis del campo y alimentaria, los organismos internacionales convocaron a la Conferencia Mundial de la Alimentación (1974) para tratar asuntos vinculados con las políticas agropecuarias. El propio sistema de las Naciones Unidas privilegió durante buena parte de la segunda mitad del siglo pasado el enfoque desarrollista para enfrentar y solucionar los graves problemas de hambruna, hambre y desnutrición en la mayoría de los países del mundo. De acuerdo con esta visión, la falta de crecimiento económico y la escasa producción de alimentos explicaban la permanencia de estos problemas. En consecuencia, se consideró que, únicamente mediante el desarrollo industrial y el incremento de la producción de alimentos, las familias podrían tener el ingreso necesario y se lograría que hubiera suficientes alimentos en el mercado para satisfacer las necesidades alimentarias de la población. Más que reivindicar el derecho a la alimentación en sí, el sistema de las Naciones Unidas se centró en el objetivo de producir alimentos suficientes y hacerlos llegar adonde más se necesitaran.

Así, el acceso universal a una alimentación adecuada quedó subordinado y pospuesto al logro de metas de crecimiento económico y producción de alimentos. Mientras tanto, las acciones de los organismos internacionales y nacionales debían ocuparse de actividades asistencialistas, como el reparto de alimentos a la población en situación de pobreza y a víctimas de desastres naturales.²⁶

Desde su fundación en 1945, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura centró sus esfuerzos en incrementar la disponibilidad mundial de alimentos, recurriendo principalmente a promover la ampliación de la frontera agrícola mediante la explotación intensiva con recursos tecnológicos avanzados: revolución verde,

²⁶ Conferencia Internacional sobre Nutrición, *Elementos principales de estrategias nutricionales*, Roma, FAO, 1992, p. 394.

semillas genéticamente “mejoradas”, mecanización de la agricultura, construcción de grandes obras hidráulicas, uso intensivo de agroquímicos, etc. De modo complementario, el Programa Mundial de Alimentos de la Organización de las Naciones Unidas promovió la canalización de los excedentes regionales de alimentos hacia los países con mayores problemas de hambrunas y desnutrición.

En la Conferencia Mundial sobre la Alimentación convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en Roma en 1974, se reconoció que la seguridad alimentaria, si bien había que abordarla desde varios ángulos, se alcanzaría mediante el fortalecimiento de la producción de alimentos básicos en los países en desarrollo, las políticas nacionales de reservas alimentarias, los programas de ayuda alimentaria y otras medidas, incluyendo los acuerdos comerciales a largo plazo. Los gobiernos asistentes a la Conferencia se comprometieron a adoptar medidas nacionales e internacionales para lograr un desarrollo acelerado de la producción de alimentos y ayudar a los países en desarrollo vulnerables a las fluctuaciones de las cosechas y al incremento de la demanda por crecimiento demográfico excesivo.²⁷

Diez años después de la conferencia de Roma, las metas previstas de suficiencia alimentaria a escala global se habían alcanzado y superado, pero las condiciones de alimentación y nutrición en los países pobres apenas habían tenido una ligera mejoría.

En México, en la década de los setenta se logró un notable incremento de la disponibilidad de energía alimentaria hasta superar holgadamente la disponibilidad aparente de tres mil kilocalorías diarias por habitante –alrededor de cincuenta por ciento superior al requerimiento promedio de la población–, sin que hubiese evidencia de mejoría alguna de las condiciones de nutrición de la población infantil.²⁸

²⁷ Organización de las Naciones Unidas, Informe de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación, Roma, ONU, 1974.

²⁸ Abelardo Ávila Curiel, Gabriela Rangel y Jesús Flores, *La política alimentaria en México*, México, Cámara de Diputados-Centro de Estudios para el Desarrollo

La Segunda Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural (1979) documentó la grave situación nutricional de la infancia en el medio rural mexicano. Diez años después, una tercera Encuesta Nacional de Alimentación en el Medio Rural (1989) documentó la persistencia de esta misma situación.²⁹

Si bien la evidencia mostró que no bastaba contar con alimentos suficientes a escala nacional para erradicar el hambre y alcanzar una buena nutrición para toda la población, la visión desarrollista prevaleció. Incluso en 1988, en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), el artículo 12, Derecho a la alimentación, señala:

Con el objetivo de hacer efectivo este derecho y de erradicar la desnutrición, los Estados Parte se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.³⁰

La persistencia de una elevada prevalencia de desnutrición en países con suficiente disponibilidad de alimentos condujo a otra vertiente del desarrollismo para erradicar el hambre y la desnutrición de la población: la del desarrollo económico, el cual debería generar los empleos de calidad que permitirían a la mayoría de la población contar

Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2011, pp. 66-84.

²⁹ Abelardo Ávila Curiel *et al.*, “La desnutrición infantil en el medio rural mexicano”. En: *Salud Pública de México*, vol. 40, núm. 2, marzo-abril de 1998, pp. 150-160.

³⁰ Organización de Estados Americanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, Resolución de la Asamblea General, 17 de noviembre de 1988, San Salvador, El Salvador.

con los recursos suficientes para adquirir los alimentos necesarios, ya existentes en el mercado, a fin de satisfacer sus necesidades nutricionales. Así, nuevamente se dejó a la asistencia social alimentaria la responsabilidad de atender a la población marginal que por diversas situaciones no pudiera incorporarse funcionalmente al mercado laboral.³¹

En México se asumió que el crecimiento económico derivado del auge en la producción petrolera en la década de los setenta del siglo pasado, aunado a una mayor disponibilidad de alimentos y a la extensión de los servicios de salud, permitiría el abatimiento de la desnutrición en el corto plazo.³²

El modelo desarrollista para resolver el problema de acceso a una alimentación adecuada entró en crisis durante la última década del siglo XX. El mayor suministro interno de alimentos y el crecimiento económico fueron insuficientes: la mayoría de la población de los países en desarrollo seguía sin acceder a este derecho por carecer de recursos económicos. Resultó evidente que la desigualdad del ingreso, más que la baja producción de alimentos o la falta de crecimiento económico, era lo que generaba una enorme proporción de población en situación de pobreza sin capacidad para acceder a una alimentación mínima suficiente.

Orientación hacia el mercado, ajustes estructurales y programas de combate a la pobreza

A partir de los años ochenta del siglo XX, comenzó un viraje en la política económica no sólo en los países desarrollados sino también en los llamados en vías de desarrollo. Sobre todo desde la proclamación

³¹ The World Bank, *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1986.

³² Nora Lustig y Rosario Pérez Espejo, “Sistema alimentario mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos”. En: *Problemas del Desarrollo*, vol. 13, núms. 51-52, 1982, pp. 247-286.

del Consenso de Washington, la política económica se orientó en términos generales al abandono creciente del papel regulatorio del Estado, en particular en la economía, y a dejar la solución de los problemas de falta de crecimiento y distribución del ingreso a las fuerzas del mercado.

A lo largo de las dos últimas décadas del siglo pasado, los ajustes estructurales en los países en vías de desarrollo –puestos en práctica bajo la conducción del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional– se tradujeron en el debilitamiento del aparato de Estado, la cancelación de políticas compensatorias, subsidios y mecanismos de control de precios de los alimentos básicos, así como en la liberalización de la importación de alimentos, entre otras medidas.³³ La aplicación rigurosa de este modelo en México dio lugar al estancamiento del crecimiento económico, el deterioro acelerado del medio rural pobre, el incremento de la desigualdad y de la pobreza tanto rural como urbana, interconectadas por intensos procesos migratorios.³⁴

El paradigma desarrollista cedió entonces su lugar al enfoque de “superación de la pobreza”, según el cual, no bastaban el crecimiento económico y la mayor producción de bienes para resolver las graves carencias sociales que sufría buena parte de la población. La forma de lograr el acceso efectivo de la población en situación de pobreza a esos bienes dio lugar a dos modelos alternativos: un modelo basado en el principio de que el libre mercado era el único medio capaz de asegurar el progreso y por tanto combatir la pobreza;³⁵ confrontado con otro modelo, basado en el principio de que la exclusión social era

³³ World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 2000.

³⁴ José Luis Calva, “Derechos sociales y desarrollo incluyente. Prólogo”. En: José Luis Calva (coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 12, México, Juan Pablos, 2012, pp. 9-16.

³⁵ Santiago Levy, *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progresión-Oportunidades*, México, FCE, 2009.

lo que impedía que la población accediera a la satisfacción plena de sus necesidades, y, en consecuencia, era esta exclusión la verdadera generadora de la pobreza.³⁶

Las transferencias monetarias condicionadas se impusieron como política social del Gobierno Federal a partir de 1997 con el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), hasta abarcar en 2005, con el nombre de Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a cinco millones de familias en situación de pobreza, casi el total de las familias identificadas en situación de pobreza de capacidades. A partir de 2004, este programa se complementó con el Programa de Apoyo Alimentario, el cual otorga transferencias no condicionadas a familias en situación de pobreza extrema en imposibilidad de cumplir con la corresponsabilidad por carencia de acceso a los servicios de educación y salud requeridos para cumplir el condicionamiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. En el presente sexenio, este programa cambió nuevamente de nombre a Prospera, Programa de Inclusión Social.³⁷

A partir de estudios parciales, se pretendió demostrar que este modelo era eficaz para disminuir la pobreza extrema³⁸ y mejorar la nutrición de los niños y las niñas de las familias *beneficiarias* del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.³⁹ Sin embargo, el efecto

³⁶ Patricia Ramírez y Alicia Ziccardi, “Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. Una introducción”. En: Rolando Cordera, Patricia Ramírez, Alicia Ziccardi (comps.), *op. cit.*, nota 25, pp. 23-48.

³⁷ Secretaría de Desarrollo Social, *Diagnóstico de Prospera Programa de Inclusión Social*, México, Sedesol, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Reingenieria_Gasto/imagenes/Ventanas/Ramo_20/20S072.pdf

³⁸ Emmanuel Skoufias, *Progresá and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of an Evaluation*, Washington, International Food Policy Research Institute, 2001.

³⁹ Juan A. Rivera *et al.*, “Impact of the Mexican Program for Education, Health, and Nutrition (Progresá) on Rates of Growth and Anemia in Infants and

inmediato de las transferencias sobre el ingreso familiar se diluyó en el corto plazo, retrocediendo paulatinamente. La serie de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares muestra que la disminución de la pobreza observada en los primeros años de las transferencias (2000-2004) se revirtió hasta regresar a los niveles de 1992 en la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares 2012.⁴⁰

Consecuencias en el estado de la alimentación y la salud nutricional

Los cambios mencionados repercuten en la condición nutrimental de la población:

[...] las economías capitalistas y globalizantes han impulsado el cambio en los hábitos alimenticios dado que éstos se rigen cada vez más por las exigencias [del mercado;] hoy se impulsa la intensificación de la producción agrícola para producir determinados alimentos[;] aunado a ello existe una concentración de los productos agroalimentarios en empresas multinacionales, a la vez [que] se extiende una ampliación y especialización en la distribución de alimentos por medio de redes comerciales cada vez más difundidas[,] lo que lleva a la internacionalización de la alimentación[;] con ello la política económica desarrollada actualmente desprotege la producción nacional de subsistencia y deja regir al mercado la regulación del acceso a alimentos de alto contenido nutricional [... Se extiende la utilización de alimentos de baja calidad nutricional].⁴¹

Young Children: A Randomized Effectiveness Study”. En: *JAMA, The Journal of the Medical American Association*, vol. 291, núm. 21, 2 de junio de 2004, pp. 2563-2570.

⁴⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Informe de pobreza en México 2012*, México, Coneval, 2013.

⁴¹ Graciela Soria Sánchez y Víctor Herminio Palacio Muñoz, “El escenario actual de la alimentación en México”. En: *Textos & Contextos* (Porto Alegre), vol. 13,

La forma en que el escenario descrito impacta en la situación de la alimentación y de su garantía como derecho puede describirse con algunos de los siguientes elementos:

- Aumento del déficit de la balanza alimentaria 2006-2011, que afecta en particular a productos básicos como el arroz y el trigo, lo que incide de manera directa en la seguridad alimentaria.
- Anteriormente, los supermercados se instalaban en las grandes ciudades y en zonas de estratos de población de ingreso medio-alto. En la actualidad, cada vez se ubican más en pequeñas ciudades y en áreas de población de bajos ingresos.
- Para el periodo 2010-2013, una tasa superior de crecimiento de los precios de alimentos y bebidas (sin incluir alcohol) y de la canasta básica, 5.1 y 3.4 por ciento respectivamente, en comparación con el índice general de precios al consumidor, 2.8 por ciento. Algunos productos básicos en particular han tenido incrementos más significativos: huevo (7.4 por ciento), tortilla de maíz (6.8), maíz (6.7), atún y sardina en lata (6.7), arroz (6.4), pollo (6.3), aceites y grasas vegetales comestibles (6.3), queso fresco (5.3), pan blanco (5.2), carne de res (5.1), galletas (5.1) y frutas (5.0 por ciento), entre otros, donde destaca tendencialmente un mayor encarecimiento de las fuentes de proteínas animales.⁴²

La situación nutricional prevaleciente en la Ciudad de México se refleja en los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición

núm. 1, pp. 128-142, enero-junio de 2014, p. 136. Véase también Eduardo Loría y Emmanuel Salas, “Sobrepeso e integración económica en México”. En: *Economía Informa*, núm. 389, noviembre-diciembre 2014, pp. 3-18.

⁴² Graciela Soria Sánchez y Víctor Herminio Palacio Muñoz, *op. cit.*, nota 41, pp. 131, 133, 136.

2006 y 2012,⁴³ la cual evidencia que los niveles de inseguridad alimentaria sentidos por las familias en la Ciudad de México son todavía importantes.

Cuadro 1. Proporción de hogares en las categorías de seguridad o inseguridad alimentaria 2012

| Distrito Federal | |
|-------------------------|-------------------|
| <i>Nivel</i> | <i>Porcentaje</i> |
| Seguridad alimentaria | 38.6 |
| Inseguridad leve | 40.2 |
| Inseguridad moderada | 13.2 |
| Inseguridad severa | 8.0 |
| Total | 100 |

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, Distrito Federal, cuadro 5.2, p. 73.

Como se comenta en la Encuesta:

Los hogares que se clasificaron en la categoría de inseguridad alimentaria leve informan, en primera instancia, preocupación por el acceso a los alimentos, sacrificando la calidad de la dieta. Cuando los hogares se encontraron en inseguridad alimentaria moderada, además del sacrificio en calidad, refirieron restricciones en la cantidad de alimentos consumidos. Los hogares en inseguridad alimentaria severa, además de las vivencias anteriores, relataron experiencias de hambre en adultos y finalmente en niños.⁴⁴

⁴³ Pueden consultarse en: Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados por entidad federativa. Distrito Federal*, México, INSP, 2013 [en línea]. Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/DistritoFederal-OCT.pdf>

⁴⁴ *Ibid.*, p. 65.

La prevalencia de niveles importantes de las enfermedades derivadas de una alimentación insuficiente e inadecuada entre niños y niñas pueden observarse en el cuadro 2:⁴⁵

Cuadro 2. Comparativo de la prevalencia nacional de bajo peso, baja talla, emaciación y sobrepeso en población menor de cinco años, de anemia en población de 1 a 11 años, y de sobrepeso, obesidad y sobrepeso más obesidad en población de 5 a 11 años

| Distrito Federal | | |
|--|------|------|
| | 2006 | 2012 |
| Bajo peso en población menor de 5 años | 0.3 | 1.5 |
| Baja talla en población menor de 5 años | 9.7 | 10.2 |
| Emaciación en población menor de 5 años | 1.2 | 0.4 |
| Sobrepeso y obesidad en población menor de 5 años | 7.5 | 8.2 |
| Anemia en población de 1 a 4 años | 25.3 | 23.1 |
| Anemia en población de 5 a 11 años | 13.3 | 10.6 |
| Sobrepeso en población de 5 a 11 años | 24.8 | 22.1 |
| Obesidad en población de 5 a 11 años | 20.7 | 13.1 |
| Sobrepeso más obesidad en población de 5 a 11 años | 45.5 | 35.2 |

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, Distrito Federal, cuadros 6.1 a 6.4, pp. 74, 76.

En cuanto al estado de salud nutricional entre adolescentes y jóvenes, el cuadro 3 muestra información básica relevante:

⁴⁵ La encuesta aclara sobre estas cifras en cada apartado que no se contó con suficiente poder estadístico para establecer si las diferencias entre 2006 y 2012 fueron estadísticamente significativas.

Cuadro 3. Comparativo de la prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 12 a 19 años

| Distrito Federal | | |
|-------------------------|-------------|-------------|
| <i>Condición</i> | <i>2006</i> | <i>2012</i> |
| Sobrepeso | 21.7 | 20.2 |
| Obesidad | 13.6 | 18.7 |

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, Distrito Federal, cuadro 7.1, p. 79.

Entre los adultos, su estado nutricional se refleja en el cuadro 4:

Cuadro 4. Estado nutricional de adultos de 20 años o más, de acuerdo con la clasificación del índice de masa corporal, 2012

| Distrito Federal | |
|-------------------------|-------------------|
| <i>Estado</i> | <i>Porcentaje</i> |
| Desnutrición | 0.7 |
| Adecuado | 25.5 |
| Sobrepeso | 39.9 |
| Obesidad | 34.0 |
| Obesidad abdominal | 78.8 |

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, Distrito Federal, cuadro 5.2, p. 73.

Las cifras ofrecidas, aun cuando no muestran una tendencia de modificación clara para el periodo de comparación –que en algunos casos tienen una leve disminución y en otros un leve aumento, tal vez por la incertidumbre del diseño estadístico que menciona la Encuesta–, pueden ser indicativas de cierta tendencia estacionaria a corto plazo,

y con ello apuntan a la situación de algunos de los padecimientos más acusados y que requieren por tanto de mayor atención.

Entre niños y niñas menores de 5 años, destaca la prevalencia importante de baja talla al mismo tiempo que sobrepeso y obesidad, así como altos niveles de anemia. Esto apunta con claridad a que una parte importante de la población infantil tendería a un consumo alto de calorías y bajo de alimentos proteicos y de fuente de vitaminas y minerales (frutas, verduras, entre otros). Entre niños y niñas de 5 a 11 años, los niveles de sobrepeso y obesidad indican igualmente el consumo excesivo de carbohidratos y grasas.

En las edades posteriores, lejos de reducirse el problema de la obesidad y el sobrepeso, tiende a aumentar, aun cuando la desnutrición disminuya en adultos. Esto evidencia que el patrón distorsionado de alimentación prosigue y se consolida a lo largo de las etapas de la vida de una amplia capa de la población. Particularmente alarmantes son los niveles de obesidad abdominal, que constituye un factor de riesgo importante de enfermedades cardiovasculares.

Algunos estudios muestran la tendencia a que estas problemáticas se concentren de manera especial entre los estratos de población de menores ingresos. Uno de ellos documenta en general la extensión de la grave epidemia de obesidad entre las familias en situación de pobreza.⁴⁶

Por otra parte, un estudio documenta que la utilización de las transferencias no se tradujo en consumo de bienes favorables a la salud y a la nutrición; por el contrario, encontró que la prevalencia de desnutrición infantil, a igualdad de condiciones socioeconómicas, fue mayor entre los niños y las niñas de las familias que recibían transferencias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.⁴⁷

⁴⁶ Simón Barquera *et. al.*, “Prevalencia de obesidad en adultos mexicanos, 2000-2012”. En: *Salud Pública en México*, vol. 55, supl. 2, 2013, pp. S151-S160.

⁴⁷ Abelardo Ávila Curiel, Gabriela Rangel y Jesús Flores, *op. cit.*, nota 28, pp. 178-181.

El análisis de los resultados en materia de alimentación y nutrición de los programas de transferencias demuestra que el incremento del acceso a alimentos no necesariamente se traduce en alimentación adecuada y buena nutrición. Mayor disponibilidad de recursos económicos, combinada con la distorsión de los patrones de consumo y la persistencia de malas condiciones de vivienda, infraestructura sanitaria e higiene, puede deteriorar gravemente la nutrición de la población, tanto por la persistencia de la desnutrición infantil asociada a un entorno insalubre, como por la generación de una grave epidemia de obesidad a partir de la edad escolar debida a la incorporación del consumo de alimentos industrializados y a la disminución del consumo de alimentos naturales. La doble carga de desnutrición infantil y obesidad en edad adulta que afecta a la mayoría de la población en situación de pobreza en México constituye un grave riesgo para el desarrollo de daño metabólico, lo cual explica el acelerado incremento en el presente siglo de la prevalencia de los padecimientos asociados a este daño: diabetes, hipertensión, dislipidemias, accidentes cerebrovasculares, infartos, neoplasias malignas, entre otros.⁴⁸

Un enfoque alternativo: el enfoque de derechos

Un modelo alternativo para enfrentar el problema de la pobreza extrema y, más aún, para reivindicar la meta del desarrollo humano pleno y universal, es el enfoque de derechos. En lo que concierne al derecho a la alimentación, este enfoque cobra vigencia plena a partir del reconocimiento de que los problemas de hambre, desnutrición e inseguridad alimentaria de gran parte de la población derivan, no de la incapacidad social ni familiar para producir alimentos o generar riqueza

⁴⁸ Juan A. Rivera *et al.*, “Introduction to the double burden of undernutrition and excess weight in Latin America”. En *The American Journal of Clinical Nutrition*, vol. 100, supl., diciembre de 2014, p. 1616S.

económica, sino de mecanismos concretos de exclusión social. Se dispone de suficientes recursos a escala internacional, y en el caso de México a escala nacional y por entidad federativa. Estos mecanismos de exclusión social deben verse como mecanismos de violación de los derechos humanos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; su corrección y satisfacción no se deben posponer, ni hacerse depender de la existencia de suficiente alimento ni de la capacidad económica directa de las personas y familias para adquirirlo. La obligación del Estado es, por una parte, adecuar el marco jurídico interno en armonía con el marco jurídico internacional para reconocer plenamente este derecho y crear las condiciones de su exigibilidad y justiciabilidad, y, por otra, garantizar el ejercicio universal, integral, incondicional y progresivo de este derecho, mediante mecanismos de respeto, protección y realización, haciendo uso eficiente máximo de los recursos disponibles.⁴⁹

C. Conclusiones

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018⁵⁰ establece los objetivos, metas y líneas de acción que servirán de base para la definición e implementación de las políticas públicas de la Ciudad de México. El eje 1, “Equidad e inclusión social para el desarrollo humano”, adopta un enfoque de derechos con el objetivo de reducir la exclusión y la discriminación y aumentar la calidad de vida de las y los habitantes de la Ciudad de México, a través de la promoción colectiva y corresponsable de los derechos humanos.

⁴⁹ Olivier de Schutter, Relator especial sobre el derecho a la alimentación, *Una revolución de derechos. La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe*, Nota informativa 6, Naciones Unidas, septiembre de 2011.

⁵⁰ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.

El área de oportunidad 6 de este eje se refiere de manera específica al derecho a la alimentación. Identifica a la población en situación de inseguridad alimentaria y malnutrición, en especial en función de su condición de vulnerabilidad. Identifica los problemas de pobreza alimentaria, desnutrición, anemia, sobrepeso, obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles asociadas como componentes de la carencia de acceso al derecho a la alimentación. Se plantean tres *objetivos* referentes a esta problemática:

1. Contribuir a la consecución de seguridad alimentaria y una menor malnutrición de las y los habitantes de la entidad.
2. Consolidar una estrategia sostenible de ampliación de la oferta de alimentos saludables a bajo costo.
3. Fomentar el desarrollo rural y la agricultura sustentable a pequeña escala.

Para cumplir con los objetivos y metas del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Gobierno de la Ciudad de México lleva a cabo los siguientes programas: Desayunos Escolares; Comedores Comunitarios, Públicos Gratuitos y Populares; Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años Residentes en el Distrito Federal; Apoyo a Madres Solas Residentes en el Distrito Federal; Entrega de Despensas a Población en Condiciones de Vulnerabilidad; así como una serie de mecanismos para el abasto de alimentos.

El 17 de octubre de 2013, el Gobierno del Distrito Federal emitió un acuerdo por el que se crea el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, dirigido a la población que vive en condiciones de pobreza extrema con carencia alimentaria, y que coordinan la Secretaría de Desarrollo Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal y el Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México. En dicho sistema participan todas las dependencias del Gobierno de la Ciudad que aplican programas, acciones y servicios dirigidos a garantizar el

derecho a la alimentación que tiene la población en la Ciudad de México. En el numeral quinto del Acuerdo, se indica la creación del Programa Aliméntate.

Si bien el Acuerdo indica que el Sistema para la Seguridad Alimentaria y Nutricional “debe garantizar la aplicación de la Ley de la Seguridad Alimentaria para el Distrito Federal”, en la actualidad se limita exclusivamente a articular el Programa Aliméntate, y nada indica que vaya a ir más allá. Este programa puede considerarse como una estrategia reactiva ante la Cruzada Nacional contra el Hambre del Gobierno Federal, ya que está dirigido, en forma idéntica a la Cruzada, “a atender a la población que vive en condiciones de pobreza extrema con carencia alimentaria”.

La Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con la Secretaría de Salud del Distrito Federal y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México, se obliga a “aplicar instrumentos de seguimiento y evaluación que permitan medir los avances en el estado nutricional y de salud de las y los beneficiarios del programa”.

Desde octubre de 2013 y durante 2014, se llevó a cabo la etapa piloto del Programa Aliméntate. Al cierre de 2014 se habían entregado 103 562 paquetes alimentarios a 15 079 familias y facilitado el acceso de las familias a los servicios de salud, empleo y educación. En 2015, se inició la incorporación de las familias adscritas en “Aliméntate”, al Programa Acciones de Apoyo a la Población con Vivienda Precaria; y “Aliméntate” adquiere el estatus de programa social, con recursos propios. Para 2015, Aliméntate previó atender a 26 279 familias a través de la entrega mensual de paquetes alimentarios, con un presupuesto de 62.1 millones de pesos.

Estos programas privilegian únicamente el aspecto de asistencia alimentaria, apoyos puntuales al abasto de alimento o bien son transferencias económicas, condicionadas y no condicionadas, etiquetadas como pensiones alimentarias. En este sentido, se contraviene la recomendación de que el derecho a la alimentación no debe circunscribirse a abastecer alimentos gratuitos o baratos a la población en situación

de pobreza o mediante transferencias económicas etiquetadas como apoyo alimentario.

No obstante que la Ley de Desarrollo Agropecuario, Rural y Sustentable para el Distrito Federal tiene un enfoque de derechos en todo su articulado y destaca enfáticamente los derechos campesinos –a la alimentación, a la soberanía, a la seguridad y a la cultura alimentarias–, el Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural omite por completo este enfoque y se orienta en exclusiva al aspecto productivo centrando sus actividades en las siete demarcaciones territoriales consideradas rurales: Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, La Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta.

El enfoque de derechos en los programas públicos ha tenido que enfrentar una fuerte inercia de programas centralizados y verticales, en los que las decisiones efectivas se toman con criterios arbitrarios, orientados por intereses ajenos y, con frecuencia, contrarios a los objetivos explícitos. Los programas de asistencia alimentaria suelen ser presa fácil de contaminación de intereses políticos y clientelares, así como de corrupción en la definición y compra de sus insumos. Un elemento central para conjurar este tipo de riesgo es la participación activa de la ciudadanía en la formulación de las políticas alimentarias.

El enfoque de derechos es contrario a la concepción de que los receptores de los programas son *beneficiarios* pasivos que deben conformarse con las dádivas gubernamentales. Es claro que las llamadas transferencias condicionadas son contrarias en extremo al enfoque de derechos, pues conciben el acceso a los servicios de salud, educación y alimentación como obligaciones de las y los beneficiarios, a quienes se les impone la responsabilidad por no acceder a la oferta de servicios que el Estado otorga. Así, los derechos efectivos se vuelven obligaciones formales, los sujetos de derecho se convierten en *beneficiarios*, y el Estado elude su obligación de garantizar el derecho y lo transfiere a las y los *beneficiarios*.

Un concepto importante en el ejercicio del derecho a la alimentación es el de *soberanía alimentaria*, entendida como el derecho de los

pueblos a alimentos nutritivos, saludables y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a contar con toda la información necesaria para decidir su propio sistema alimentario y productivo por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas, y con la visión de preservar este derecho para las futuras generaciones. En este último aspecto, la capacidad de decisión soberana implica tener la capacidad de rechazar formas de producción y comercialización depredadoras del medio ambiente, de la salud y de la cohesión social; y reivindicar los sistemas locales de producción basados en la agricultura familiar y respetuosos del medio ambiente, así como la convivencia armónica entre los seres humanos y con la naturaleza.⁵¹

La realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad y la soberanía alimentarias implica el ejercicio de todos los derechos, en particular del derecho de las personas a ser parte de la gestión de los asuntos públicos, el derecho a la libertad de expresión o el derecho a buscar, recibir y transmitir información. La construcción de ciudadanía y la buena gobernanza son requisitos indispensables para la elaboración de políticas públicas integrales tendientes al cumplimiento del derecho a la alimentación.

Puede reconocerse una continuidad en las diversas situaciones, circunstancias y consecuencias del acto de alimentarse en el ser humano: hambruna, hambre, alimentación, nutrición, seguridad alimentaria, que representan una escala de necesidades satisfechas o insatisfechas. Por ejemplo: *a*) en el caso de la hambruna, la sobrevivencia inmediata; *b*) en el caso del hambre, evitar las carencias crónicas y los daños a la salud por una alimentación que no cubra permanentemente las

⁵¹ Declaración de Nyéléni, Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, Nyéléni, Selingue, Malí, 23 al 27 de febrero de 2007 [en línea]. [Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf>

necesidades nutrimentales; c) en el acceso a una alimentación adecuada, asegurar que todos los determinantes del acceso suficiente, completo, variado, higiénico, inocuo y saludable a los alimentos se realicen sin menoscabo de otros derechos ni daño al medio ambiente, en forma digna y con respeto a la cultura y a los valores de las personas. De cumplirse estas condiciones, la alimentación adecuada puede calificarse en función de su resultado concreto como un estado de nutrición óptimo, que permite el máximo bienestar posible del individuo y del conjunto social al que pertenece.⁵² Cuando esto se logra para todas y todos los miembros de la sociedad, en forma permanente y sostenible, y bajo el amparo de un marco jurídico adecuado y el uso más eficiente posible de los recursos públicos, puede afirmarse que hay seguridad alimentaria y que el derecho a la alimentación se cumple plenamente.⁵³

Entre los extremos de una situación de hambruna y el cumplimiento pleno del derecho a la alimentación se reconocen una serie de acciones específicas por parte del Estado que con frecuencia se reivindican como el cumplimiento de su obligación de garantizar el derecho a la alimentación. La vigilancia ciudadana debe distinguir si se trata efectivamente del uso más eficiente de los recursos para respetar, proteger y realizar este derecho, o son sólo acciones puntuales o actos administrativos inerciales.⁵⁴ Por ejemplo: la asistencia alimentaria directa puede ser indispensable en caso de un desastre natural, pero puede ser, en ciertas circunstancias, un desperdicio y una desviación de recursos,

⁵² Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Directrices voluntarias...*, *op. cit.*, nota 9, pp. 24-25.

⁵³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional*, Roma, FAO, 2006.

⁵⁴ Oliver de Schutter, Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación a la Asamblea General de la ONU en su 68º periodo de sesiones, Resolución A/68/288, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2013.

además de una negación del ejercicio de otros derechos, por ejemplo, cuando se utiliza con fines políticos y clientelares.

De acuerdo con los resultados del diagnóstico, se pueden definir como principales problemáticas públicas por resolver para el horizonte de acción del programa, las siguientes:

- Distorsión de los patrones de abasto, oferta y consumo de alimentos por la posición preponderante de las empresas agroindustriales y comercializadoras en el mercado de los productos alimenticios.
- Pérdida progresiva de la capacidad de adquisición de alimentos de calidad, en particular entre la población de menores ingresos, tanto por el control del abasto como por los precios incrementados por encima del nivel general de precios, debido a la posición dominante de las grandes empresas productoras y comercializadoras oligopólicas.
- Incremento de la incidencia de enfermedades carenciales y metabólicas que tienen origen en una alimentación deficiente o inadecuada.
- Ausencia de contrapesos adecuados desde la sociedad civil que apoyen la reorientación de la política pública alimentaria hacia la garantía del derecho a la alimentación.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al acceso a la alimentación de todas las personas que habitan y transitan por la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

| Objetivo específico 7.1. Reorientar los programas sociales alimentarios hacia el cumplimiento del derecho a la alimentación | | | | | |
|--|---|---|--|---|-----------------------------------|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 106. Revisar y alinear los programas sociales alimentarios, de desarrollo social y combate a la pobreza con base en los componentes del derecho a la alimentación. | 106. Al menos 30% de los programas alineados. | Porcentaje de programas alineados con base en los componentes del derecho a la alimentación respecto al número total de programas vigentes. | Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 6. Alimentación Enfoque transversal: Derechos humanos | Totalidad de programas alineados. |

Objetivo específico 7.2. Asegurar la accesibilidad de alimentos suficientes y adecuados en los sectores de la población de bajos ingresos

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|--|---|---|---|---|
| 107. Aplicar de manera efectiva la Norma de Ordenación General Número 29. | 107.1. Cumplimiento de la norma en su totalidad. | Número de tiendas de auto-servicio, supermercado, mini-super o tienda de conveniencia, que se encuentran fuera de predios zonificados como Habitacional Mixto, por demarcación territorial. | Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 5. Inversión, empleo y áreas de desarrollo | Cumplimiento de la norma en su totalidad |
| 108. Aprovechar la producción local de alimentos para zonas de bajo índice de desarrollo. | 108.1. Venta directa de productor / productora local, en al menos 90% de zonas de bajo índice de desarrollo. | Existencia de venta directa de productor / productora local, a consumidor / consumidora, a través de los mercados semanales en zonas de bajo índice de desarrollo. | Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades Secretaría de Desarrollo Económico | Enfoque transversal: Derechos humanos | Venta directa de productor / productora local, en 100% de zonas de bajo índice de desarrollo. |

| ...Objetivo específico 7.2. Asegurar la accesibilidad de alimentos suficientes y adecuados en los sectores de la población de bajos ingresos | | | | | |
|--|---|---|--|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 109. Crear y fortalecer los nuevos bancos de alimentos para que las zonas de bajos ingresos accedan a alimentos sanos. | 109.1. Proyecto de Ley de Manejo de Excedentes Alimenticios de la Ciudad de México que asegure la calidad e inocuidad de los productos donados para la población de bajos ingresos; que focalice a las personas físicas y morales sujetas a regulación como minoristas, mayoristas y distribuidores, que cuenten con capacidad operativa y técnica para el manejo de inventarios. | Ley de Manejo de Excedentes Alimenticios de la Ciudad de México. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal | <p>Eje:</p> <p>3. Desarrollo económico sustentable</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>5. Inversión, empleo y áreas de desarrollo</p> | Evaluación de resultados de la implementación de la Ley de Manejo de Excedentes Alimenticios de la Ciudad de México. |
| | 109.2. Programa de bancos de alimentos cuenta con instalaciones amplias y acordes con las necesidades de operación y manejo, en condiciones adecuadas, de los excedentes alimenticios donados. | Número de personas beneficiadas por el programa de bancos de alimentos. | Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México | <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | Distribución de 200 toneladas diarias de comida mediante el programa de bancos de alimentos. |
| | 109.3. Programas establecidos que fortalezcan la cultura de las donaciones a bancos de alimentos, de productos de calidad y sin sustancias nocivas, así como su consumo. | Número de programas de recuperación de excedentes de alimentos en funcionamiento. | | | Fortalecimiento de programas de cultura de donación y consumo de excedentes alimenticios. |

...Objetivo específico 7.2. Asegurar la accesibilidad de alimentos suficientes y adecuados en los sectores de la población de bajos ingresos

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|---|--|---|--|---|
| 110. Consolidar y ampliar la venta de alimentos naturales en la red de mercados populares, tianguis y ferias de intercambio. | 110.1. Al menos 10% de incremento en el número de mercados populares que ofrecen alimentos naturales. | Porcentaje de locales o puestos que expendan alimentos naturales respecto al total de locales o puestos en funcionamiento. | Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades | <p>Eje:</p> <p>3. Desarrollo económico sustentable</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>5. Inversión, empleo y áreas de desarrollo</p> | 40% de incremento en el número de mercados populares que ofrecen alimentos naturales. |
| 111. Reformar el Reglamento de Mercados para que los mercados, tianguis y ferias de intercambio tengan un horario mixto. | 111.1. Al menos 10% de incremento de mercados con horario mixto. | Reglamento reformado. | Secretaría de Desarrollo Económico | <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | 50% de incremento de mercados con horario mixto. |
| 112. Realizar un estudio de requerimientos de abasto para definir el número de mercados necesarios, con participación de las organizaciones de la sociedad civil y presu- | 112.1. Diagnóstico completo. | Diagnóstico publicado. | Secretaría de Desarrollo Económico Asamblea Legislativa del Distrito Federal | | Cobertura de más de 85% del requerimiento de abasto. |

Objetivo específico 7.3. Establecer sinergias entre productoras / productores de alimentos, especialmente de la Ciudad de México y el sistema de abasto

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|---|---|---|---|
| 113. Promocionar el cultivo, comercialización y consumo de los alimentos tradicionales. | 113.1. Creación de dos programas, uno que dé apoyos y créditos a mujeres productoras; y otro para mujeres que difunden la cocina y alimentación tradicional. | Porcentaje de incremento de la oferta de alimentos tradicionales (nopal, brócoli, zanahorias, lechuga, romerito, maíz, amaranto, avena, chícharo y papa) respecto al total de toneladas de alimentos en venta en la Ciudad de México. | Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades Secretaría de Desarrollo Económico | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>6. Alimentación</p> | Continúan los dos programas con un presupuesto asignado superior a los 40 millones de pesos. |
| 114. Incrementar el presupuesto a programas y proyectos de producción agropecuaria sostenible. | 114.1. Aumenta a 40 millones de pesos el presupuesto destinado a los programas y proyectos de producción agropecuaria sostenible. | Número de programas y proyectos atendidos con el presupuesto asignado. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal | <p>Eje:</p> <p>3. Desarrollo económico sustentable</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>4. Comunidades rurales y sector agropecuario</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | Aumenta a 50 millones el presupuesto destinado a los programas y proyectos de producción agropecuaria sostenible. |

...Objetivo específico 7.3. Establecer sinergias entre productoras / productores de alimentos, especialmente de la Ciudad de México y el sistema de abasto

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|---|--|--|---|--|
| 115. Generar apoyos para la producción agrícola (territoriales, técnicos, económicos, en especie) y comercialización en la Ciudad de México, especialmente de productos agro-ecológicos. | 115.1. Incremento de 2% para los apoyos destinados a la producción y comercialización. | <p>Porcentaje de la superficie cultivable en uso respecto al total de hectáreas cultivables en la Ciudad de México.</p> <p>Número de apoyos otorgados a la producción y comercialización agro-ecológica.</p> | Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>6. Alimentación</p> <p>Eje:</p> <p>3. Desarrollo económico sustentable</p> | Incrementar en 5% los apoyos para la producción y comercialización. |
| 116. Estimular la participación de productores / productoras agrícolas en los mercados, tianguis y ferias de intercambio de la Ciudad de México. | <p>116.1. Padrón completo de productores y productoras de la Ciudad de México.</p> <p>116.2. Campaña para promover la venta y compra de productos agroecológicos en mercados, tianguis y ferias de intercambio de alimentos en la Ciudad de México.</p> | Número de productores / productoras agrícolas de la Ciudad de México registrados en mercados, tianguis y ferias de intercambio de alimentos. | <p>Secretaría de Desarrollo Económico</p> <p>Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades</p> <p>Central de Abasto de la Ciudad de México</p> | <p>Área de oportunidad:</p> <p>4. Comunidades rurales y sector agropecuario</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | Promoción consistente de la venta y compra de productos agroecológicos de la ciudad en mercados, tianguis y ferias de intercambio de alimentos en la Ciudad de México. |

| Objetivo específico 7.4. Fomentar una cultura de estilos de vida saludable, actividad física y alimentación adecuada | | | | | |
|--|--|---|--|--|-----------------------------|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 117. Fortalecer una cultura de la alimentación adecuada mediante la difusión masiva, que incluya los beneficios de la alimentación tradicional mexicana. | 117.1. Campañas mediante dípticos, folletos y anuncios sobre una cultura de alimentación adecuada, que incluya los beneficios de la alimentación tradicional mexicana. | Número de personas mayores de 10 años que conocen los contenidos difundidos sobre cultura de alimentación adecuada. | Secretaría de Salud del Distrito Federal Servicios de Salud Pública del Distrito Federal Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Áreas de oportunidad: 2. Salud 6. Alimentación Enfoque transversal: Derechos humanos | Evaluación de las campañas. |

| Objetivo específico 7.5 Disminución de prevalencia de principales enfermedades ocasionadas por alimentación y actividad física insuficientes e inadecuadas | | | | | |
|--|---|---|---|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 118. Atender médica y nutricionalmente las enfermedades causadas por una alimentación deficiente e inadecuada a fin de contrarrestar sus efectos y reducir progresivamente los índices de esas enfermedades. | 118.1. 3% menos de prevalencia de anemia que en 2016. | Prevalencia de anemia entre menores de 1 a 4 y 5 a 11 años. | Secretaría de Salud del Distrito Federal | Eje 1: Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Áreas de oportunidad: 2. Salud 6. Alimentación Enfoque transversal: Derechos humanos | 5% menos de prevalencia de anemia que en 2016. |
| | 118.2. 1% menos de prevalencia de baja talla en menores de 5 años, que en 2016. | Prevalencia de baja talla en menores de 5 años. | Servicios de Salud Pública del Distrito Federal | | 3% menos de prevalencia de baja talla en menores de 5 años, que en 2016. |
| | 118.3. 1% menos de prevalencia de sobrepeso y obesidad en menores de 5 años, que en 2016. | Prevalencia de sobrepeso y obesidad en menores de 5 años. | | | 5% menos de prevalencia de sobrepeso y obesidad en menores de 5 años, que en 2016. |
| | 118.4. 10% menos de prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 5 a 11 años, que en 2016. | Prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 5 a 11 años. | | | 15% menos de prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 5 a 11 años, que en 2016. |
| | 118.5. 1% menos de prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 12 a 19 años, que en 2016. | Prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 12 a 19 años. | | | 5% menos de prevalencia de sobrepeso y obesidad en población de 12 a 19 años, que en 2016. |
| | 118.6. 25% menos de prevalencia de obesidad en población de 20 años y más, que en 2016. | Prevalencia de obesidad en población de 20 años y más. | | | 35% menos de prevalencia de obesidad en población de 20 años y más, que en 2016. |
| | 118.7. 50% menos de prevalencia de obesidad abdominal en población de 20 años y más, que en 2016. | Prevalencia de obesidad abdominal en población de 20 años y más. | | | 70% menos de prevalencia de obesidad abdominal en población de 20 años y más, que en 2016. |

| Objetivo específico 7.6. Generar contrapesos adecuados desde la sociedad civil que apoyen la reorientación de la política pública alimentaria hacia la garantía del derecho a la alimentación adecuada | | | | | |
|--|---|--|---|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 119. Realizar foros para la construcción de una política pública en alimentación y nutrición basada en derechos. | 119.1. Al menos un foro realizado. | Número de foros realizados. | Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano | Políticas públicas cons-truidas y vigentes a partir de las demandas sociales identificadas en los foros. |
| 120. Integrar un Consejo y Comités del Derecho a la Alimentación, con participación de la sociedad civil, para aportar en el diseño institucional, el seguimiento y evaluación de las políticas alimentarias. | 120.1. Un Consejo instalado y Comités sesionando trimestralmente. | Integración del Consejo y de los Comités. Participación de con-tralores ciudadanos. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal | Área de oportunidad: 6. Alimentación Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción | Al menos diez sesiones del Consejo realizadas. |
| 121. Elaborar la Ley y el Programa del Derecho a la Alimentación Adecuada para la Ciudad de México. | 121.1. Un proyecto de Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada para la Ciudad de México. | Ley de Derecho a la Alimentación Adecuada para la Ciudad de México en vigor. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México | Área de oportunidad: 2. Planeación, evaluación y presupuesto basado en resultados Enfoque transversal: Derechos humanos | Programa del Derecho a la Alimentación Adecuada para la Ciudad de México diseñado y en implementación. |
| 122. Asegurar el acceso a la información sobre temas relacionados con el derecho a la alimentación (encuestas, diagnósticos, censos, sobre salud, alimentación y producción agroecológica en la Ciudad de México). | 122.1. Sitio web que permite acceder a enlaces que ofrecen estadísticas sociales y económicas de la Ciudad de México sobre temas relacionados con el derecho a la alimentación. | Información estadística disponible. | Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México Secretaría de Salud del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades | | La Ciudad de México genera y divulga estadísticas sociales y económicas propias sobre temas relacionados con el derecho a la alimentación. |

III. Conclusiones

No obstante el reconocimiento explícito y estratégico del derecho a la alimentación en el marco jurídico, planes y programas del Gobierno Federal y de la Ciudad de México, persisten importantes obstáculos para la comprensión cabal de este derecho, tanto en lo que respecta a su propia naturaleza, como a las obligaciones del Estado para su realización y los mecanismos de acceso efectivo, exigibilidad y justiciabilidad.

Entre los obstáculos principales destaca la reducción del derecho al acceso al consumo de alimentos por parte de las poblaciones en situación de exclusión social, sin considerar los atributos de universalidad, integralidad, permanencia, dignidad, sustentabilidad, soberanía, respeto cultural, exigibilidad y justiciabilidad que implica el ejercicio pleno de este derecho.

Un reto mayor es romper la inercia de programas sociales de asistencia alimentaria, desarrollo social y combate a la pobreza derivados de modelos conceptuales ajenos al enfoque de derechos humanos, especialmente al de seguridad y soberanía alimentaria desarrollados por los organismos internacionales del sistema de protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En la práctica, tanto en el programa federal México Sin Hambre, como en el del Gobierno de la Ciudad de México Aliméntate, predomina el enfoque asistencialista y de transferencias, sin que la invocación explícita del derecho a la alimentación genere un diseño institucional y programático efectivamente basado en derechos.

Se advierten avances importantes en el marco jurídico y programático del reconocimiento al derecho a la alimentación, si bien persisten vacíos de consideración, como el de la ley reglamentaria federal, aún en proceso de dictamen. En el ámbito de la Ciudad de México, se requiere el perfeccionamiento del marco jurídico y el alineamiento de leyes fundamentales como, por ejemplo, las relativas a salud, educación, desarrollo social y asistencia social, con el concepto más

integral del derecho a la alimentación y las obligaciones del Estado para su realización. Una oportunidad para ello la ofrece el proceso de elaboración de la Constitución de la Ciudad de México, que considera la actualización del marco jurídico y la elaboración de nuevas legislaciones, como sería una ley del derecho humano a la alimentación adecuada.

En el marco de esta ley, se requiere construir efectivamente un sistema de seguridad alimentaria y nutricional, basado en las recomendaciones del sistema internacional de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, y que no se limite a otorgar ayuda alimentaria o transferencias económicas. Este sistema para la seguridad alimentaria y nutricional deberá considerar todos los elementos constitutivos del sistema alimentario requeridos para el ejercicio pleno del derecho, desde la producción, la distribución y la comercialización, hasta el consumo y su efecto en la salud y el bienestar y el medio ambiente de las y los habitantes de la ciudad y personas en tránsito.

La construcción de este sistema requiere una amplia participación social y académica, así como el desarrollo de las capacidades ciudadanas para la comprensión y construcción de una cultura que permita rebasar la inercia del asistencialismo alimentario.

Es recomendable el diseño de un proceso que permita la construcción de una política pública alimentaria y nutricional basada en derechos, bienestar y desarrollo integral de las personas. Un ejercicio útil a tal efecto sería dar continuidad al proceso iniciado en el Foro Nacional para la Construcción de una Política Pública Alimentaria y Nutricional, llevado a cabo en la Ciudad de México en junio de 2013.

Bibliografía

Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.

- ÁVILA Curiel, Abelardo. *Satisfacción de necesidades alimentarias en el D.F. México*, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2010.
- ÁVILA Curiel, Abelardo *et al.* “La desnutrición infantil en el medio rural mexicano”. En: *Salud Pública de México*, vol. 40, núm. 2, marzo-abril de 1998, pp. 150-160.
- ÁVILA Curiel, Abelardo, Gabriela Rangel y Jesús Flores. *La política alimentaria en México*. México, Cámara de Diputados-Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2011.
- BARQUERA, Simón, Ismael Campos Nonato, Lucía Hernández-Barrera, Adolfo Pedroza, Juan A. Rivera Dommarco. “Prevalencia de obesidad en adultos mexicanos, 2000-2012”. En: *Salud Pública de México*, vol. 55, supl. 2, 2013, pp. S151-S160.
- CALVA, José Luis. “Derechos sociales y desarrollo incluyente. Prólogo”. En: José Luis Calva (coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo*, vol. 12. México, Juan Pablos, 2012.
- Cámara de Diputados-Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios. *El derecho constitucional a la alimentación*. México, Cámara de Diputados-LV Legislatura, 1994.
- CARBONELL, Miguel, Pamela Rodríguez Padilla. “¿Qué significa el derecho a la alimentación?” En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLV, núm. 135, septiembre-diciembre de 2012, pp. 1063-1078.
- COADY, David. *Alleviating Structural Poverty in Developing Countries: The Approach of Progresa in México*, Washington, International Food Policy Research Institute-Food Consumption Nutrition Division, 2003.
- Conferencia Internacional sobre Nutrición. *Elementos principales de estrategias nutricionales*. Roma, FAO / OMS, 1992.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de pobreza en México 2012*. México, Coneval, 2013.
- COVANTES, Liza. “Derecho humano a la alimentación, explícito en

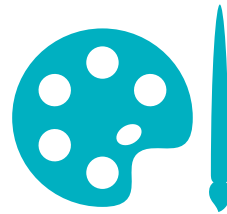
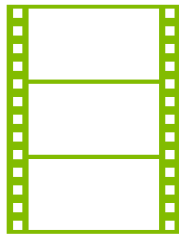
- la constitución mexicana: ¿qué sigue para asegurar a todos un acceso a alimentos adecuados?” En: *El derecho a la alimentación en México: Recomendaciones de la sociedad civil para una política pública efectiva*. México, Oxfam México / Crece, 2013, pp. 19-26.
- Declaración de Nyéléni. Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, Nyéléni, Selingue, Malí, 23 al 27 de febrero de 2007 [en línea]. [Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.] Disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf>>.
- Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal 2008*. México, PDHDF, 2008.
- GOLAY, Christophe. *Derecho a la alimentación y acceso a la justicia: Ejemplos a nivel nacional, regional e internacional*. Roma, FAO, 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/k7286s/k7286s.pdf>
- FUENTES, Mario Luis. “Complejidad y exclusión social”. En: Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (coords.). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México, Siglo XXI Editores / UNAM-IIS, 2008, pp. 182-196.
- Instituto Nacional de Salud Pública. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados por entidad federativa. Distrito Federal. México, INSP, 2013 [en línea]. Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/DistritoFederal-OCT.pdf>
- LEVY, Santiago. *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progres-Oportunidades*. México, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de septiembre de 2009.
- LOMA Ossorio, Enrique de. “El derecho a la alimentación. Definición, avances y retos”. En: *Boletín ECOS*, núm. 4, octubre de 2008.
- LORÍA, Eduardo, y Emmanuel Salas. “Sobrepeso e integración económica en México”. En: *Economía Informa*, núm. 389, noviembre-diciembre 2014, pp. 3-18.

- LUSTIG, Nora, y Rosario Pérez Espejo. “Sistema alimentario mexicano: antecedentes, características, estrategias y efectos”. En: *Problemas del Desarrollo*, vol. 13, núms. 51-52, 1982, pp. 247-286.
- Organización de Estados Americanos. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, Resolución de la Asamblea General, 17 de noviembre de 1988, San Salvador, El Salvador.
- Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General, Nueva York, 2006.
- Convención sobre los Derechos del Niño, Asamblea General, Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Asamblea General, Resolución del 18 de diciembre de 1979.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 217/A/III, 1948.
- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación; adoptada por la Asamblea General, Resolución 3348 (XXIX), Nueva York, 1974.
- Declaración sobre los Derechos del Niño, Asamblea General, Resolución 1386 (XIV), 20 de noviembre de 1959.
- Informe de la Conferencia Mundial de la Alimentación, Roma, Organización de las Naciones Unidas, 1974.
- Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler, A/56/210, Nueva York, 2001.
- Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Jean Ziegler, A/HRC/7/5, Ginebra, 2008.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General, A/RES/2200A (XXI), Ginebra, 1966.

- Organización de las Naciones Unidas-Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, adoptada en su 20º periodo de sesiones, Resolución E/C.12/1999/5, Ginebra, 1999.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *El derecho a la alimentación en la práctica: aplicación a nivel nacional*. Roma, FAO, 2004.
- Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en su 127º periodo de sesiones, Roma, FAO, 2004.
- Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 1996.
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa, 2009.
- RAMÍREZ, Patricia, y Alicia Ziccardi. “Pobreza urbana, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI. Una introducción”. En: Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri, Alicia Ziccardi (coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI*. México, Siglo XXI Editores / UNAM-IIS, 2008, pp. 23-48.
- RIVERA, Juan A., Daniela Sotres-Álvarez, Jean-Pierre Habicht, Teresa Shamah, Salvador Villalpando. “Impact of the Mexican Program for Education, Health, and Nutrition (Progresá) on Rates of Growth and Anemia in Infants and Young Children: A Randomized Effectiveness Study”. En: *The Journal of the Medical American Association*, vol. 291, núm. 21, 2 de junio de 2004, pp. 2563-2570.
- RIVERA, Juan A., Lilia S. Pedraza, Reynaldo Martorell y Ángel Gil. “Introduction to the double burden of undernutrition and excess weight in Latin America”. En *The American Journal of Clinical Nutrition*, vol. 100, supl., diciembre de 2014, pp. 1613S-1616S.

- SCHUTTER, Oliver de. Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación a la Asamblea General de la ONU en su 68º periodo de sesiones, Resolución A/68/288, Nueva York, 2013.
- SCHUTTER, Olivier de. Relator especial sobre el derecho a la alimentación. *Una revolución de derechos. La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe*. Nota informativa 6, Naciones Unidas, septiembre de 2011.
- Secretaría de Desarrollo Social. *Diagnóstico de Prospera, Programa de Inclusión Social*. México, Sedesol, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2015.] Disponible en: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/.../20S072.pdf
- Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre. En: *Diario Oficial de la Federación*, 22 de enero de 2013.
- SKOUFIAS, Emmanuel. *Progesa and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A synthesis of the Results of an Evaluation*. Washington, International Food Policy Research Institute, 2001.
- SORIA Sánchez, Graciela, y Víctor Herminio Palacio Muñoz. “El escenario actual de la alimentación en México”. En: *Textos & Contextos* (Porto Alegre), vol. 13, núm. 1, enero-junio de 2014, pp. 128 - 142.
- VV. AA. *El derecho a la alimentación en el Distrito Federal, 2012-2013*. México, CDHDF, 2015.
- World Bank. *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, Washington, The World Bank, 1986.
- *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Nueva York, Oxford University Press, 2001.

Capítulo 8. Derechos culturales



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

En la Declaración Universal de Derechos Humanos se reconocen los derechos culturales, junto con los demás derechos económicos y sociales, como parte integral de los derechos humanos. Los derechos culturales son considerados derechos humanos que promueven el respeto y la protección de la diversidad y la integridad cultural, sin que ello signifique la imposición de un modelo cultural en detrimento de los derechos humanos, o la de una cultura en menoscabo de otra.

Hasta 2007, los derechos culturales estaban referidos explícita e implícitamente en diversos tratados y convenciones internacionales, sin haberlos integrado de manera coherente en un solo documento. En ese año se elaboró el documento Los derechos culturales, Declaración de Friburgo, el cual retomó la Declaración Universal de Derechos Humanos, los dos pactos internacionales de las Naciones Unidas (el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), la Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas para la

Educación, la Ciencia y la Cultura sobre la Diversidad Cultural y otros instrumentos universales y regionales. Con base en esos instrumentos, la Declaración de Friburgo reunió y explicitó de manera coherente los derechos culturales reconocidos pero dispersos en los diferentes documentos internacionales y regionales, como convenciones, declaraciones y recomendaciones. Esto implicó no sólo el reconocimiento de los derechos culturales, sino también de las dimensiones culturales inmersas en los diferentes derechos humanos.

Sin embargo, es difícil definir los derechos culturales sin considerar las diferentes dimensiones que los constituyen y también su condición de derechos humanos. Para ello, es conveniente revisar algunos de los instrumentos internacionales y regionales que los han reconocido y que permitieron la integración realizada en la Declaración de Friburgo.

Los derechos culturales son descritos en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹ como el derecho de las personas a la realización de los derechos culturales, “indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” (artículo 22), y como el derecho de participar “libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten” (artículo 27). Con base en esto, puede plantearse que los derechos humanos promueven y facilitan el respeto y la protección de la diversidad cultural, siempre y cuando ésta no se invoque o interprete de tal manera que pretenda justificar actos que atenten contra los derechos humanos.

Los dos pactos internacionales que reconocen los derechos culturales son:

¹ Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aprobada el 10 de diciembre de 1948 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

1. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,² que reconoce el derecho de toda persona a: *a)* participar en la vida cultural; *b)* gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; *c)* “Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora” (artículo 15). Cabe señalar que en este documento los Estados partes se comprometen también a adoptar las medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura, y se comprometen a respetar la libertad para la investigación científica y para la actividad creadora, reconociendo los beneficios derivados del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

2. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,³ que señala la importancia de reconocer y respetar a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, así como de respetar sus derechos a “tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma” (artículo 27).

El cumplimiento de los derechos culturales planteados en estos dos pactos establece la participación de todas las personas en la vida cultural y su derecho a beneficiarse del progreso científico, artístico y

² Asamblea General de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966 y cuya entrada en vigor fue el 3 de enero de 1976, artículo 15 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

³ Asamblea General de las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 (XXI), el 16 de diciembre de 1966 y cuya entrada en vigor fue el 23 de marzo de 1976, artículo 27 [en línea]. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

cultural, así como la protección de los intereses morales y materiales de las y los autores. Asimismo, reconocer y respetar a las minorías implica, entre otros aspectos, que se garanticen sus derechos culturales sin ningún tipo de discriminación.

Hay dos convenciones de gran importancia para el reconocimiento de los derechos culturales: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer⁴ y la Convención sobre los Derechos del Niño.⁵ La primera compromete a los Estados partes a adoptar medidas para eliminar la discriminación contra las mujeres en los diferentes ámbitos de la vida, como el “derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural” (artículo 13). La segunda señala que “los Estados partes reconocen el derecho de las y los niños al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes” (artículo 31); además, se comprometen a promover el derecho de niñas y niños a la cultura mediante oportunidades apropiadas para su participación en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento, en condiciones de igualdad.

Además de los señalados, hay numerosos instrumentos normativos relacionados con los derechos culturales que han sido aprobados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia

⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Aprobada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países, artículo 13 [en línea]. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, y cuya entrada en vigor fue el 2 de septiembre de 1990. Artículo 31. [en línea]. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

y la Cultura, la cual, en virtud de su Constitución, está obligada a dar un nuevo impulso a la difusión de la cultura; a mantener, aumentar y difundir el conocimiento; y a recomendar a las naciones interesadas las convenciones internacionales necesarias que protejan y desarrollen el derecho a la educación, a la identidad cultural, a la información, a la participación en la vida cultural, a la creatividad, a beneficiarse del progreso científico, a la protección de los intereses materiales y morales de las y los autores, así como a la cooperación cultural internacional.

En relación con los derechos culturales se destacan los siguientes documentos aprobados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: la Convención Universal sobre el Derecho de Autor (1952); la Convención sobre la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960); la Carta Social Europea (1961); Declaración sobre los Principios de la Cooperación Cultural Internacional (1966); la Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales (1970); la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972); la Recomendación relativa a la participación y la contribución de las masas populares en la vida cultural (1976); la Recomendación relativa a la condición del artista (1980); la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural (1985); la Convención Europea sobre la Protección del Patrimonio Arqueológico (1992); la Carta Europea del Deporte (1992); la Carta Europea sobre las Lenguas Regionales o Minoritarias (1992); y la Convención-Marco para la protección de las minorías nacionales (1994). Con base en los documentos señalados, se puede pensar en los derechos culturales como aquellos que pretenden la preservación y el respeto de la diversidad cultural, siempre en concordancia con el respeto irrestricto de los derechos humanos universales. Esto implica el reconocimiento del derecho de las personas para elegir el estilo de vida que deseen y las prácticas culturales que éste implique, sin ser discriminadas ni sometidas a un modelo estándar de cultura.

Pese a todo, será en el documento Derechos culturales, Declaración de Friburgo, adoptado el 7 de mayo de 2007 en Friburgo, Suiza, donde se definan, indiquen y reúnan los derechos culturales para facilitar su cumplimiento, eficacia y respeto.⁶ La fragmentación y marginalización de los derechos culturales afectaba gravemente la universalidad y la indivisibilidad de los derechos humanos y, como respuesta, en la Declaración de Friburgo se reafirmaron los derechos culturales como esenciales para la dignidad humana y como parte integral de los derechos humanos. Al respecto, en dicha declaración se afirma que los derechos culturales deben interpretarse de acuerdo con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia, y deben garantizarse sin discriminación alguna. También se sostiene que las personas tienen el derecho a que se respete su identidad cultural y sus formas de expresión, ya que la diversidad cultural constituye el patrimonio común de la humanidad. Cabe señalar que nadie puede ser obligado a identificarse o asimilarse a una comunidad cultural en contra de su voluntad.

Como se mencionó, la Declaración de Friburgo integra los derechos culturales referidos en los instrumentos internacionales y regionales, por lo que incluye el derecho de todas las personas a tener acceso y a participar libremente en la vida cultural, así como la protección moral y material de los derechos sobre las obras que sean fruto de su actividad cultural. Los derechos culturales se relacionan también con el derecho a una educación multicultural y el acceso a una información libre y pluralista. En lo que respecta a la participación democrática de las personas en el desarrollo cultural de sus comunidades, esto implica el derecho de participar en el diseño, implementación y evaluación de

⁶ Observatorio de la Diversidad y los Derechos Culturales, Organización Internacional de la Francofonía y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Derechos culturales, Declaración de Friburgo, Universidad de Friburgo, 7 de mayo de 2007 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf

las decisiones que les conciernen y que afectan el ejercicio de sus derechos culturales.

Dado lo anterior, la protección y puesta en práctica de los derechos culturales implica obligaciones para los actores culturales de los tres sectores (público, privado o civil) en el marco de la gobernanza democrática, la corresponsabilidad de desarrollar modos de concertación y participación democrática, y tomar iniciativas para velar por el respeto de los derechos culturales para todas las personas, en particular para las más desaventajadas por su situación social o su pertenencia a una minoría cultural.

Finalmente, es conveniente recuperar las obligaciones de los actores públicos y las organizaciones internacionales planteadas en la Declaración de Friburgo (artículos 11 y 12). En primer lugar, es importante que los Estados sean capaces de integrar los derechos culturales señalados en sus legislaciones y prácticas nacionales, así como destinar recursos para asegurar su pleno ejercicio. Por otro lado, es importante contar con mecanismos de exigibilidad para las personas que denuncien la violación de sus derechos culturales, es decir, acceso a recursos efectivos, en particular, jurisdiccionales.

En el caso de las organizaciones internacionales, éstas deben, en el marco de sus competencias y responsabilidades específicas, favorecer la consideración de los derechos culturales y la dimensión cultural de los derechos humanos, así como contribuir a la inserción coherente y progresiva de los derechos culturales en los instrumentos pertinentes y desarrollar mecanismos comunes de evaluación y control transparentes y efectivos. Así, la Declaración de Friburgo es de máxima importancia para los derechos culturales, pues los reafirma como expresión y exigencia de la dignidad humana y los considera un factor determinante para el desarrollo sostenible. Asimismo, señala los criterios para su puesta en práctica y acota a los actores responsables de su gobernanza democrática.

En síntesis, la Declaración de Friburgo reconoce como derechos culturales los siguientes: 1) identidad cultural y patrimonial; 2) identificación, o no, con una o varias comunidades culturales; 3) acceso y

participación en la vida cultural; 4) educación y formación que contribuya al libre y pleno desarrollo de su identidad cultural; 5) información y comunicación; 6) cooperación cultural; 7) libertad de investigación, actividad creadora y propiedad intelectual; y 8) participación en la formulación, aplicación y evaluación de las políticas culturales.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce la necesidad de respetar los derechos culturales en México;⁷ en su artículo 4º, con adiciones hechas en 2009, se señala que las personas tienen derecho a la cultura y a disfrutar de todos los bienes y servicios que brinda el Estado en relación con el ejercicio de los derechos culturales. En ese sentido, se plantea que el Estado “promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa” y que, por lo tanto, la ley establecerá los mecanismos para el acceso a, y la participación en, cualquier manifestación cultural.

En el plano local, la Ciudad de México se ha convertido en un referente en relación con el reconocimiento de los derechos culturales como parte de los derechos humanos, de acuerdo con lo considerado en la Declaración de Friburgo; así como en el reconocimiento de la diversidad cultural de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México y el respeto a sus manifestaciones culturales y la preservación del patrimonio cultural material e inmaterial.

Cabe señalar que la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal⁸ vigente es una norma que nació en 2003 y cuyas primeras reformas

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

⁸ Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de octubre de 2003, última reforma publicada el 27 de junio de 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://sic.conaculta.gob.mx/documentos/1659.pdf>

datan del año 2007, es decir que son anteriores a los cambios registrados en el ámbito internacional. Esta ley atiende los principios rectores de respeto absoluto de las libertades de expresión y de asociación, dentro del marco de la Constitución; rechazo de cualquier forma de discriminación; reconocimiento y respeto de la diversidad e identidad culturales; fomento de la cultura con un sentido distributivo, equitativo, plural y popular; protección de la expresión artística y cultural; preservación y difusión del patrimonio cultural; y vinculación del desarrollo cultural al desarrollo educativo, social y económico (artículo 2°).

Esta ley también estipula que deben definirse en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal los objetivos y las estrategias de preservación, investigación, promoción, fomento, difusión y, en general, la política cultural, así como aprobar y publicar el Programa de Fomento y Desarrollo Cultural del Distrito Federal y los programas delegacionales; asignar como mínimo 2 por ciento del gasto programable del presupuesto anual total del Gobierno de la Ciudad de México; y promover la coordinación y ejecución de programas culturales realizados por las dependencias y órganos político-administrativos de la Ciudad de México. Finalmente, en dicha ley se señala que la cultura es patrimonio de la sociedad y que su preservación, promoción y difusión en la Ciudad de México corresponde a las autoridades, a las instituciones públicas y privadas, a las organizaciones de la sociedad civil y, en general, a todas las personas que habitan en la entidad.

En 2013 se realizaron nuevas reformas a la ley para promover la creación de fundaciones, fondos, patronatos y similares, orientados al apoyo de acciones de fomento y desarrollo cultural, así como la creación del Fondo para Creadores (con el objetivo de generar becas para financiar a las y los creadores de la Ciudad de México) y la difusión de los resultados de los distintos proyectos de investigación.

Por otro lado, la Ciudad de México se ha adherido a la Agenda 21 de la Cultura, documento elaborado en el Primer Foro Universal de las

Culturas y aprobado en su versión final en el año 2004.⁹ A principios del año 2010, desde la Fundación Cultural de la Ciudad de México se inició el acercamiento a Agenda 21 de la Cultura, y la Secretaría de Cultura participó en un concurso del Fondo para la Gobernanza Local de la Cultura con el proyecto “Laboratorio para las Redes Culturales”, que fue apoyado con 80 mil euros. El 12 de noviembre de 2010, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó un punto de acuerdo para exhortar al jefe de Gobierno con el fin de que suscribiese la adhesión a la Agenda 21 de la Cultura y pidió la asignación de recursos presupuestales para cumplir con los programas. Después del exhorto se formó un grupo de trabajo integrado por especialistas en los ámbitos relativos a los de la Agenda 21, cuyo propósito era elaborar el documento dirigido al Consejo Mundial de la organización internacional denominada Ciudades y Gobiernos Locales Unidos y a su Comisión de Cultura, para que aprobara la adhesión de la Ciudad de México a la Agenda 21 de la Cultura.

Durante el III Congreso Mundial de la organización de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos realizada en la Ciudad de México del 16 al 21 de noviembre de 2010, se proclamó a la cultura como el cuarto pilar del desarrollo sustentable.

La Agenda 21 de la Cultura estableció como líneas de acción el reconocimiento de la diversidad cultural y de los derechos culturales como parte indisociable de los derechos humanos. Asimismo, estableció la necesidad de generar mecanismos, instrumentos y recursos para garantizar la libertad de expresión. En la Agenda 21 se propone también invitar a las y los creadores y artistas a asumir un compromiso con los retos de las ciudades con la finalidad de que favorezcan la convivencia y la calidad de vida, así como la capacidad creativa y crítica de la ciudadanía.

⁹ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos-Comisión de Cultura, Agenda 21 de la Cultura, CGLU / Ajuntament de Barcelona-Institut de Cultura [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.oei.es/euroamericano/agenda_21_cultura.pdf

La Agenda 21 da una nueva centralidad a la cultura y busca garantizar el desarrollo local por medio de la imbricación entre las políticas culturales y el resto de las políticas públicas. Esto implica la gobernanza local (responsabilidad conjunta de las y los ciudadanos, sociedad civil y gobiernos), la importancia de las redes y la cooperación internacional, la participación de los gobiernos locales en las políticas y los programas nacionales de cultura, así como la mejora de los mecanismos de evaluación en cultura y el diseño de un sistema de indicadores culturales.

Otros aspectos de gran relevancia en la Agenda son el reconocimiento de la dimensión económica de la cultura y su importancia como factor de generación de riqueza y desarrollo económico; la importancia de reconocer un ecosistema cultural amplio, basado en la convivencia y la interculturalidad; la transformación de los espacios públicos en espacios de cultura e inclusión social, garantizando el acceso al universo cultural y simbólico en todas las etapas de la vida.

Por último, en la Agenda 21 se propone la ampliación de públicos y el fomento de la participación cultural como elementos de ciudadanía, la financiación de la cultura a partir de varias fuentes, el reconocimiento de la función estratégica de las industrias culturales y los medios de comunicación locales, el respeto y la protección de los derechos de las y los autores y de artistas y su justa remuneración.

A ese respecto, en agosto de 2012 la Asamblea del Consejo Económico y Social aprobó la creación de la Comisión de Economía, Cultura y Sociedad del Conocimiento para ocuparse de los programas de la Agenda 21 de la Cultura y de la Agenda para el Desarrollo de la Ciudad de México como Ciudad Digital y del Conocimiento. La Comisión tuvo como objetivo obtener un documento para orientar las políticas culturales locales en varias ciudades del mundo por conducto de la mencionada organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, de la cual la Ciudad de México es copresidente desde 2012 junto con Buenos Aires y Montreal.

Por otra parte, la Ciudad de México, como miembro de esta organización mundial, estableció un compromiso internacional por el reconocimiento de los derechos culturales como parte indisociable de los derechos humanos y por el diseño de los mecanismos, instrumentos y recursos para garantizar la libertad de expresión. A finales de 2010, se celebró en la Ciudad de México el Congreso Mundial de Gobiernos Locales y Regionales y se aprobó el documento “La cultura es el cuarto pilar del desarrollo sostenible”. En este texto se afirma que, además de las tres dimensiones o pilares reconocidos del desarrollo (crecimiento económico, inclusión social y equilibrio medioambiental), debe incluirse la cultura. Con esto, la Ciudad de México se posiciona como pionera en derechos culturales y como capital iberoamericana de la cultura. Asimismo, se propuso a la Ciudad de México como ciudad piloto para la implementación de derechos culturales dentro de la Agenda 21 en 2015.

Por otro lado, en diciembre de 2012, el Gobierno de la Ciudad de México, por medio de la Secretaría de Cultura, publicó el *Libro verde para la institucionalización del Sistema de Fomento y Desarrollo Cultural de la Ciudad de México*,¹⁰ texto motivado por la designación de la Ciudad de México como Capital Cultural Iberoamericana en el año 2010 y la proclamación –en el marco de la III Cumbre Mundial de Alcaldes– de la cultura como cuarto pilar del desarrollo sustentable. Se trata de un instrumento que brinda un panorama de las políticas institucionales para promover el desarrollo cultural y señalar problemas y recomendaciones para los gobiernos de la capital del país. El texto es una ruta para que 15 años de grandes esfuerzos en materia de cultura no se pierdan, conduzcan a un desarrollo equilibrado que reduzca las desigualdades y promueva la convivencia de las personas que habitan y transitan en esta capital.

¹⁰ Eduardo Nivón Bolán *et al.*, *Libro verde para la institucionalización del Sistema de Fomento y Desarrollo Cultural de la Ciudad de México*, México, Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Cultura, 2012.

El Gobierno de la Ciudad de México reconoció en el *Libro verde* la necesidad de actualizar su marco normativo en materia de cultura a partir del reconocimiento de los derechos culturales de las y los capitalinos. Se trata de una política cultural de vanguardia que propone la creatividad y el conocimiento como un ámbito de intervención estratégico para constituir nuevos factores de riqueza, productividad y competitividad, tanto para empresas como para ciudades, regiones y países. Asimismo, propone recurrir a la creatividad para enfrentar la violencia, la inseguridad y la fragmentación social, pues considera que la creatividad genera cohesión social, diversidad cultural y desarrollo humano. En el *Libro verde* se plantea que las ciudades son áreas estratégicas para promover la creatividad, ya que cuentan con los medios de innovación tecnológica y empresarial, y ofrecen espacios más asequibles para la acción ciudadana.

Como resultado de los cambios mencionados, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018¹¹ estableció los objetivos, metas y líneas de acción que servirían de base para la definición y puesta en marcha de las políticas públicas de la Ciudad de México hasta el año 2018, y se elaboraron los programas sectoriales, institucionales y especiales, así como la programación, presupuestación y evaluación de éstos. Así, el Programa Sectorial de Educación y Cultura se deriva del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 y constituye un instrumento de planeación, coordinación, monitoreo y evaluación centrado en los sectores específicos de educación y cultura. Este programa sectorial contiene el conjunto de políticas públicas orientadas a articular los diferentes entes del Gobierno de la Ciudad de México para el cumplimiento de los objetivos del

¹¹ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, décima séptima época, 11 de septiembre de 2013, núm. 1689, t. 2 [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, así como las metas e indicadores sectoriales para darles seguimiento. La elaboración de este programa sectorial tiene como sustento el Estatuto de Gobierno, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, el Acuerdo por el que se emite el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, los Lineamientos para la elaboración, la aprobación y seguimiento a los programas derivados del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 y el marco normativo de los diversos entes de la administración pública.

En 2014, el Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal estableció 13 programas sectoriales y cuatro Programas Especiales. El Programa Sectorial III coordinado por la Secretaría de Educación es responsable del Programa Sectorial de Educación y Cultura, el cual se elaboró con información de 22 entes públicos: la Secretaría de Educación (coordinación para la elaboración), la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, la Secretaría de Protección Civil, la Secretaría de Turismo, el Instituto de Educación Media Superior, el Instituto del Deporte, el Instituto Local de Infraestructura Física Educativa, el Instituto de las Mujeres, el Instituto de la Juventud, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, el Sistema de Radio y Televisión Digital, el Fideicomiso Educación Garantizada, el Fideicomiso Centro Histórico, el Fideicomiso Museo de Arte Popular Mexicano, el Fideicomiso Público Museo del Estanquillo y la Comisión de Filmaciones de la Ciudad de México.

Los objetivos centrales del Programa Sectorial de Educación y Cultura buscan, en el área educativa, incrementar la calidad, y disminuir las inequidades, del sistema educativo y lograr mejores niveles de permanencia, eficiencia terminal y formación integral, mientras que, en el área de cultura, se proponen lograr “una mayor visibilidad de la

dimensión cultural como un componente de desarrollo y bienestar de la población en la Ciudad de México”. Ambos propósitos responden a la necesidad de que las personas ejerzan plenamente sus derechos educativos y culturales en igualdad de condiciones y oportunidades, atendiendo de manera digna y corresponsable a quienes se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad.

Este ejercicio de programación sectorial representa un importante avance en torno a la coordinación intergubernamental y con otros actores, para proyectar el logro de los objetivos en el mediano plazo con un ejercicio más eficiente de los recursos y las capacidades. En ese sentido, este programa incluye indicadores de gestión y resultados que se refieren a 15 metas del Programa General de Desarrollo, así como las políticas públicas sectoriales y las estrategias del sector a mediano plazo, y los actores que participarán por parte del Gobierno de la Ciudad de México y otros que se coordinarán para operarlas. Para los objetivos de este capítulo se tomarán en cuenta sólo los objetivos correspondientes al sector de la cultura, que son:

- Consolidar a la Ciudad de México como un espacio multicultural abierto al mundo, equitativo, incluyente, creativo y diverso, donde se promueva la implementación de políticas culturales participativas al servicio de la ciudadanía, del desarrollo sostenible y del mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de sus habitantes; y
- Realizar acciones que garanticen el ejercicio pleno de los derechos culturales de las personas, así como el reconocimiento de la propia cultura, para fortalecer la base del capital social y ejercer sus capacidades creativas y críticas.¹²

¹² Gobierno del Distrito Federal. Acuerdo por el que se aprueba el Programa Sectorial de Educación y Cultura 2013-2018. En: *Gaceta del Distrito Federal*, décimo séptima época, núm.1973 bis, 27 de octubre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/734e4c3c7a0440e8b9e606b16517c0dd.pdf

En ese sentido, los objetivos del Programa Sectorial consisten en la promoción, conservación y divulgación del patrimonio cultural y natural, el fortalecimiento de los vínculos de identidad, la apropiación de la herencia cultural y de la cultura contemporánea de la población de la Ciudad de México, todo ello mediante la promoción de acciones de iniciación artística en las modalidades formal y no formal, que consoliden el respeto de los derechos humanos, fomenten la convivencia, la multiculturalidad y la creación y la valoración del patrimonio cultural y natural.

El cumplimiento de lo anterior requiere que se garantice el acceso de las y los ciudadanos a una información libre y plural que contribuya al desarrollo de su identidad cultural y el reconocimiento del carácter multicultural de la Ciudad de México mediante programas incluyentes que favorezcan la coordinación y la transversalidad de la cultura por parte de los diversos actores nacionales e internacionales, así como la sustentabilidad de los procesos culturales y el fortalecimiento de las capacidades emprendedoras y de innovación del sector cultural y artístico de la capital del país.

De esta manera, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 estableció la estrategia para promover mecanismos de participación y coordinación interinstitucional que coadyuven al desarrollo cultural de la Ciudad de México a partir de los principios de la Agenda 21 de la Cultura. Asimismo, este programa sienta las bases para una articulación de la cultura con el desarrollo social, la educación, el cuidado del ambiente, el desarrollo económico y la seguridad ciudadana.

De acuerdo con la Declaración de Friburgo, los actores públicos, privados y civiles, en el marco de sus competencias y sus responsabilidades específicas, deben velar por que los bienes y servicios culturales tengan una influencia significativa sobre los modos de vida y permitan que se conciban, produzcan y utilicen otras expresiones culturales; reconozcan la desventaja de muchas personas para tener acceso a los bienes y servicios culturales debido a su pobreza, aislamiento

o pertenencia a un grupo discriminado; integrar en sus legislaciones y prácticas nacionales los derechos culturales; respetar, proteger y satisfacer los derechos culturales; consagrar el máximo de recursos disponibles para asegurar su pleno ejercicio; crear mecanismos de exigibilidad para sancionar las violaciones de los derechos culturales; y reforzar la cooperación internacional para garantizar estos derechos.

Las organizaciones internacionales, de acuerdo con la Declaración de Friburgo, en el marco de sus competencias y responsabilidades específicas deben asegurar que los derechos culturales sean considerados de manera sistemática, que se inserten de manera coherente y progresiva en todos los instrumentos pertinentes y se generen mecanismos comunes de evaluación y control transparentes y efectivos.

Las obligaciones de las autoridades locales se indican en la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal, específicamente en el artículo 5, donde se señala que éstas deben diseñar y regular las políticas, programas y acciones de investigación, difusión, promoción y preservación de la cultura; favorecer el fomento y desarrollo cultural mediante la vinculación de los diversos actores culturales; apoyar las actividades de investigación, reflexión, formación, capacitación, discusión y divulgación relativas a la cultura; promover procesos, proyectos y actividades culturales en un marco de reconocimiento y respeto por la diversidad cultural de la Ciudad de México.

Asimismo, las autoridades locales deben formular la política cultural de la Ciudad de México reconociendo tanto a la persona creadora, como a la promotora y a la usuaria de la cultura; crear, conservar, adecuar y administrar los diferentes establecimientos culturales; establecer programas permanentes de capacitación y profesionalización de las y los promotores culturales; otorgar estímulos, premios y reconocimientos a personas morales o físicas por su contribución a la cultura; gestionar becas para las y los estudiantes, artistas, trabajadores y promotores culturales y reconocer a las agrupaciones culturales provenientes de la sociedad civil, apoyando su participación en programas gubernamentales y en el uso y acceso a establecimientos

culturales públicos o comunitarios. En ese mismo sentido, deben promover la reproducción de obras cuyo mérito cultural necesite reconocerse y difundir las creaciones artísticas en los ámbitos comunitario y vecinal. Esto implica promover que personas con discapacidad, adultos mayores, niñas, niños y jóvenes, así como los sectores sociales más necesitados, tengan acceso a los bienes y servicios culturales.

Le corresponde también valorar, preservar y difundir el patrimonio cultural tangible e intangible de la Ciudad de México; garantizar el adecuado funcionamiento de los espacios culturales, así como la creación, ampliación y adecuación de la infraestructura artística y cultural de la Ciudad de México.

En lo correspondiente al reconocimiento y fomento de la cultura popular, el gobierno local debe preservar, promover, desarrollar y difundir las tradiciones, las costumbres, las festividades y los certámenes populares mediante la participación y articulación de los grupos étnicos, las comunidades indígenas, campesinas, rurales y urbanas, a la vida cultural, artística y económica de la Ciudad de México. Se debe asesorar técnicamente a estas comunidades para la atención de sus necesidades y demandas culturales, y debe promoverse la formación de las y los artistas, artesanos, docentes, investigadores, promotores y administradores culturales, para que fomenten las industrias culturales populares. Por último, se debe garantizar la infraestructura y equipamiento cultural en las delegaciones menos favorecidas de la Ciudad de México, para cumplir con la responsabilidad de fomentar la cultura popular.

Cabe señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 32 *bis*, establece que la Secretaría de Cultura es la responsable de diseñar y regular las políticas, programas y acciones de investigación, formación, difusión, promoción y preservación del arte y la cultura en la Ciudad de México, así como promover, desarrollar, coordinar y llevar a cabo todo tipo de actividades culturales.

Asimismo, en el Reglamento de la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal de 2010, se estipulan las obligaciones del Sistema de Fomento y Desarrollo Cultural para la Ciudad de México, el cual, en

términos generales, debe atender las estrategias y mecanismos que define la Secretaría de Cultura y colaborar con ésta para el desarrollo de acciones de fomento cultural. El Reglamento busca la coordinación entre los actores del Sistema para la participación en el diseño, realización y evaluación de las políticas culturales, las cuales, en ese sentido, tienen carácter vinculante para las partes que conforman el Sistema de Fomento y Desarrollo Cultural.

Componen al Consejo de Fomento y Desarrollo Cultural del Distrito Federal los titulares de los entes públicos respectivos –quienes designan a un suplente– y los consejeros integrantes de la comunidad artística y cultural –elegidos mediante una convocatoria pública–. El Consejo se encarga del análisis y desarrollo de las propuestas de la política cultural; participa en la elaboración, seguimiento y evaluación del Programa de Fomento y Desarrollo Cultural; define estrategias y acciones para promover la cultura; sugiere medidas para la preservación del patrimonio y la promoción de la cultura y las artes, considerando las condiciones materiales y financieras.

Por su parte, los consejos delegacionales, en el ejercicio de sus atribuciones previstas en la Ley de Fomento Cultural, deben incluir en el Programa Delegacional de Fomento y Desarrollo Cultural las medidas que garanticen la participación equitativa de la sociedad en sus respectivas delegaciones; asimismo, vigilarán el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las autoridades delegacionales y rendirán periódicamente informes a la Secretaría y al Consejo respecto de sus sesiones y actividades.

B. Principales problemáticas

La Encuesta Nacional de Hábitos, Prácticas y Consumos Culturales 2010 reportó que, de las 32 entidades federativas, la Ciudad de México tiene los más altos porcentajes de asistencia a museos, teatros, librerías y zonas arqueológicas y los índices de lectura más altos del país. Sin embargo, ocho de cada diez personas no ha visitado un recinto cultural en el último año que cubre la encuesta, 82.1 por ciento

de la población de la Ciudad de México no realiza ninguna actividad artística ni cultural en su comunidad y 57 por ciento no ha leído por lo menos un libro en el último año.

De acuerdo con la Encuesta, sólo la mitad de los hogares cuenta con de uno a diez libros que no son textos escolares, y 86 por ciento de los hogares no superan los 30 libros, mientras que apenas 2 por ciento cuenta con más de 100 ejemplares. Lo anterior evidencia que en México se lee poco y la lectura sigue siendo una actividad educativa, pero no cultural; es decir, la mayoría de las personas que practican la lectura lo hace por actividades escolares y no por placer. Esta dinámica fue confirmada por el índice de lectura de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en 2013, donde, de una lista de 108 países, México ocupa el penúltimo lugar, con un promedio de lectura considerado bajo. En contraste, la Encuesta advierte que 41 por ciento de la población dedica su tiempo libre a ver televisión y menos de 12 por ciento se dedica a leer. Entre las personas jóvenes de 12 a 17 años, 30 por ciento señaló que no le gusta leer; 61 por ciento, que “no tiene tiempo”; y 48 por ciento afirmó que nunca ha acudido a una biblioteca.

El *Atlas de infraestructura y patrimonio cultural de México de 2010*¹³ registra que la Ciudad cuenta con 153 museos (aunque, si se añaden los museos comunitarios y otros espacios de exhibición, esta cifra podría duplicarse), 131 teatros y 224 centros culturales, lo que muestra cierta vitalidad en la actividad cultural actual. No obstante, esta infraestructura cultural, la más rica del país y una de las más amplias de América Latina, en muchas ocasiones se encuentra en malas condiciones y tiene fuertes carencias de presupuesto y servicios.¹⁴

¹³ Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, *Atlas de infraestructura y patrimonio cultural de México*, México, Conaculta, 2010. Disponible en: <http://sic.gob.mx/atlas2010/fo/ATLAS-1a-parte.pdf>

¹⁴ Gobierno del Distrito Federal, Programa de Fomento y Desarrollo Cultural 2014-2018, p. 20. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de noviembre de 2015.

Persiste una fuerte concentración de la infraestructura cultural en algunas delegaciones, como Cuauhtémoc, Coyoacán y Miguel Hidalgo, que reúnen 63 por ciento del total de recintos culturales, mientras que las 13 delegaciones restantes tienen importantes carencias.

Cabe señalar que, de acuerdo con el *Atlas*, el Gobierno de la Ciudad de México tiene a su cargo únicamente 4 por ciento del total de la infraestructura cultural de la ciudad (siete museos, un salón de cabildo, tres salas de teatro, dos foros, tres centros culturales y cuatro Faros), por lo que resulta imposible que dicha instancia logre cubrir satisfactoriamente la demanda, dado el número total de habitantes.

De 800 horas de clase en promedio que se imparten al año en México en el nivel de primaria, sólo 40 horas se dedican al tema artístico o cultural, es decir, 5 por ciento del total de horas del ciclo escolar se destinan al estudio de estas disciplinas.

Por otra parte, hay una inequidad de género en la dedicación a actividades culturales, dado que, del total de la población económicamente activa ocupada en 2012, sólo 1 por ciento tiene como ocupación principal actividades relacionadas con el arte, los espectáculos y los deportes, y, de esa proporción, 23 por ciento son mujeres y 77 por ciento, hombres.

Asimismo, la situación de pobreza implica, para quienes la padecen, una falta de expectativas y una carencia de oportunidades para el ocio creativo, para la formación y para el simple disfrute del arte y de espectáculos de calidad. Ello implica encontrarse a merced de una industria del entretenimiento y de la cultura diseñada, en su mayoría, desde una lógica de consumo, que no ahonda en la generación de valores para la reconstrucción del tejido social, sino que, por el contrario, procura la reproducción de los prejuicios y la ignorancia.¹⁵

Disponible en: http://www.cultura.df.gob.mx/transparencia2012/normatividad/progr_fomento2014-2018.pdf

¹⁵ *Ibid.*, p. 21.

La tendencia a considerar la cultura como una actividad desvinculada del desarrollo y no como parte de los derechos fundamentales genera que el sector padezca de un creciente debilitamiento presupuestal, que dificulta atender las necesidades de la población, considerando su volumen, diversidad y la extensión territorial de la ciudad. Igualmente, la falta de una visión integradora y descentralizada de la política cultural se ve reflejada en que dicho presupuesto se atomice, en lugar de potenciarse en esquemas de colaboración institucional y delegacional.

Del presupuesto destinado para la cultura en la Ciudad de México, 38 por ciento del presupuesto es ejercido por la Secretaría de Cultura, mientras que el 62 por ciento restante está distribuido en las 16 delegaciones políticas para el desarrollo de proyectos recreativos, deportivos, sociales y culturales. La Secretaría en la actualidad opera con un presupuesto menor al que se ejercía hace 15 años, que incluso es 15 por ciento menor con respecto de la media del presupuesto ejercido desde que en la Ciudad de México se puede elegir a quien encabeza la jefatura de Gobierno, y a autoridades delegaciones y asambleístas (de 1997 a la fecha). Del presupuesto total de la Secretaría de Cultura se destina 64 por ciento a la plantilla de personal y 11 por ciento a servicios, de modo que sólo 25 por ciento –cerca de 75 millones de pesos por año– se utiliza para apoyar a actores culturales y para el desarrollo de proyectos, lo cual resulta evidentemente insuficiente en una ciudad de más de ocho millones de habitantes.

La mayoría de las opciones culturales de la capital se reduce a la oferta estatal o a la que proporcionan los grandes consorcios privados y, por lo tanto, es necesaria la creación de espacios alternos para la expresión de la cultura popular. Durante muchos años se decidió desde los gobiernos lo que era cultura y lo que no lo era, así como qué cosas tenían un aporte cultural y cuáles no.¹⁶

¹⁶ Héctor Castillo Berthier, “Espacios culturales alternos para los jóvenes de la Ciudad de México”. En: *Espacio público y reconstrucción ciudadana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 217-230.

La cultura subalterna no es importante o prioritaria para el Estado, pues se concibe a la cultura como “alta cultura” y no en un sentido amplio de participación social, por medio de la creación de una cultura propia que comprende un lenguaje, un conjunto de creencias, tradiciones y códigos de representación simbólica, así como formas y dinámicas de producción material.

La creación de espacios alternos para la realización de actividades culturales comunitarias suele basarse en la apropiación temporal de terrenos baldíos y salones de fiesta, básicamente en las colonias periféricas de la Ciudad. La ambigüedad de los marcos legales favorece que las autoridades, alentadas en muchas ocasiones por las y los vecinos, dificulten el funcionamiento de los espacios alternos. Esos espacios no tienen personalidad jurídica; por lo que la mayoría funciona con una licencia de restaurante, cantina o bar.

A pesar de que en el Plan Sectorial de Educación 2013-2018 se plantea ampliar las opciones de iniciación y apreciación artística para fortalecer la formación integral en la educación básica y media superior, la reforma de los programas de estudio es una tarea pendiente. De esta suerte, la educación formal y no formal en las diversas disciplinas artísticas y culturales se mantiene casi al margen del sistema educativo, razón por la cual el analfabetismo estético se suma al digital, sobre todo en aquellos sectores que padecen mayor marginalidad. Lo anterior refuerza la situación de exclusión de millones de personas, ya que, como se precisó anteriormente, sólo 5 por ciento del total de horas del ciclo escolar en nivel de escolaridad primaria son dedicadas al estudio de estas disciplinas.

De acuerdo con el Sistema de Información de la Secretaría de Cultura, en los veinte recintos culturales que controla la Secretaría se atiende a 6 por ciento de la población de la Ciudad, considerando una variación de 4 por ciento, por quienes asisten más de una vez. Sólo si se contabilizan los espacios públicos (galerías abiertas, desfiles, ferias, planchas, parques), la cifra de público que asiste cada año a las actividades culturales organizadas por el Gobierno de la Ciudad asciende a cerca de 4'800 000 personas.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en la Ciudad de México se registra un total de 1'509 355 personas indígenas, y en su espacio conviven 57 de los 62 pueblos que hay en todo el país. Su rico patrimonio en lenguas, gastronomía, arte y cultura convierten a México en una de las naciones latinoamericanas con mayor legado y población indígena. Sin embargo, es paradójico que México deba su riqueza cultural y su carácter distintivo en el mundo a la formidable herencia de sus culturas y pueblos originarios, y sean ellos precisamente uno de los sectores más desatendidos y en situación de vulnerabilidad en materia de cultura, al no contar con programas específicos para su atención. Estos pueblos integran hoy las enormes filas de la pobreza en nuestra ciudad.

El hecho de que la cultura no sea vista aún como un derecho básico de la ciudadanía y un pilar fundamental del desarrollo sostenible de una sociedad, como se afirma en la Declaración de Friburgo o en la Agenda 21 de la Cultura, determina en buena parte la debilidad institucional y presupuestal del sector. Por otro lado, la falta de presupuesto es otro de los factores que incide de manera directa para que la cultura sea vista desde una postura del entretenimiento y no como un factor del desarrollo sostenible. De acuerdo con la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal, la asignación mínima que debe otorgarse por año a la cultura es de 2 por ciento del gasto programable del presupuesto total del Gobierno de la Ciudad de México; sin embargo, el gasto en cultura que en realidad se ejerce cada año no rebasa la mitad de ese porcentaje.

Otro problema que puede destacarse es la criminalización de las actividades desarrolladas en los espacios públicos y hacia grupos que en ellos desarrollan diversas manifestaciones culturales.¹⁷

¹⁷ Esto se recupera de opiniones vertidas durante 2015 en las mesas de trabajo, así como de la retroalimentación de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema de los derechos culturales como parte del proceso de actualización del Diagnóstico de derechos humanos y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Asimismo, otro problema es que no se han publicado la Ley de Derechos Culturales aprobada en 2015 ni su reglamento, lo que impide sus efectos legales.

Finalmente, hay que mencionar la ausencia de derechos laborales de las y los trabajadores de la cultura, sobre todo, las personas encargadas de la promoción cultural y deportiva, y en las casas de cultura, entre otras.

C. Conclusiones

La Ciudad de México concentra la mayor proporción de espacios culturales en el país. Cuenta con cuatro sitios inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura: el Centro Histórico –donde el Instituto Nacional de Antropología e Historia ha catalogado alrededor de 1 500 inmuebles históricos y artísticos y donde surgió la emisión de la Declaratoria del Camino Real Tierra Adentro como itinerario cultural–, la zona de chinampas de Xochimilco, la Casa Estudio Luis Barragán y la Ciudad Universitaria.¹⁸ Además, en la capital se registran 310 sitios arqueológicos, 5 de ellos abiertos al público, y un universo estimado de 7 000 monumentos, 6 979 monumentos del siglo XX y XXI catalogados con valor artístico por el Instituto Nacional de Bellas Artes y 23 áreas naturales protegidas. Hay asimismo diversas áreas de valor ambiental, entre las que se destacan el Bosque de Chapultepec, los bosques urbanos, los parques públicos y tres zoológicos.¹⁹

En cuanto a los avances en materia de cultura en la Ciudad de México, el Programa de Fomento y Desarrollo Cultural 2013-2018 presenta una serie de datos de gran relevancia:

¹⁸ UNESCO-World Heritage Centre, “Mexico. Properties inscribed on the World Heritage List” [en línea]. [Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://whc.unesco.org/en/statesparties/mx>

¹⁹ Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, *op. cit.*, nota 13.

La Ciudad de México es una de las ciudades en el mundo con mayor número de teatros y la primera en número de museos. Ha sido catalogada como ciudad multicultural y una de las ciudades con la mayor oferta cultural en Latinoamérica. Por su rico patrimonio en lenguas, gastronomía y cultura la Ciudad de México fue nombrada en 2010 como Capital Iberoamericana de la Cultura.

El Gobierno de la Ciudad de México ha emitido seis declaratorias de patrimonio: los juegos de pelota de origen prehispánico (27 de octubre de 2008); el conjunto urbano-arquitectónico ubicado en el antiguo pueblo de San Ángel (5 de agosto de 2010); la Orquesta Típica de la Ciudad de México (21 de enero de 2011); la Representación de la Semana Santa de Iztapalapa (2 de abril de 2012); el Conjunto urbano-arquitectónico ubicado en la colonia Chimalistac (28 de noviembre de 2012) y la Feria de las Flores de San Ángel (20 de septiembre de 2013).

La Ciudad de México cuenta con varios instrumentos de protección legal del patrimonio, como la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal y su reglamento, cuyo propósito es proteger los bienes, las expresiones y los valores culturales de la Ciudad de México. Esta ley señala en su artículo 12 que el Sistema de Fomento y Desarrollo Cultural para el Distrito Federal, por medio de la Secretaría de Cultura, “establecerá los principios básicos para definir acciones que garanticen la preservación del patrimonio cultural tangible e intangible de la Ciudad de México y vigilar su observancia en todas sus dependencias, órganos desconcentrados y entidades”. Asimismo, como se ha mencionado, uno de los ejes de la política de la Secretaría de Cultura es la promoción, preservación y difusión del patrimonio cultural y natural de la Ciudad de México.

La Ciudad de México cuenta también con el Programa de Fomento y Desarrollo Cultural, que se enfoca en la consolidación de la acción cultural en la Ciudad con base en estrategias operativas entre las diferentes áreas de la institución y acciones que permitan concentrar esfuerzos, compartir responsabilidades y hacer uso eficiente de los

recursos que repercutan en el espacio público con una oferta cultural equitativa, incluyente e innovadora. En este sentido, la propuesta programática está centrada en trabajar de manera prioritaria los siguientes componentes: transversalidad interinstitucional e inter-área, participación comunitaria y apropiación del espacio público.

Hay tres leyes vinculadas directamente con la preservación del patrimonio cultural y natural: la Ley de Desarrollo Urbano; la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico-Arquitectónico, y la Ley Ambiental, así como la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Se cuenta con el Consejo de Fomento y Desarrollo Cultural del Distrito Federal, un espacio de vinculación entre las autoridades culturales y la sociedad en general, con funciones deliberativas y de asesoría federal, y con representantes de la comunidad artística y cultural. Asimismo, en el Reglamento de Fomento y Desarrollo Cultural se señala la necesidad de crear consejos delegacionales.

En 2010, la Secretaría de Cultura del Distrito Federal organizó mesas de reflexión sobre políticas culturales para la Ciudad de México. En el marco de su designación como capital iberoamericana de la cultura 2010, se llevaron a cabo encuentros interdisciplinarios en torno al papel de la cultura. Su objetivo fue proponer líneas específicas de política cultural, problematizar los ámbitos de actuación, potencialidades, retos, agentes involucrados, así como la puesta en operación de cada área de intervención estratégica.²⁰

- Educación artística y participación cultural
- Cultura y espacios públicos: arte y ciudadanía
- Empresas culturales y creativas y economía de la creatividad en la Ciudad de México

²⁰ Se respeta la redacción original de los nombres de las áreas de intervención estratégica utilizados en las mesas de reflexión.

- Mediásfera y ciudadanía. Usos sociales de las tecnologías de información, comunicación y conocimiento
- Los media como objeto de política cultural. Políticas culturales para la Ciudad de México. Áreas de intervención estratégica
- Cultura, desarrollo y cohesión social: transversalidad y economía solidaria
- Patrimonio tangible e intangible

En nuestro país las actividades basadas en la cultura y en la creatividad cada día cobran más peso en términos económicos: tan sólo en la Ciudad de México aportan 5.4 por ciento de su producto interno bruto, de acuerdo con un estudio realizado por el economista Ernesto Piedras y su equipo, financiado y publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Este estudio documenta que el sector cultural emplea a 8 por ciento de la población económicamente activa del Distrito Federal, lo que equivale a 308 739 personas, cifra a la que se añaden los trabajadores del segmento informal: 133 353.

El espacio alterno²¹ representa una opción para la experiencia cultural de personas jóvenes, al margen de la industria dedicada al consumo juvenil (disqueras, foros, *clubes nocturnos*, restaurantes). Dicho espacio es gestionado y dirigido por las comunidades de artistas o pequeños promotores que buscan espacios estables y regulares para instalarse y que sirven como mediadores entre lo subterráneo y la gran industria. Los espacios alternos generan así un mercado laboral alterno, conformado por las redes de productores y consumidores de cultura alternativa, y contribuyen a la formación en la práctica ciudadana que implica cualquier proceso de organización.

Las secretarías de Educación (creada en 2007) y Cultura (creada en 2001-2002) conforman un binomio institucional que asegura de

²¹ Héctor Castillo Berthier, “Espacios culturales alternos...”, *op. cit.*, nota 16, p. 223.

manera creciente que más niñas, niños y personas jóvenes vayan a la escuela, desde el nivel preescolar hasta el posgrado. En 2013 se creó la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, que se une al entramado institucional educativo y cultural que promueve a estas políticas.

En ese mismo año, por medio de la Secretaría de Educación, con el apoyo de la Asamblea Legislativa, se creó la Dirección General de Bibliotecas de la Ciudad de México, la cual refuerza la Red de Bibliotecas Públicas en la Ciudad de México, conformada por 408 de ellas. La delegación con el mayor número de bibliotecas es Iztapalapa.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, a partir del principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la cultura de todas las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

Objetivo específico 8.1. Promover el ejercicio pleno de los derechos culturales de las personas que habitan la Ciudad de México

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|--|---|--|---|
| <p>123. Implementar acciones de promoción y difusión sobre los derechos culturales, que incluyan el diseño y la aplicación de entrevistas sobre el conocimiento de los derechos culturales.</p> | <p>123.1. Acciones de promoción y difusión diseñadas.</p> <p>123.2. Al menos 15% de la población total entrevistada en la Ciudad de México conoce sus derechos culturales.</p> | <p>Número de acciones de promoción y difusión diseñadas.</p> <p>Porcentaje de personas que conocen sus derechos culturales en la Ciudad de México respecto al total de la población entrevistada.</p> | <p>Secretaría de Cultura de la Ciudad de México</p> | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad: 4. Cultura</p> | <p>Al menos 20% de la población total entrevistada en la Ciudad de México conoce sus derechos culturales.</p> |
| <p>124. Implementar mecanismos de medición y evaluación para recopilar y difundir la información estadística sobre la realidad y el consumo cultural de la Ciudad de México, desagregado por edad, sexo, tipo de población, condición socioeconómica, gasto de los hogares en bienes y servicios culturales, y unidades administrativas, entre otros rubros.</p> | <p>124.1. Un mecanismo de medición, evaluación y difusión de las políticas culturales de la Ciudad de México en operación.</p> | <p>Porcentaje de personas que conocen la realidad y el consumo cultural de la Ciudad de México respecto al total de población entrevistada.</p> <p>Porcentaje del gasto de los hogares que se destina al consumo de bienes y servicios culturales.</p> | <p>Secretaría de Cultura de la Ciudad de México</p> <p>Órganos político-administrativos</p> | <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Resultados de la medición, evaluación y difusión de las políticas culturales de la Ciudad de México.</p> |

| | | | | | |
|--|---|---|---|--|--|
| <p>125. Mejorar la disponibilidad y periodicidad de las publicaciones en medios por los cuales se difunde la oferta cultural, asegurando la accesibilidad de la información para las personas con discapacidad.</p> | <p>125.1. Medios de difusión actualizados y ampliados mediante la aplicación de ajustes razonables.</p> | <p>Número y tipo de ajustes razonables realizados. Porcentaje de medios de difusión actualizados y ampliados respecto al total de medios de difusión utilizados.</p> | <p>Secretaría de Cultura de la Ciudad de México</p> | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad: 4. Cultura</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Medios de difusión actualizados y ampliados mediante la aplicación de ajustes razonables.</p> |
| <p>126. Incrementar el acceso de la población de la Ciudad de México a los bienes y servicios culturales, mediante la implementación de acciones que permitan acercarle las manifestaciones artísticas y culturales.</p> | <p>126.1. 13 mil actividades realizadas.</p> | <p>Número y tipo de actividades realizadas anualmente en los recintos culturales que administra la Secretaría de Cultura o espacios públicos que interviene. Cambio en el porcentaje de acciones realizadas en recintos culturales y espacios públicos en el año en curso respecto al total de acciones realizadas en recintos culturales y espacios públicos en año anterior.</p> | <p>Secretaría de Cultura de la Ciudad de México Órganos político-administrativos</p> | | <p>15 mil actividades realizadas.</p> |

| Objetivo específico 8.2. Dar cumplimiento al marco legal en materia cultural para fortalecer a la Secretaría de Cultura, respecto al presupuesto que se destina al desarrollo y realización de las políticas culturales en la Ciudad | | | | |
|--|--|--|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 |
| 127. Gestionar anualmente la asignación a cultura de al menos 2% del gasto programable del presupuesto total del Gobierno de la Ciudad de México. | 127.1. Asignación de 2% del gasto programable a cultura. | Proporción del gasto programable asignado a cultura. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad: 4. Cultura</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> |
| | | | | Metas a 2021 Mantenimiento de al menos 2% del gasto programable a cultura. |

| Objetivo específico 8.3. Implementar estrategias de vinculación entre la cultura y el sector productivo, mediante el desarrollo de capacidades y mecanismos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios | | | | |
|---|---|--|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 |
| 128. Formalizar las empresas y cooperativas culturales que se conforman en la Ciudad de México, para fortalecer su desarrollo y productividad. | 128.1. 60 empresas y cooperativas culturales en funcionamiento. | Porcentaje del total de empresas y cooperativas culturales conformadas respecto al total de empresas en la Ciudad de México. | Secretaría de Cultura de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Económico Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad: 4. Cultura</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> |
| | | | | Metas a 2021 70 empresas y cooperativas culturales en funcionamiento. Diseño de incentivos fiscales o créditos para el desarrollo de los derechos culturales. |

| Objetivo específico 8.4. Promover la participación ciudadana en actividades culturales mediante diferentes mecanismos de participación y acceso | | | | |
|--|---|--|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 |
| 129. Diseñar mecanismos de participación, formulación y monitoreo de políticas públicas en materia cultural y la respectiva asignación presupuestal. | 129.1. Mecanismos de participación diseñados y puestos en operación. | Número de mecanismos de participación diseñados. | Secretaría de Cultura de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano |
| | 130. Implementar acciones de promoción y participación de actividades culturales en la Ciudad de México que impacten en las diferentes demarcaciones territoriales. | 130.1. Veinte convocatorias para la promoción y participación de las diferentes actividades culturales en la Ciudad de México, creadas y difundidas. | Número de convocatorias creadas para la promoción y participación de las diferentes actividades culturales en la Ciudad de México. | Órganos político-administrativos |
| | | | | Treinta convocatorias para la promoción y participación de las diferentes actividades culturales en la Ciudad de México, creadas y difundidas. |

| Objetivo específico 8.5. Articular una política cultural que contribuya a favorecer el desarrollo cultural comunitario y de personas creadoras | | | | |
|--|--|---|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 |
| 131. Implementar actividades o proyectos culturales en territorio que contribuyan al desarrollo social en zonas de atención prioritaria. | 131.1. Por lo menos 2000 acciones implementadas. | Porcentaje de acciones que favorecen el desarrollo cultural comunitario respecto al total de acciones culturales. | Secretaría de Cultura de la Ciudad de México Órganos político-administrativos | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 4. Cultura Enfoque transversal: Derechos humanos |
| | | | | Por lo menos 2500 acciones implementadas |

| Objetivo específico 8.6. Fortalecer la relación entre cultura y educación, mediante la puesta en marcha de procesos formativos que contribuyan al conocimiento y valoración del arte y la cultura en la Ciudad de México | | | | | |
|--|--|---|---|---|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 132. Implementar procesos de capacitación y profesionalización en diferentes disciplinas artísticas. | 132.1. Tres mil personas matriculadas en los niveles medio y medio superior en disciplinas artísticas. | Porcentaje de alumnas y alumnos matriculados en disciplinas artísticas y culturales respecto al total del alumnado en los niveles medio y medio superior. | <p>Secretaría de Cultura de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>Universidad Autónoma de la Ciudad de México</p> <p>Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal</p> <p>Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>4. Cultura</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | Cuatro mil personas matriculadas en los niveles medio y medio superior en disciplinas artísticas. |

| Objetivo específico 8.7. Consolidar la vinculación entre el patrimonio y la comunidad que goza de éste, mediante acciones que fortalezcan la identidad y el sentido de pertenencia | | | | | |
|--|--|---|---|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 133. Mejorar y ampliar los programas para valorar el uso y disfrute del patrimonio cultural y natural de la Ciudad de México mediante una práctica incluyente y participativa. | 133.1. Programas mejorados y programas nuevos relacionados al uso y disfrute del patrimonio cultural y natural de la ciudad. | Número de programas mejorados y número de programas nuevos con relación a los existentes en el año 2016. Porcentaje de proyectos que fomentan la valoración del patrimonio cultural y natural respecto al total de proyectos culturales, con relación al número de proyectos aprobados en el año 2016. | Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades Secretaría de Cultura de la Ciudad de México Secretaría de Turismo de la Ciudad de México | Eje 1: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 4. Cultura Enfoque transversal: Derechos humanos | Por lo menos 16 proyectos en implementación. |
| | 133.2. Participación de organizaciones culturales durante el proceso de mejoramiento y ampliación de programas. | Número de organizaciones culturales participantes. | Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México | | Participación de organizaciones culturales en el seguimiento a la implementación de proyectos que fomentan la valoración del patrimonio cultural y natural. |
| 134. Generar programas para apoyo de proyectos que fomenten la recuperación y la promoción de la cultura y las lenguas originarias de los pueblos y comunidades indígenas. | 134.1. Por lo menos 13 proyectos generados para el fomento, la recuperación y la promoción de la cultura y las lenguas originarias de los pueblos y comunidades indígenas. | Porcentaje de proyectos culturales apoyados para pueblos y comunidades indígenas respecto al total de proyectos culturales. | Órganos político-administrativos | | Por lo menos 16 proyectos generados para el fomento, la recuperación y la promoción de la cultura y las lenguas originarias de los pueblos y comunidades indígenas. |

| Objetivo específico 8.8. Reconocer a las y los trabajadores de la cultura en el marco de todos sus derechos | | | | | |
|--|--|---|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 135. Elaborar un diagnóstico integral documental y participativo sobre la situación de las y los trabajadores de la cultura. | 135.1. Un diagnóstico con propuestas de políticas laborales elaborado. | Resultados del diagnóstico que incluya el proceso organizativo de las y los trabajadores de la cultura. | Secretaría de Cultura de la Ciudad de México | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>7. Empleo con equidad</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | Un diagnóstico concluido y políticas para mejorar las condiciones laborales y garantizar un trabajo digno de las personas trabajadoras de la cultura. |
| Objetivo específico 8.9. Reducir la brecha entre hombres y mujeres en las actividades artísticas y culturales como ocupación principal | | | | | |
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 136. Diseñar acciones afirmativas que promuevan la igualdad de acceso y oportunidades para las mujeres que quieran dedicarse a actividades artísticas y culturales como ocupación principal. | 136.1. Acciones afirmativas implementadas. | Porcentaje de acciones afirmativas implementadas respecto al total de acciones diseñadas por año. | Secretaría de Cultura de la Ciudad de México | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>4. Cultura</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Igualdad de género</p> | Mecanismo de medición de la brecha entre hombres y mujeres diseñado. |

III. Conclusiones

Hay importantes avances en la Ciudad de México en relación con los derechos culturales. Al respecto, la Ciudad forma parte de la Agenda 21 de la Cultura y fue sede de la III Cumbre Mundial de la organización internacional de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, donde se proclamó que la cultura era el cuarto pilar del desarrollo sustentable. Al ser parte de la Agenda 21, el Gobierno de la Ciudad asume el reconocimiento de la diversidad cultural y de los derechos culturales como parte indisociable de los derechos humanos, y tiene la obligación de implementar mecanismos, instrumentos y recursos para garantizar los derechos culturales e involucrar a creadores y artistas en las acciones para enfrentar los retos en la ciudad, para mejorar la convivencia y la calidad de vida. En ese sentido, las políticas culturales, articuladas con las demás políticas públicas, favorecen que la cultura tenga una nueva centralidad en la sociedad y, con ello, se impulse el desarrollo local. De esta manera, se promueve también la corresponsabilidad en materia de cultura, entre ciudadanía y gobierno.

Lo anterior requiere el reconocimiento de la cultura como un factor de generación de cohesión social, pero también de riqueza y desarrollo económico. Esta corresponsabilidad implica el reconocimiento de las redes culturales y la cooperación internacional, así como de los gobiernos locales en las políticas culturales.

Estos compromisos se deben traducir en mecanismos de evaluación en la cultura y el diseño de un sistema de indicadores culturales. Los compromisos asumidos en materia cultural requieren convertir los espacios públicos en espacios de cultura e inclusión social, mediante el acceso universal, la ampliación de públicos y el fomento de la participación cultural. El cumplimiento de estas obligaciones requiere garantizar la financiación de la cultura y reconocer la función estratégica de las industrias culturales, los medios de comunicación y las iniciativas culturales en el ámbito local; en unas cuantas palabras, una verdadera gestión cultural.²²

Las siguientes problemáticas requieren un diagnóstico preciso que permita contar con datos fidedignos sobre la situación actual, para sobre esa base plantear metas a largo plazo que permitan su resolución:

- Tener claridad sobre cuántos consejos delegacionales ya están formados y articulados, para definir cuántos y cuáles faltan por conformarse.
- Evaluar el conocimiento sobre las actualizaciones en materia de derechos culturales de las y los servidores públicos que trabajan en temas de cultura, para diseñar, implementar y evaluar programas de capacitación en materia de derechos culturales.
- Evaluar la pertinencia de diseñar, implementar y evaluar un programa de presupuesto participativo en el ámbito de la cultura.
- Publicar la Ley de Derechos Culturales, aprobada en 2015, y revisar los mecanismos de exigibilidad para garantizar los derechos culturales.
- Crear un fondo de cultura para la Ciudad de México.
- Establecer una vinculación interinstitucional y con las delegaciones en materia de cultura.
- Facilitar los procesos de gestión para la realización de eventos culturales comunitarios en los espacios públicos y evitar la criminalización²³ de los grupos y sus diferentes manifestaciones artísticas.

²² Héctor Castillo Berthier, *La gestión cultural*, México, Circo Volador, 2013.

²³ A pesar de que el artículo 57, fracción VI, de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal reconoce el ejercicio del derecho de carácter colectivo de disfrute democrático y equitativo de la ciudad, mediante el rescate y fortalecimiento de la función cultural, lúdica y recreativa del espacio público y el respeto de la diversidad cultural en la ciudad, las acciones de control del espacio público durante algunas manifestaciones artísticas ponen en evidencia la complejidad y pluralidad del espacio público, y exigen del Estado una visión integral que priorice a las personas para asegurar el desarrollo de las distintas expresiones identitarias en un marco de igualdad y no discriminación. Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito

- Mantener y ampliar el “Fondo de creadores”, que permite financiar el desarrollo de proyectos artísticos individuales y colectivos para artistas de la Ciudad de México.
- Favorecer el funcionamiento de los espacios culturales alternos, y permitir su ampliación.

Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Aprobada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países [fecha de consulta: 16 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

——— Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, y cuya entrada en vigor fue el 2 de septiembre de 1990 [fecha de consulta: 16 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

——— Declaración Universal de Derechos Humanos. Aprobada el 10 de diciembre de 1948 [fecha de consulta: 15 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

——— Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 (XXI), el 16 de diciembre de 1966 y cuya entrada en vigor fue el 23 de marzo de 1976 [fecha de consulta: 16 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Federal, Informe especial “Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013”, México, CDHDF, 2014, p. 122.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos. Aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, Nairobi. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1297.pdf?view=1>
- CASTILLO Berthier, Héctor. “Espacios culturales alternos para los jóvenes de la Ciudad de México”. En: *Espacio público y reconstrucción ciudadana*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 217-230.
- *LA gestión cultural*. México, Circo Volador, 2013.
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos-Comisión de Cultura. Agenda 21 de la Cultura. CGLU / Ajuntament de Barcelona-Institut de Cultura [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.oei.es/euroamericano/agenda_21_cultura.pdf
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Informe especial “Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013”. México, CDHDF, 2014.
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. *Atlas de infraestructura y patrimonio cultural de México*. México, Conaculta, 2010. Disponible en: <http://sic.gob.mx/atlas2010/fo/ATLAS-1a-parte.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [fecha de consulta: 22 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>
- Convención sobre la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza. París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 14 de diciembre de 1960. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

- Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1972. Disponible en: <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>
- Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales. París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 14 de noviembre de 1970. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Convención Universal sobre el Derecho de Autor. Ginebra, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 6 de septiembre de 1952. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.phpURL_ID=15381&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional. París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 4 de noviembre de 1966. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13147&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Gobierno del Distrito Federal. Acuerdo por el que se aprueba el Programa Sectorial de Educación y Cultura 2013-2018. En: *Gaceta del Distrito Federal*, décimo séptima época, núm. 1973 bis, 27 de octubre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/734e4c3c7a0440e8b9e606b16517c0dd.pdf
- Programa de Fomento y Desarrollo Cultural 2014-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de noviembre de 2015.

Disponible en: http://www.cultura.df.gob.mx/transparencia2012/normatividad/progr_fomento2014-2018.pdf

——— Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, décima séptima época, 11 de septiembre de 2013, núm. 1689, t. 2 [fecha de consulta: 25 de octubre de 2015]. Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf

Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de octubre de 2003, última reforma publicada el 27 de junio de 2013 [fecha de consulta: 22 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://sic.conaculta.gob.mx/documentos/1659.pdf>

NIVÓN Bolán, Eduardo, *et al.* *Libro verde para la institucionalización del Sistema de Fomento y Desarrollo Cultural de la Ciudad de México*. México, Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Cultura, 2012.

Observatorio de la Diversidad y los Derechos Culturales, Organización Internacional de la Francofonía y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Derechos culturales, Declaración de Friburgo. Universidad de Friburgo, 7 de mayo de 2007 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf

Recomendación relativa a la condición del artista. Belgrado, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 27 de octubre de 1980. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13138&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Recomendación relativa a la participación y la contribución de las masas populares en la vida cultural. Nairobi, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 26 de noviembre de 1976. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13097&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO-World Heritage Centre. “Mexico. Properties inscribed on the World Heritage List” [en línea]. [Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://whc.unesco.org/en/statesparties/mx>

Capítulo 9. Derecho a la educación



¡Nuestra ciudad, nuestros derechos!

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

Las autoridades públicas de la Ciudad de México están obligadas, por una parte, a garantizar el ejercicio y goce efectivo del derecho a la educación de las personas que transitan o habitan en la ciudad, como lo establece el artículo 2º de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y, por otra, a desarrollar y consolidar la educación en derechos humanos –su impartición y enseñanza–, así como una cultura de paz.

El derecho a la educación y la educación en derechos humanos están reconocidos en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el cual indica, por una parte, que toda persona tiene derecho a la educación, y que ésta “tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”; por otra parte, destaca que tal educación “favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de

las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prescribe en su artículo 13 que los Estados parte reconocen que “el derecho a la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales”. También sostiene que la educación en todas sus formas y niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

En este sentido, se deben atender las Observaciones generales 1 y 7 del Comité de los Derechos del Niño, en las cuales se hace hincapié “en la necesidad de planear e impartir la educación de manera que promueva y refuerce la gama de valores éticos concretos consagrados en la Convención, entre ellos la educación para la paz, la tolerancia y el respeto del medio ambiente...”.

En el ámbito regional, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) especifica en su artículo 19 que si un Estado parte viola el derecho a la educación por una acción que le sea imputable directamente, podría dar lugar a la aplicación del sistema de peticiones individuales en el marco del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos.

En la actualidad, el Estado mexicano forma parte de la mayoría de los instrumentos internacionales y regionales que reconocen el derecho a la educación, con excepción de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza y del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011¹ marca un cambio paradigmático en el derecho a la educación

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

en México e introduce el carácter constitucional de la educación en derechos humanos. El artículo 1° constitucional establece, entre otros elementos relevantes, la obligación de todas las autoridades del país, incluyendo las educativas, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De acuerdo con el artículo 3° constitucional, “la educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. Por lo tanto, la educación en derechos humanos constituye una obligación del Estado y de la Ciudad de México. La propia Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal,² con un espíritu garantista, reconoce a toda persona o grupo de personas que habiten o transiten en la ciudad, la titularidad de los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano y en las leyes aplicables en la Ciudad de México.

La reforma constitucional en materia de educación a los artículos 3, fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV,³ efectuada en 2013, tuvo entre sus objetivos: aumentar la calidad y matrícula de la educación, así como recuperar la rectoría del Estado en el sistema educativo nacional. Derivado de esa reforma, la Ciudad de México modificó su legislación; así, en la Ley de Educación del Distrito Federal, artículo 10, fracción XI, agregó el concepto de derechos humanos al establecer que la educación tendrá como objetivo “promover, fomentar y difundir los derechos humanos, así como el respeto de los derechos de las minorías y de las personas con discapacidad”.

² *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de mayo de 2011.

³ *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 2013.

En lo que corresponde a las facultades del Gobierno de la Ciudad de México en materia de educación, la reforma de 2013 a la Ley General de Educación, en su quinto transitorio, estableció:

Para el caso del Distrito Federal y en tanto no se lleve a cabo el proceso de descentralización educativa en esta entidad federativa, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás disposiciones señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría, a través de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.⁴

De igual forma, el Gobierno de la Ciudad de México debe observar la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México, cuyo artículo 57 a la letra dice:

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una educación de calidad que contribuya al conocimiento de sus propios derechos, basada en un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, que garantice el respeto a su dignidad humana; el desarrollo armónico de sus potencialidades y personalidad y a las libertades fundamentales.

Hay una amplia normativa en materia de educación en derechos humanos, donde se determinan las obligaciones del sistema educativo formal, las del Gobierno de la Ciudad de México, en el ámbito de formación de servidoras y servidores públicos en todos los niveles y entes públicos; y también se especifican los compromisos en el área de difusión y promoción de la cultura de paz y derechos humanos en la sociedad en general.

⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación. En: *Diario Oficial de la Federación*, 11 de septiembre de 2013.

En este marco, el Estado mexicano y, en consecuencia, el Gobierno de la Ciudad de México deben dar puntual seguimiento a las recomendaciones recibidas en materia de educación, de mecanismos convencionales y no convencionales de la Organización de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya que en el periodo 2008-2014 se emitieron al país 100 recomendaciones en materia de información y capacitación para la sociedad; 84 sobre formación de servidoras/servidores públicos; 46 de investigación; y 21 sobre programas y proyectos para la promoción de derechos humanos.⁵

Asimismo, el Gobierno de la Ciudad de México debe atender la Observación general número 1 (2001) del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas a sus informes periódicos cuarto y quinto, en su inciso C, la cual indica que debe fortalecer “las medidas para combatir la deserción escolar, teniendo en cuenta los motivos particulares por los que los niños y las niñas abandonan sus estudios”.

B. Principales problemáticas

En la actualidad, el Gobierno de la Ciudad de México tiene competencia limitada en educación básica, aunque concentra una parte importante de la infraestructura educativa del país. Por ahora, con fundamento en la fracción III del artículo 13 de la Ley de Educación del Distrito Federal,⁶ la autoridad local tiene la atribución de “[p]restar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial; atender e impartir todos los tipos y modalidades educativos,

⁵ Gloria Ramírez, *Recomendaciones emitidas al Gobierno mexicano en materia de educación, capacitación, formación e información en derechos humanos*, México, s.f.

⁶ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de junio de 2000.

incluyendo la educación media superior, así como la superior. La educación media superior y la superior se prestará en forma concurrente con la Federación”.

Disponibilidad, acceso y permanencia

Conforme al Sistema Nacional de Información Estadística Educativa (2013),⁷ el número total de alumnas/alumnos en la Ciudad de México es de 2'813 486, de los cuales 1'389 928 son mujeres y 1'423 558 son hombres. Para el ciclo escolar 2013-2014, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación informó que el Distrito Federal contaba con 6.5 por ciento de los alumnos y alumnas de educación básica del país (1'700 551 estudiantes en preescolar, primaria y secundaria), 9.7 por ciento en educación media superior (457 773 estudiantes) y 16.9 por ciento en educación superior (1'498 598 estudiantes).⁸ De acuerdo con la Secretaría de Educación del Distrito Federal, la capital del país ocupa el primer lugar nacional en cobertura de secundaria, educación media-superior, profesional técnico y bachillerato.⁹

En la Ciudad de México, la población infantil de 5 años y más que cuenta con nivel preescolar asciende a 284 740 personas, lo que

⁷ Secretaría de Educación Pública, Sistema Nacional de Información Estadística Educativa [en línea]. [Fecha de consulta: 23 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.sniesep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_09DF.pdf

⁸ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Cifras básicas, educación básica y media superior, inicio del ciclo escolar 2013-2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/B/104/P2B104.pdf>

⁹ Secretaría de Educación del Distrito Federal, Los programas operativos anuales [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.educacion.df.gob.mx/oip/2015/Art14/F_XXIV/DA_14_XXIV_2_2015_POA_2015_2011.xls

representa 3.5 por ciento de la población.¹⁰ Para la educación inicial, la entidad cuenta con una atención (a niñas y niños de 3, 4 y 5 años) de 77.9 por ciento, por lo que ocupa el octavo lugar nacional.¹¹ De acuerdo con la categoría público o privado, para este nivel educativo, 70.7 por ciento de la población asiste a escuelas públicas (mientras que el promedio nacional es de 85.8 por ciento) y sólo 29.3 por ciento a privadas (en tanto que el promedio nacional es de 14.2 por ciento).¹²

Para el mismo nivel educativo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación reporta que hay un total de 3734 escuelas, de las cuales, 40.0 por ciento corresponde a la categoría de públicas y 60.0 por ciento a privadas.¹³ La cantidad de escuelas privadas en el nivel preescolar es mayor que en los niveles primaria y secundaria, ya que mientras en el nivel preescolar representan 60.0 por ciento del total de escuelas de dicho nivel, las de primaria y secundaria sólo son 36.4 y 37.6 por ciento, respectivamente.¹⁴

Para garantizar el derecho a la educación de más de doce mil niñas y niños, así como asegurar la preservación de su integridad física, psicológica y social, las autoridades de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal y locales (Secretaría de Educación del Distrito Federal) suscribieron el 7 de abril de 2010, el Acuerdo para la instrumentación de acciones tendientes a favorecer el acceso a la educación preescolar de los menores que acuden a los

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Banco de Información INEGI [en línea]. [Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biinegi/>

¹¹ Secretaría de Educación Pública, *3er. Informe de labores 2014-2015*, México, SEP, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/3er_informe_de_labores.pdf

¹² Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *op. cit.*, nota 8.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

Centros Comunitarios de Atención a la Infancia en el Distrito Federal, lo cual representa la primera transferencia formal de centros escolares a la Secretaría de Educación del Distrito Federal. Los Centros Comunitarios de Atención a la Infancia y los Centros de Educación Inicial fueron transferidos únicamente para dar servicios de educación preescolar; sin embargo, no han abandonado la vocación que les dio origen, por lo que continúan prestando atención a niñas y niños lactantes y maternales de acuerdo con sus posibilidades y capacidad instalada.¹⁵

Por ello, desde su transferencia se realizan acciones de gestión educativa, capacitación del personal y supervisión de 102 Centros en promedio, que operan por ciclo escolar y atienden a 1500 niñas y niños menores de 3 años. El acompañamiento de la operación y funcionamiento de los servicios educativo-asistenciales, así como la verificación de las medidas de seguridad, higiene y pedagógicas necesarias, tienen el propósito de garantizar la integridad de la comunidad escolar.¹⁶

Entre las actividades derivadas de dichos acuerdos está la impartición de cursos de capacitación pedagógica y normativa, dirigidos a docentes y directivos de los Centros de Atención y Cuidado Infantil, en su modalidad públicos y comunitarios, del Distrito Federal, para el mejoramiento de la práctica educativa, y gestión ante otras instituciones, de cursos en materia de salud y protección civil, entre otros.

A finales de 2007, se aplicó una cédula de diagnóstico en los 346 Centros de Desarrollo Infantil. A partir de ello, se pusieron en marcha acciones de formación y actualización del personal directivo y docente. En 2008, se diseñó e inició la operación del Programa de Actualización, Certificación y Profesionalización Docente para las Personas que imparten educación preescolar, a niñas y niños inscritos en los

¹⁵ Secretaría de Educación del Distrito Federal, *Actualización del Informe sobre el derecho a la educación*, avance 5 de octubre 2015.

¹⁶ *Idem*.

Centros de Desarrollo Infantil, Centros Comunitarios de Atención a la Infancia y los Centros de Educación Inicial del Distrito Federal.¹⁷

En la entidad, la población infantil de 5 años y más con primaria asciende a 2'014 896 personas, lo que representa 22.8 por ciento de la población.¹⁸ Asimismo, para la educación básica I (niñas y niños de 6 a 11 años), el Distrito Federal cuenta con una cobertura de 112.1 por ciento, por lo que ocupa el segundo lugar nacional, y tiene una eficiencia terminal de 98.2 por ciento.¹⁹ De acuerdo con la categoría público o privado, para este nivel educativo, 80.7 por ciento de la población asiste a escuelas públicas (en tanto que el promedio nacional es de 91.3 por ciento), y sólo 19.3 por ciento, a privadas (mientras que el promedio nacional es de 8.7 por ciento).²⁰ Para el mismo nivel educativo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación reporta que hay un total de 3247 escuelas, de las cuales, 63.6 por ciento corresponde a la categoría de pública, y 36.4 por ciento, a privadas.²¹

En educación secundaria (adolescentes entre 12 y 14 años), la entidad tiene una cobertura de 121.9 por ciento y una eficiencia terminal de 88.3 por ciento.²²

Como ya se expuso para el ciclo 2013-2014, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación reportó una población de 1'700 551 niñas y niños para el nivel de educación básica, lo cual representa 6.5 por ciento respecto a la población nacional para el mismo nivel educativo.²³ De acuerdo con la categoría público o privado, en el nivel educativo básico, 85.3 por ciento de la población asiste a

¹⁷ Secretaría de Educación del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 15.

¹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*, nota 10.

¹⁹ Secretaría de Educación Pública, *op. cit.*, nota 11.

²⁰ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *op. cit.*, nota 8.

²¹ *Idem.*

²² Secretaría de Educación Pública, *op. cit.*, nota 11.

²³ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *op. cit.*, nota 8.

escuelas públicas (el promedio nacional es de 91.8 por ciento), y sólo 14.7 por ciento, a privadas (el promedio nacional es de 8.2 por ciento).

Del total de población para educación básica, en el nivel secundaria, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación informa que hay un total de 1365 escuelas, de las cuales, 62.4 por ciento corresponde a la categoría de públicas, y 37.6 por ciento, a privadas.²⁴ Para la evaluación de este nivel educativo, ese instituto clasifica las escuelas en cuatro categorías: general, técnica, telesecundaria y comunitaria.

La categoría general atiende a una población mayoritaria y abarca 78.1 por ciento del total de escuelas de este nivel educativo; en la categoría técnica están 29.3 por ciento; y la telesecundaria atiende a una población minoritaria de 7467 adolescentes, quienes representan 1.5 por ciento de la población total de este nivel educativo y son atendidos en 50 escuelas, que representan 3.7 por ciento del total de escuelas de este nivel educativo.²⁵ El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación no reporta datos sobre las escuelas comunitarias que den atención a población indígena o rural.

Es necesario identificar y atender a poblaciones que habitan en predios y no tienen acceso a la educación, así como a niños, niñas y adolescentes indígenas, poblaciones callejeras, migrantes en la Ciudad de México que no asisten a la escuela, ni a ningún centro de atención.

En la Ciudad de México, el grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más fue en 2010 de 10.5, lo que equivaldría a un poco más del primer año de educación media superior.²⁶

La Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México proporciona tres opciones para atender la creciente demanda de educación media superior: bachillerato a distancia, bachillerato digital de la Ciudad de México, y preparatoria José Guadalupe Posada, las

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

²⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*, nota 10.

cuales tienen la finalidad de extender la cobertura a la atención de madres solas, reclusas/os y personas jóvenes en alto grado de riesgo.

De acuerdo con las cifras del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para el ciclo 2013-2014, la matrícula de educación media superior fue de 457 773²⁷ (es decir, 9.8 por ciento de la matrícula nacional), y si se compara con la del ciclo anterior (2012-2013), que fue de 434 551²⁸ (9.8 por ciento de la matrícula nacional), se puede observar que no hubo crecimiento porcentual, es decir, tanto en el plano nacional como en el local, el porcentaje fue el mismo. Sin embargo, en cuanto a la población se reportó un crecimiento de 23 222 alumnos y alumnas, lo que representó un aumento de 5.3 por ciento.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación reporta para el ciclo 2013-2014 que el número total de escuelas para este nivel es de 543,²⁹ mientras que en el ciclo anterior (2012-2013) había 663;³⁰ es decir, hubo una disminución de 120 escuelas, con un decremento de 18 por ciento. En cuanto al número de docentes, el mismo instituto reporta para el ciclo 2013-2014 un total de 31 272,³¹ mientras que para el ciclo anterior (2012-2013) reportó un total de 32 156.³² De lo anterior se desprende que mientras la matrícula creció 5.3 por ciento (respecto al ciclo inmediato anterior, 2012-2013), el personal docente disminuyó 2.7 por ciento.

El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, en su Informe del Estado de Desarrollo Social del Distrito Federal

²⁷ *Idem.*

²⁸ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Cifras básicas, educación básica y media superior, inicio del ciclo escolar 2012-2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/B/103/P2B103.pdf>

²⁹ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *op. cit.*, nota 8.

³⁰ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *op. cit.*, nota 27.

³¹ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *op. cit.*, nota 8.

³² Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *op. cit.*, nota 27.

“Evalúa DF-ICYT”, reporta (para el ciclo 2009-2010) una cobertura nacional de educación media superior de 64.5 por ciento, mientras que para el Distrito Federal era de 100.6 por ciento.³³

Por otro lado, según afirma la Secretaría de Educación Pública en su tercer informe (2014-2015), la cobertura de este mismo nivel (para la entidad) es de 114.7 por ciento, mientras que la eficiencia es de 63.3 por ciento.³⁴ De las dos fuentes anteriores, se advierte que, respecto a la cobertura en la entidad, de 2010 a 2015 hubo un aumento significativo de 14.1 por ciento.

En este marco, en octubre de 2015 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió la recomendación 12/2015, la cual acreditó la violación “al derecho a la educación por la inconclusa construcción de los planteles Álvaro Obregón 2, Iztapalapa 3, Iztapalapa 4 y Venustiano Carranza del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal, lo cual impide su adecuado funcionamiento conforme su proyecto educativo”.³⁵ El Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal y la Secretaría de Educación del Distrito Federal aceptaron dicha recomendación y están realizando las acciones necesarias para avanzar en su cumplimiento y garantizar el derecho a la educación.

La Ciudad de México concentra el mayor número de instituciones de educación superior del país. En ella se ubican las principales sedes de las universidades públicas federales: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Abierta y a Distancia de México,

³³ Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal da a conocer el Informe del Estado de Desarrollo Social del Distrito Federal “Evalúa DF-ICYT” [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.inee.edu.mx/index.php/servicio-profesional-docente/bases-de-datos-julio-sp>

³⁴ Secretaría de Educación Pública, *op. cit.*, nota 11.

³⁵ Recomendación 12/2015 [en línea] [fecha de consulta: 15 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2015/10/recomendacion-122015/>

Universidad Pedagógica Nacional, El Colegio de México A.C. y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.³⁶ El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en su censo de 2010, para el Distrito Federal reporta que la cifra de la población de 18 y más con nivel profesional es de 1'498 598, es decir, 16.9 por ciento de la población total de la entidad; para el mismo segmento de la población pero con posgrado, la cifra es de 171 270, que constituye 1.9 por ciento de la población total de la entidad.³⁷ La suma de las dos cifras anteriores es de 1'669 868, equivalente a 18.8 por ciento de la población total de la Ciudad de México y a 1.4 por ciento respecto a la población total del país. De acuerdo con el Directorio de Universidades Privadas y Públicas del Distrito Federal de México [*sic*], en el Distrito Federal hay 306 escuelas de nivel licenciatura.³⁸ Considerando la información de la Secretaría de Educación Pública,³⁹ hay 485 escuelas de ese nivel en todo el país, por lo que la Ciudad de México cuenta con 63 por ciento del total nacional.

Acceso a la educación

Los datos presentados por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013) muestran que la capital del país ocupa el primer lugar en cobertura de educación secundaria, educación media-superior, profesional técnico y bachillerato. Asimismo, tiene la tasa más baja de deserción educativa, con 13.3 por ciento, en tanto que el promedio

³⁶ Secretaría de Educación Pública, Subsecretaría de Educación Superior [en línea]. [fecha de consulta: 23 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.ses.sep.gob.mx/>

³⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*, nota 10.

³⁸ Directorio de Universidades Privadas y Públicas del Distrito Federal de México [*sic*] [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.altillo.com/universidades/mexico/de/distritofederal.asp>

³⁹ Secretaría de Educación Pública, *op. cit.*, nota 11.

nacional es de 14.3 por ciento. Cabe señalar que la cobertura de educación en el Distrito Federal se ha incrementado⁴⁰ en todos los niveles, de educación básica a educación superior.

Por su parte, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013) indica que de las 32 entidades, la capital ocupa el séptimo lugar de deserción en primaria; en secundaria y educación media superior tiene el undécimo; mientras que los niveles de deserción en los diferentes niveles educativos entre los ciclos que comprenden los años 2012-2014⁴¹ son los siguientes:

Cuadro 1. Deserción educativa

| Nivel educativo | 2012-2013 (porcentaje) | 2013-2014 (porcentaje) |
|---|---------------------------|---------------------------|
| Educación primaria (6 a 11 años de edad) | 0.2 | 0.2 |
| Educación secundaria (12 a 14 años de edad) | 5.1 | 4.8 |
| Educación media superior | 13.3 | 12.2 |
| Educación superior | 3.3 | 3.0 |

Elaboración: Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México con información del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa.

Es importante destacar que el Gobierno de la Ciudad de México ha implementado diversos programas sociales que coadyuvan a garantizar el acceso y permanencia del alumnado en los diferentes niveles educativos, a través de diferentes apoyos.

En 2010 el promedio de escolaridad en la Ciudad de México fue de 10.5 años, más alto que la media nacional (8.6 años). No obstante, se ubica apenas dentro de los promedios mínimos de 10 a 13 años de educación

⁴⁰ Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.]. Disponible en: <http://www.snie.sep.gob.mx/>

⁴¹ *Idem.*

formal recomendados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe para contar con buenas probabilidades de no seguir en situación de pobreza.⁴² Conforme a los datos presentados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal 2010-2011*, existe una mayor proporción de mujeres de entre 15 y 29 años de edad (28.1 por ciento) que cuentan con estudios de nivel superior en comparación con los hombres (24.6 por ciento).⁴³

Respecto de la tasa de analfabetismo en la Ciudad de México, se constata una tendencia a su disminución, al igual que en la proporción de personas que dejan inconclusos sus estudios, como se aprecia en el cuadro 2.

Los datos desagregados por grupos de edad muestran una variación significativa: el grupo de entre 15 y 24 años tiene una tasa de alfabetización de 98.6 por ciento, mientras que el de 25 años y más presenta una tasa de 96.6 por ciento; esto evidencia que a mayor edad, el problema se incrementa.⁴⁴ En este contexto, la Secretaría de Educación del Distrito Federal opera a partir de enero de 2014 el Programa de Alfabetización, que busca integrar a las personas que no saben leer ni escribir, al ser privadas de este derecho. Desde su puesta en operación en 2014 y hasta el mes de agosto de 2015, al Programa

⁴² Pablo Villatoro y Martín Hopenhayn, “El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe”. En: *Desafíos*, núm. 3, agosto de 2006, p. 5 [en línea]. [Fecha de consulta: 24 de octubre de 2015.] Disponible en: [http://www.unicef.org/lac/Desafios_Nro3_Educacion_Ago2006\(2\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Desafios_Nro3_Educacion_Ago2006(2).pdf)

⁴³ *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal 2010-2011*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012 [en línea] [Fecha de consulta: 24 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-jovenes.pdf>

⁴⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Panorama sociodemográfico del Distrito Federal*, Aguascalientes, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825001897>

Cuadro 2. Rezago de la población de 15 años y más en educación básica, 2008-2014

| Año | Población de 15 años y más | Porcentaje de personas analfabetas | Porcentaje de personas sin primaria terminada | Porcentaje de personas sin secundaria terminada | Porcentaje de rezago total |
|------------|-----------------------------------|---|--|--|-----------------------------------|
| 2000 | 6'231 227 | 2.9 | 12.0 | 20.7 | 35.6 |
| 2005 | 6'418 438 | 2.6 | 9.5 | 17.9 | 30.0 |
| 2010 | 6'715 516 | 2.1 | 8.7 | 16.4 | 27.2 |
| 2014 | 6'931 006 | 1.7 | 6.2 | 15.6 | 23.5 |

Elaboración: Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

se han incorporado 5373 personas en condición de analfabetismo, durante 2015 han beneficiado a 3525 personas, de las cuales, 14.0 por ciento son hombres y 86.0 por ciento mujeres. De las 3042 mujeres que se incorporaron al Programa, 379 (12.0 por ciento) son mujeres indígenas; y de los 483 hombres, 61 son hombres indígenas (13.0 por ciento).⁴⁵

En el plano nacional, de 2010 a 2014 hubo un retroceso del analfabetismo de 1.2 por ciento, que pasó de 6.9⁴⁶ a 5.7 por ciento⁴⁷, mientras que en el plano local, por los reducidos porcentajes hubo una disminución de sólo 0.4 por ciento: en 2010 el porcentaje de

⁴⁵ Secretaría de Educación del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 15.

⁴⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2010 [en línea]. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=1

⁴⁷ Secretaría de Educación Pública, *op. cit.*, nota 11.

población analfabeta era de 2.1 por ciento⁴⁸, y en 2015 descendió a 1.7 por ciento.⁴⁹

Según información reportada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el Presupuesto de Egresos, los recursos asignados para la Secretaría de Educación del Distrito Federal se incrementaron de 2008, año de su creación, a 2013. Sin embargo, en 2014 y 2015 el presupuesto para el capítulo de Educación, Salud y Asistencia disminuyó, así como el relativo al Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal, como se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3. Presupuesto para la educación en el Distrito Federal, 2008-2015

| Año | Organismos de educación, salud y asistencia | Secretaría de Educación del Distrito Federal | Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal | Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal |
|------------|--|---|---|---|
| 2008 | 5 813'129 404 | 1 287'353 589 | 579'452 032 | 52'000 000 |
| 2009 | 7 642'278 083 | 352'781 962 | 605'522 533 | 964'214 508 |
| 2010 | 8 943'157 729 | 284'367 389 | 634'372 889 | 1 602'643 654 |
| 2011 | 9 330'658 893 | 337'569 146 | 642'138 907 | 1 632'920 088 |
| 2012 | 15 197'478 492 | 324'891 046 | 687'532 691 | 1 701'533 357 |
| 2013 | 15 719'671 881 | 350'934 964 | 739'091 963 | 1 795'854 760 |
| 2014 | 10 231'212 560 | 520'540 606 | 846'265 236 | 1 850'689 097 |
| 2015 | 10 564'410 606 | 659'721 636 | 824'593 126 | 1 913'087 940 |

Elaboración: Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México a partir del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal de 2008 a 2015.

⁴⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *op. cit.*, nota 46.

⁴⁹ Secretaría de Educación Pública, *op. cit.*, nota 11.

La Secretaría de Educación del Distrito Federal, en cumplimiento de la actividades relacionadas con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, indicó que tiene un avance de 41 planteles intervenidos, en las 16 demarcaciones territoriales, y a los cuales se les dio mantenimiento, como: impermeabilización, pintura, cambio de luminarias, puertas y ventanas para garantizar espacios dignos y seguros. Sin embargo, falta garantizar que el total de los planteles educativos cuenten con espacios adecuados para el desarrollo de actividades extraescolares como deporte, cultura, esparcimiento y alimentación.⁵⁰

Por otra parte, el cuadro 4 muestra las ocasiones en que se identificó algún tipo de violación relacionada con el derecho a la educación, a través del estudio del número de quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos, durante el periodo 2008 a 2014.⁵¹

Cuadro 4. Menciones del derecho a la educación en las quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008-2011

| Año | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Menciones | 8 | 10 | 10 | 15 | 12 | 21 | 12 |

Elaboración: Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México a partir de los informes anuales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Por lo que respecta a las quejas presentadas de enero a septiembre de 2015, el Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos registra

⁵⁰ Secretaría de Educación Pública, *op. cit.*, nota 11.

⁵¹ Datos tomados de los informes anuales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de los años 2008 a 2014. Informes disponibles en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/informes-anauales/>

519 quejas, dentro de las cuales, el Distrito Federal ocupa el primer lugar con 390 (75.1 por ciento del total). El más frecuente hecho violatorio en este sector es la prestación indebida del servicio de educación, reportado en 270 ocasiones. De 2008 a 2015, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió dos recomendaciones en este ámbito: la 08/2009, por obstrucción de una feria que impedía el acceso a las escuelas; y la 12/2015, por la afectación al derecho a la educación por la construcción inconclusa de los planteles Álvaro Obregón 2, Iztapalapa 3, Iztapalapa 4 y Venustiano Carranza del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal.⁵²

Contexto y situación que viven las y los estudiantes

Como se reconoce en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, la plena realización del derecho a la educación encuentra obstáculos tales como: discriminación, rezago, falta de acceso a los servicios de educación, deserción escolar, desarticulación entre los niveles educativos, condiciones inadecuadas de infraestructura (incluyendo equipo y mobiliario), problemas de calidad y adaptabilidad de la enseñanza, así como de violencia, inseguridad y consumo de drogas en las escuelas, etcétera. En este marco, destaca la reducción de recursos públicos para el establecimiento y operación de Centros de Atención y Cuidado Infantil y, como se apunta más adelante, para jóvenes que no estudian y no trabajan.

La falta de políticas institucionales de prevención de la violencia en la Ciudad de México es uno de los pendientes en materia educativa. De acuerdo con el estudio *De la violencia a la convivencia escolar en la*

⁵² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendaciones 2007-2012 [en línea] [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/recomendaciones-2007-2012/>

educación media superior,⁵³ de 31 dependencias encargadas de la educación media superior de las entidades federativas del país, 61.0 por ciento no cuenta con programas, memorándum, oficios, acuerdos, decretos y otros documentos y/o publicaciones que comprendan las políticas de prevención o medidas en materia de violencia escolar y de género. En este marco, el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal no proporcionó información de los mecanismos o medidas que existen para prevenir la violencia escolar en general y de género (para 2012); así como de los mecanismos y/o medidas de seguimiento y atención en casos de hostigamiento, acoso sexual y violación en el nivel de educación media superior. Se identificaron en la Ciudad de México casos de hostigamiento, acoso sexual e incluso dos casos de violación en instituciones educativas.

Un problema latente en esta entidad son las y los jóvenes que por falta de acceso a la educación y al trabajo no estudian y no trabajan. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Juventud 2010, el número de personas en todo el país que están en este sector es de 7.8 millones, es decir, dos de cada 10 jóvenes de 12 a 29 años; tres de cada cuatro son mujeres (5.9 millones), y de ellas, 57 por ciento son amas de casa.

En la Ciudad de México, de 2 millones 336 mil jóvenes de entre 14 y 29 años, 19.3 por ciento no cuenta con empleo ni estudia.

En este rubro, para atender a la población en rezago que rebasa la edad idónea para cursar el bachillerato de manera presencial, la Secretaría de Educación del Distrito Federal sostiene que se debe promover la creación de otros modelos de formación a distancia.⁵⁴

Por su parte, la Unidad Especializada para la Atención de las o los Estudiantes Menores de Dieciocho Años Víctimas de Delito reportó en el 2º Informe de Gobierno del Distrito Federal (2014) que

⁵³ Gloria Ramírez, *De la violencia a la convivencia escolar en la educación media superior. Una aproximación con perspectiva de género*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 2013.

⁵⁴ Secretaría de Educación del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 15.

se iniciaron 112 averiguaciones previas y se recibieron 866 de otras fiscalías, por alguna conducta delictiva; y de éstas, sólo en 19 hay determinación con remisión a juez para adolescentes donde se comprobó el acoso escolar. Por su parte, el *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal 2010-2011* afirma que las y los jóvenes indígenas, a causa del poco o nulo acceso que tienen a los sistemas de educación o de empleo, se ven en la necesidad de abandonar sus comunidades, sus costumbres y sus tradiciones.

En cuanto al consumo de drogas, en los resultados de las Encuestas de Consumo de Drogas en Estudiantes⁵⁵ (2012), se advierte que las delegaciones con mayor prevalencia de consumo de drogas son: Cuauhtémoc, Iztapalapa, Álvaro Obregón y Azcapotzalco, y las de menor prevalencia de consumo de drogas en estudiantes con 16 años o más: Xochimilco y Gustavo A. Madero. Sin embargo, en todas las delegaciones existe consumo de drogas en estas edades.

Por otra parte, los resultados de la Consulta Infantil y Juvenil efectuada por el Instituto Nacional Electoral en 2015 muestran que 39.5 por ciento de las y los jóvenes de 14 a 17 años han recibido propuestas para acceder a alguna droga.⁵⁶ Los resultados de dicha consulta, cuyo mensaje central era “Por un México con justicia y paz, tu opinión cuenta”, muestran lo que las niñas, niños y adolescentes opinan: que no todos tienen en su escuela las condiciones de seguridad, respeto y escucha por parte de docentes y autoridades.⁵⁷

⁵⁵ Encuestas de Consumo de Drogas en Estudiantes (2012), Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://oe.iapa.df.gob.mx/Epidemiologia/Encuestadeestudiantes2012.aspx>

⁵⁶ Instituto Nacional Electoral, Consulta Infantil y Juvenil 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de octubre de 2015]. Disponible en: http://www.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/ConsultaInfantilyJuvenil2015/

⁵⁷ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *op. cit.*, nota 8.

En cuanto a la actividad de gestión integral del riesgo en materia de protección civil, no cuenta con líneas de acción dentro del Programa de Derechos Humanos, por lo que habría que incluirlas para dar cumplimiento pleno el derecho a la educación.⁵⁸ Cabe señalar los problemas de deficiente alimentación, como la existencia de altos índices de obesidad y sobrepeso infantil en la Ciudad de México en edad escolar (5-11 años), que fueron de 22.1 y 13.1 por ciento, respectivamente; la suma de ambos padecimientos es de 35.2 por ciento (Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2012).

Educación en derechos humanos

La educación en derechos humanos constituye una herramienta para consolidar el sistema democrático concientizando a la sociedad sobre una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos. Esta tarea requiere el conocimiento de la naturaleza, evolución y marco jurídico de estos derechos, los mecanismos internacionales de protección y su aplicación en el plano nacional, así como un cambio que dé paso a una sociedad respetuosa, igualitaria y democrática en la vida cotidiana.

Cabe señalar que en el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* (2008) se privilegió el análisis de la situación que guardaba el derecho a la educación y se otorgó un papel poco relevante a la educación en derechos humanos, mientras que el presente estudio, sin restar importancia al derecho a la educación, parte de la competencia del Gobierno de la Ciudad de México en la materia y recupera los avances en la inclusión del enfoque de derechos humanos, tanto normativos como en iniciativas, así como el sentido y objeto del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (hoy, de la Ciudad de México), para dar a la cultura de paz y a la educación en derechos

⁵⁸ Secretaría de Educación del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 15.

humanos un papel relevante en la construcción de una sociedad democrática, como se expone en el desarrollo de este apartado.

En este marco, se entiende por educación en derechos humanos:

La práctica educativa que se basa en el reconocimiento, la defensa, respeto y la promoción de los derechos humanos, que tiene por objeto desarrollar en los individuos y los pueblos sus máximas capacidades como sujetos de derechos y brindarles las herramientas y elementos para hacerlos efectivos. Se trata de una formación que reconoce las dimensiones histórica, política y social de la educación, que se funda en los valores, principios, mecanismos e instituciones relativos a los derechos humanos desde su integralidad y en su relación de interdependencia e indivisibilidad con la democracia, el desarrollo y la paz.⁵⁹

La información accesible sobre capacitación o formación del personal de las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México, en ocasiones se limita al número de cursos, talleres, diplomados o acciones de sensibilización y del personal capacitado. Si bien ello es un avance considerable, también muestra una cultura incipiente en este ámbito y refleja la atomización de acciones en las dependencias, que en general no dan continuidad ni evalúan estos esfuerzos, por lo que sus alcances son limitados.

La capital del país cuenta con numerosas iniciativas para fortalecer una cultura de paz y derechos humanos; sin embargo, la transversalización del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas es todavía una asignatura pendiente al carecer de una política integral de formación en derechos humanos.⁶⁰

⁵⁹ Gloria Ramírez, *La educación ciudadana ante los retos de la democracia*, México, UNESCO, 2006, p. 49.

⁶⁰ Gobierno del Distrito Federal, Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal, *Informe Capacitación y educación en derechos humanos*, 2015, p. 2.

El Gobierno de la Ciudad de México, a través de la Subsecretaría de Gobierno, desarrolló una estrategia para capacitar a las personas servidoras públicas de la Administración Pública local. Por ello llevó a cabo procesos de sensibilización, capacitación, educación y difusión en derechos humanos con objeto de incorporar el enfoque de derechos humanos y el derecho a la ciudad. Uno de los esfuerzos se vincula al Portal de Capacitación en Derechos Humanos.⁶¹ Entre otras herramientas, el portal ofrece el curso a distancia “Conociendo los derechos humanos, el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal” y otras opciones en la materia (2015). El curso se desarrolló con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Desde su primera edición, en 2011, y hasta 2015, ha capacitado a 19 629 personas.⁶²

En 2011 se reformaron las circulares uno y uno *bis* de la Oficialía Mayor para establecer que las personas servidoras públicas deberán tomar cursos referentes al tema de derechos humanos (entre otros). Posteriormente, en la Circular Uno 2015, Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, y la Circular Uno *Bis* 2015, Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal,⁶³ se estableció que el Sistema de Capacitación es el conjunto de acciones cuyo objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia de las y los trabajadores de las dependencias y de los órganos desconcentrados en el desarrollo de

⁶¹ Portal de Capacitación en Derechos Humanos, Subsecretaría de Gobierno de la Ciudad de México, <http://www.pdh.cdmx.gob.mx/>

⁶² Gobierno del Distrito Federal, Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 59, p. 5.

⁶³ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de septiembre de 2015.

sus actividades laborales, para lo cual se apegarán a lo previsto en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Esta circular introduce la obligatoriedad de las y los responsables de capacitación en coordinación con los enlaces acreditados de las delegaciones y los entes obligados, de consultar permanentemente el calendario de cursos, talleres y diplomados presenciales, así como los eventos virtuales que ofrece el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, y de gestionar ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el otorgamiento de cursos y talleres en materia de derechos humanos y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Asimismo, se establece la obligación para las y los responsables de capacitación, en coordinación con las y los enlaces de los entes obligados, de llevar el seguimiento del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y de notificar a todas las personas servidoras públicas sujetas, la obligación de acreditar el curso “Conociendo los Derechos Humanos, el Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal”, cubrir la capacitación en el plazo establecido y obtener las constancias de acreditación que se emiten en línea. Éstas deberán entregarse a la autoridad requirente para su integración en los expedientes personales respectivos, agregando a ellos copia o impresión de dichas constancias.

De acuerdo con el Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos 2010-2012,⁶⁴ en 2010, 71.4 por ciento de las instituciones de educación superior del Distrito Federal impartían algún contenido afín con el tema de derechos humanos, 21.4 por ciento no contaban en su currículo con esta materia, y 7.1 por ciento no contestaron. Sin embargo, la mayoría de las instituciones de educación superior consideran

⁶⁴ Véase: Gloria Ramírez y Rafael Freyre, *Los caminos del Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos 2010-2012*, México, SEP, UNAM, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, 2012.

que la formación en derechos humanos debe estar presente de manera transversal en la educación de las y los profesionistas.

De las instituciones de educación superior de la Ciudad de México, 60.7 por ciento no incluyen la educación en derechos humanos en los niveles de posgrado, mientras que 67.9 por ciento incorporan en sus programas de estudio contenidos sobre derechos humanos y mencionan su interés en hacer estudios especializados, pero no declaran que exista una política en la materia en las instituciones de educación superior. Es importante que 67.9 por ciento de las instituciones consideren que la educación en derechos humanos es un tema relevante en sus programas de estudio; y que 46.4 por ciento de las instituciones de educación superior realicen investigaciones incipientes sobre educación en derechos humanos. Sin embargo, inquieta que 50 por ciento de ellas no tengan publicaciones en la materia y 31.3 por ciento tengan dificultades en su labor educativa en materia de derechos humanos. No cuentan con estructuras y mecanismos efectivos para resguardar e incrementar prácticas educativas en derechos humanos 32.1 por ciento de las instituciones. De las que imparten educación superior, 87.5 por ciento han organizado eventos (diplomados, conferencias o ciclos para difundir los principios y valores de los derechos humanos), y 62.5 por ciento han elaborado libros, folletos, trípticos u otros materiales para educar en derechos humanos.

Educación indígena

El acceso a la educación está determinado por factores como la clase social, el origen étnico, la migración, el bilingüismo, entre muchos otros, los cuales influyen en la experiencia educativa de las y los estudiantes. La calidad de la educación dirigida a la población indígena ha estado enmarcada en el contexto de una discriminación histórica ejercida tanto por entidades gubernamentales como por la sociedad en general. Esto es particularmente evidente al compararla con los servicios educativos a los que tiene acceso la población no indígena y la clase media urbana.

Las diversas concepciones de lo que debe ser y debe comprender la educación indígena han variado desde el indigenismo hasta la educación bilingüe e intercultural.⁶⁵ La concepción sobre la educación bilingüe y bicultural se ha derivado de las reivindicaciones de los nuevos movimientos sociales de asociaciones proactivas de comunidades indígenas, y ha sido retomada por la educación pública después de su sistematización por diversos especialistas.⁶⁶

En México son conocidas las limitaciones y obstáculos del medio social y económico que enfrenta, en general, la población indígena para su desarrollo educativo: actitudes racistas ampliamente difundidas; condiciones de pobreza y extrema pobreza en relación con la población no indígena (por ejemplo, medidas por el índice de desarrollo humano); ubicación en zonas de alta marginalidad (con la carencia de servicios correspondiente); limitado acceso incluso a la educación básica (dos de cada tres niños de entre 6 y 14 años de edad que no están en la escuela son indígenas); índice de analfabetismo en poblaciones indígenas cinco

⁶⁵ Véase, por ejemplo, Saúl Velazco Cruz y Aleksandra Jablonska Zaborowska (coords.), *Construcción de políticas educativas interculturales en México: debates, tenencias, problemas, desafíos*, México, Universidad Pedagógica Nacional, 2010. También, Gunther Dietz y Laura Selene Mateos Cortés, *Interculturalidad y educación intercultural en México. Un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*, México, Secretaría de Educación Pública-Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, 2011.

⁶⁶ “Es desde esta reivindicación de la autonomía comunal o regional desde la cual los actores indígenas replantean el debate sobre la educación bilingüe bicultural”, que desde el estado se denomina educación intercultural bilingüe, donde el “subsistema educativo dedicado a la población indígena se ha convertido en foco privilegiado del reconocimiento de la diversidad ya no como un problema o como un recurso, sino como un derecho colectivo...”. “...organizaciones indígenas negocian con el estado mexicano para obtener márgenes de ‘autonomía educativa’ y para reconquistar espacios de intermediación extra-local...”. Gunther Dietz y Laura Selene Mateos Cortés, *op. cit.*, nota 65, pp. 89 y 90.

veces mayor que el índice general; escuelas indígenas con grandes deficiencias en su infraestructura, con insuficiente profesorado bilingüe y con déficit de especialización pedagógica en la educación indígena; carencia de evaluaciones educativas adecuadas para las características culturales y lingüísticas de la población indígena, entre otros.⁶⁷

A la ausencia de educación de buena calidad y al acceso precario a servicios de educación, se suma el diseño alienante de contenidos y objetivos de los planes de estudios que agravan los derechos de las comunidades y pueblos indígenas.⁶⁸

Estas condiciones desfavorables del medio se traducen en limitaciones específicas en el acceso a una educación pertinente para las poblaciones indígenas. Un estudio⁶⁹ reciente puntualiza las problemáticas que enfrenta esta población en el Distrito Federal:

⁶⁷ Una recapitulación muy puntual en Sylvia Schmelkes, “Educación y pueblos indígenas: problemas de medición”. En: *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, vol. 4, núm. 1, enero-abril 2013, pp. 7-8.

⁶⁸ “A partir de los años setenta, con la aparición de la antropología crítica [...] y los nacientes movimientos indígenas, se ha denunciado a la educación indígena, no sólo en México sino en muchos países latinoamericanos, como alienante y particularmente etnocida...” (Bruno Baronnet, *Autonomía y educación indígena: Las escuelas zapatistas de las cañadas de la selva Lacandona de Chiapas, México*, tesis de doctorado México, El Colegio de México / Université Sorbonne Nouvelle-Paris III, 2009, pp. 15.)

⁶⁹ Fernando Cortez, *Buenas prácticas sobre educación indígena*, México, Unicef, 2014. El estudio es resultado de una amplia investigación de campo, la cual es descrita de la siguiente manera: “En la elaboración de este diagnóstico participaron UNICEF y la Dirección de Educación Media Superior de la Secretaría de Educación del Distrito Federal y se contó con el apoyo de 23 asociaciones civiles indígenas que colaboran en el programa Acciones de Inclusión y Equidad Educativa. Esta iniciativa se desarrolló en el bienio 2010-2011 y tuvo por objeto identificar los factores asociados a la deserción y a la exclusión educativa de la población indígena asentada en el Distrito Federal, a efecto de sentar una base de conocimientos para favorecer el diseño de medidas compensatorias” (p. 15).

*Cuadro 5. Factores asociados a la deserción
y a la exclusión educativa de la población indígena
asentada en el Distrito Federal*

| Nivel educativo | Factores que inciden en la deserción escolar |
|-----------------|--|
| Preescolar | <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de actas de nacimiento. • Falta de recursos económicos para solventar los gastos escolares. • Poca valoración de los padres de la educación preescolar. • Apatía por realizar los trámites correspondientes a la inscripción de las niñas y los niños. |
| Primaria | <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de actas de nacimiento. • Falta de recursos económicos para solventar los gastos escolares. • Problemas familiares. • Comportamientos hostiles de sus compañeros. |
| Secundaria | <ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos económicos. • Desmotivación de las y los adolescentes para continuar con sus estudios. • Problemas de salud. • Poca valoración de los padres hacia la escuela que deriva en falta de apoyos y estímulos para continuar. • Comportamientos hostiles de sus compañeros. • Problemas familiares. |
| Media Superior | <ul style="list-style-type: none"> • Desmotivación de las y los adolescentes para continuar con sus estudios. • Problemas de salud. • Los padres declararon que la educación media superior no es importante. • Comportamientos hostiles de sus compañeros. • Problemas familiares. |

Fuente: Fernando Cortez, *Buenas prácticas sobre educación indígena*, México, Unicef, 2014, p. 16.

Incluyó la participación de personas indígenas en el diseño del estudio y la aplicación de encuestas.

Como puede advertirse, las problemáticas de la educación indígena en la Ciudad de México abarcan un amplio espectro: desde las condiciones socioeconómicas hasta las prácticas culturales, pasando por la inadecuación de la educación.⁷⁰

Abordar el tema de la educación indígena obliga a considerarla como parte del derecho humano a la educación.

La educación indígena, adecuada a las culturas y valores de los pueblos indígenas, es la mejor forma para garantizar el derecho a la educación, y no implica cerrarse al mundo exterior y a los desafíos de la sociedad nacional y la economía global, sino por el contrario es vista por las propias comunidades indígenas como un instrumento necesario para el pleno desarrollo personal, social y cultural de los pueblos aborígenes.⁷¹

Así, se ha desarrollado una concepción de la educación bilingüe e intercultural como una forma de especificar el derecho a la educación de los pueblos y comunidades indígenas.

Los pueblos indígenas reclaman el derecho a una educación en su propia lengua y adecuada a su propia cultura.

[...] en la actualidad en numerosos países se reconoce oficialmente a las culturas indígenas y se acepta la necesidad de una educación bilingüe e intercultural.⁷²

⁷⁰ Véase el capítulo de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, en el tomo 5.

⁷¹ Rodolfo Stavenhagen, *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*, México, Oficina en México de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, s.f., p. 112.

⁷² *Idem*.

Con los matices diferenciales que hay dentro de la concepción de la educación bilingüe e intercultural, existen algunas características que definen cómo puede ser una educación pertinente en términos lingüísticos y culturales.⁷³

La educación bilingüe e intercultural debe entonces responder a los problemas que enfrenta actualmente la educación indígena:

- Accesibilidad: menor ingreso a la escuela, menor permanencia y menor avance a los niveles superiores.
- Calidad: menor aprendizaje y menor utilidad para su vida.
- Adecuación cultural de los enfoques educativos.

En particular, ello implicaría que la educación de los pueblos y comunidades indígenas tenga las siguientes características:

- El respeto a la pluralidad cultural y étnica, el reconocimiento de ser miembro de una comunidad con un nombre propio y una lengua propia, que se utiliza en público y en privado.
- El reconocimiento como derecho colectivo a la enseñanza de la propia lengua y cultura y, por tanto, la existencia de un currículo lingüística y culturalmente pertinente, que incluya la historia, los valores, las tradiciones orales, la cultura ambiental, la espiritualidad y otras características de la propia cultura, y considere el uso de metodologías pedagógicas alternativas.
- Una educación universalista de primera calidad a sus alumnos y alumnas. Esta educación no debe restringirse a lo básico. Tiene que proporcionarse en todos los niveles educativos, con la misma exigencia de calidad que debe tener la educación en general.

⁷³ Planteamiento formulado principalmente a partir de Stavenhagen, *op. cit.*, nota 71, y complementado con algunos conceptos de Sylvia Schmelkes, “Educación para un México intercultural”. En: *Sinéctica*, núm. 40, enero-junio 2013, pp. 6-8. Disponible en: <https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/48>

Lo anterior implica que hay que incidir en dos ámbitos principales:

- Que las escuelas dispongan de libros de texto, material auxiliar didáctico, apoyos audiovisuales, etcétera, en las propias lenguas indígenas y adecuados al contexto cultural indígena, lo cual es una tarea que requiere el trabajo de equipos multidisciplinarios durante varios años.
- La preparación de programas, en estrecha colaboración con las comunidades indígenas, para la capacitación de una cantidad adecuada del profesorado en educación bilingüe e intercultural.

En este contexto, el Gobierno de la Ciudad de México tiene el deber de que toda iniciativa que emane de él y que esté dirigida a atender las necesidades de sus pueblos y comunidades indígenas, garantice el respeto a sus derechos enmarcados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.⁷⁴ En este sentido, el Gobierno de la Ciudad de México tiene que contar con un modelo de educación indígena que ponga especial atención en los derechos relacionados con su reconocimiento como pueblo; el mantenimiento de sus identidades; la protección y desarrollo de su cultura; y el acceso a la educación en todos los niveles, sin discriminación y, cuando sea posible, en su propia cultura, incluido su propio idioma.

El Gobierno de la Ciudad de México deberá considerar todos estos requisitos en los ámbitos de sus atribuciones en materia educativa; en particular, deberá comenzar por desarrollar los esquemas de atención y programas o proyectos en los campos de la alfabetización y la educación media superior y superior.

⁷⁴ Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.

C. Conclusiones

Para promover la equidad, garantizar el acceso y permanencia del alumnado y reducir el índice de deserción en las escuelas, el Gobierno local debe fortalecer la coordinación y el trabajo conjunto con las autoridades federales, así como continuar la implementación de los programas sociales de aplicación universal, como los apoyos para la compra de útiles y uniformes escolares, becas y programas que fortalecen la calidad de la educación.

Es preciso identificar los espacios de coordinación entre los ámbitos federal y local para revisar los contenidos de los planes y programas educativos e incluir de forma integral las actividades de cultura de paz y educación en derechos humanos, formación ciudadana, convivencia democrática, igualdad de género y mejoramiento ambiental.

En tales programas se deben integrar los que tengan como objetivo prevenir la violencia en las escuelas en sus diferentes modalidades, así como la prevención y atención de la obesidad y sobrepeso infantil. De esta forma, se contribuirá a la reducción de la tasa de mortalidad por causa de enfermedades crónico-degenerativas.

En la educación impartida en la Ciudad de México se puede fortalecer el ejercicio de todos los derechos en ámbitos como: salud (hábitos de nutrición que incidan en la calidad de vida), laboral (calidad en la educación para favorecer la incorporación al mercado, derechos laborales del personal docente), acceso a la información (sobre una educación sexual integral para orientar la toma de decisiones respecto a derechos sexuales y reproductivos). Es necesario que las instituciones de educación superior en la Ciudad de México desarrollen planes y programas de educación en derechos humanos con una perspectiva interdisciplinaria en las diversas carreras y formaciones que imparten. Asimismo, es preciso promover cursos para el profesorado, y diplomados en sus modalidades presenciales y a distancia.

El enfoque de derechos humanos debe incorporarse en todas las políticas públicas como un modelo de gestión estratégica, que permita

la distribución justa y equitativa de los recursos al contar con criterios de no discriminación, igualdad, máximo uso de recursos disponibles, realización progresiva, no regresión, niveles mínimos esenciales, transparencia y rendición de cuentas, participación, integridad y transversalidad.

Por lo anterior, es necesario realizar un diagnóstico sobre la educación en derechos humanos en todas las instancias y dependencias del Gobierno de la Ciudad de México para diseñar e implementar una política pública integral en esta materia, con un programa de cultura de paz y educación en derechos humanos para la Ciudad de México, que articule las múltiples acciones en la materia y las armonice respecto a la legislación nacional e internacional. Se requieren estrategias que abarquen el ciclo completo de las políticas públicas en la educación en derechos humanos: diagnóstico, diseño o formulación, implementación, seguimiento y evaluación de programas y/o acciones.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo los principios de igualdad y no discriminación, el derecho a la educación y el acceso a la educación en derechos humanos a todas las personas que habitan y transitan la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

| Objetivo específico 9.1. Promover la igualdad y no discriminación en el acceso y permanencia del alumnado en los diferentes niveles educativos y extraescolares | | | | | |
|---|---|--|--|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 137. Continuar la operación y ampliar la cobertura de los programas sociales de apoyo a la educación, como los de entrega de útiles y uniformes escolares, becas y otros programas que promuevan el acceso y permanencia del alumnado en los diferentes niveles educativos. | 137.1. Cumplimiento de 90% de las metas físicas establecidas por los programas de becas y apoyos para estudiantes de la Ciudad de México. | Porcentaje de las y los estudiantes de educación básica de escuelas públicas que reciben becas o apoyos del Gobierno de la Ciudad de México que favorezcan el acceso y permanencia escolar respecto a las y los estudiantes de educación básica sin apoyo federal. | Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 3. Educación Enfoque transversal: Derechos humanos | Incremento sustancial de las metas físicas establecidas por los programas de becas y apoyos para estudiantes de la Ciudad de México respecto a 2018. |
| | | Porcentaje de las y los estudiantes de educación media superior que reciben algún apoyo del Gobierno de la Ciudad de México respecto a las y los estudiantes de educación media superior en escuelas públicas sin beca federal. | Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México | | |
| | 137.2. Eficiencia terminal de 98% para el estudiantado inscrito en primaria y de 92% para el inscrito en secundaria. | Porcentaje de las y los estudiantes que concluyó el nivel correspondiente respecto a las y los estudiantes inscritos en primaria y secundaria. | Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal | | Incremento sustancial de las metas físicas establecidas por los programas de becas y apoyos para estudiantes de la Ciudad de México respecto a 2018. |
| | | | Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México | | |
| | | | Instituto de Educación Média Superior del Distrito Federal | | Eficiencia terminal de 99% del estudiantado inscrito en primaria y de 94% del inscrito en secundaria. |

Objetivo específico 9.2. Reducir el analfabetismo

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|--|---|---|---|--|
| <p>138. Actualizar los contenidos y métodos de enseñanza, con un enfoque intercultural.</p> <p>139. Facilitar la coordinación interinstitucional para reducir el analfabetismo en los diferentes grupos de población, principalmente entre personas adultas mayores y personas indígenas.</p> | <p>138.1 Contenidos y métodos de enseñanza actualizados, con un enfoque intercultural.</p> <p>139.1. Reducción del porcentaje de analfabetismo a 1%.</p> | <p>Actualización de contenidos y métodos de enseñanza, con un enfoque intercultural.</p> <p>Porcentaje de personas de 15 años y más en condición de analfabetismo en la Ciudad de México.</p> | <p>Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades</p> <p>Instituto de Asistencia e Integración Social</p> <p>Universidad Autónoma de la Ciudad de México</p> <p>Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>3. Educación</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>Enfoque intercultural revisado y contenidos y métodos actualizados conforme a la revisión.</p> <p>Reducción del porcentaje de analfabetismo a 0.5%.</p> |

Objetivo específico 9.3. Fortalecer una cultura de paz y de derechos humanos en los tipos, niveles y modalidades de la educación de la Ciudad de México

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|---|--|---|---|---|
| <p>140. Diseñar e implementar un programa de cultura de paz y educación en derechos humanos en los niveles de educación de primera infancia, básica, media superior y superior, así como en el ámbito extraescolar y no formal, en coordinación con las autoridades federales, con la colaboración de instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil.</p> | <p>140.1. Presentación e implementación de programa de cultura de paz y educación en derechos humanos para los niveles de educación de primera infancia, básica, media superior y superior, así como en el ámbito extraescolar y no formal.</p> | <p>Programa de cultura de paz y educación en derechos humanos.</p> <p>Porcentaje de instituciones educativas de la Ciudad de México que implementan el programa de cultura de paz y educación en derechos humanos.</p> <p>Entes implementadores que cuentan con recursos asignados para el programa.</p> | <p>Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>Universidad Autónoma de la Ciudad de México</p> <p>Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>3. Educación</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>La totalidad de las instituciones de educación del Gobierno de la Ciudad de México y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México implementan el programa de cultura de paz y educación en derechos humanos.</p> |

Objetivo específico 9.4. Fortalecer una cultura de paz y de derechos humanos en las personas servidoras públicas del Gobierno de la Ciudad de México

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|--|---|--|---|--|
| <p>141. Elaborar un diagnóstico sobre la educación en derechos humanos en la administración pública de la Ciudad de México y a partir de él diseñar un programa de educación en derechos humanos para la administración pública de la Ciudad de México. Ambos documentos deberán ser elaborados en coordinación con las autoridades responsables.</p> | <p>141.1. Diagnóstico sobre la educación en derechos humanos en la administración pública de la Ciudad de México elaborado.</p> <p>141.2. Programa de educación en derechos humanos para la administración pública de la Ciudad de México elaborado.</p> | <p>Diagnóstico de la educación en derechos humanos en la administración pública de la Ciudad de México, elaborado en coordinación con las autoridades responsables de la estrategia.</p> <p>Programa de educación en derechos humanos para la administración pública de la Ciudad de México, elaborado en coordinación con las autoridades responsables de la estrategia.</p> | <p>Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Gobierno</p> <p>Escuela de Administración Pública del Distrito Federal</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>3. Educación</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>70% de los entes públicos del Gobierno de la Ciudad implementan el programa de educación en derechos humanos.</p> |

| Objetivo específico 9.5. Alcanzar la pertinencia educativa en la Ciudad de México en los ámbitos de competencia de la educación bilingüe e intercultural de los pueblos y comunidades indígenas | | | | | |
|---|---|---|---|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 142. Adecuar los planes y programas de alfabetización, educación media superior y superior para que consideren los requisitos culturales y pedagógicos de una educación bilingüe e intercultural. | 142.1. Contenidos de la alfabetización que proporciona el Gobierno de la Ciudad de México adecuados a los requisitos culturales y pedagógicos de la educación bilingüe e intercultural. | Aplicación de los requisitos culturales y pedagógicos de la educación bilingüe e intercultural en los sistemas educativos administrados por el Gobierno de la Ciudad de México. | Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México Universidad Autónoma de la Ciudad de México Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 3. Educación Enfoque transversal: Derechos humanos | Los requisitos culturales y pedagógicos de la educación bilingüe e intercultural incorporados en la educación media superior y superior que imparte el Gobierno de la Ciudad de México. |
| 143. Elaborar propuesta de modelo de educación bilingüe e intercultural. | 143.1. Propuesta de modelo de educación bilingüe e intercultural elaborada. | Propuesta aprobada. | | | Modelo de educación bilingüe e intercultural implementado y articulado con el proyecto de universidad intercultural. |

III. Conclusiones

Con una visión de mediano y largo plazos, la Ciudad de México debe contar con una política en materia de cultura de paz y educación en derechos humanos, en todos los tipos, modelos y modalidades de la educación formal, no formal e informal, con base en el reconocimiento institucional de la enseñanza de tales derechos y en los compromisos internacionales contraídos y ratificados por el Estado mexicano, desde una perspectiva integral que favorezca la gobernabilidad, la consolidación democrática y la paz.

La incorporación de este enfoque proporcionará una distribución justa y equitativa de los recursos al contar con criterios de no discriminación, igualdad, máximo uso de recursos disponibles, realización progresiva, no regresión, niveles mínimos esenciales, transparencia, rendición de cuentas y participación. Permitirá también contar con una política integral incluyente que considerará en sus respectivos programas las necesidades y especificidades de los distintos grupos de población. Esta visión a largo plazo tendrá como objetivo garantizar una educación de calidad, en todos los tipos, niveles y modalidades que se impartan en la Ciudad de México, que hará efectiva la educación con igualdad, accesibilidad, aceptabilidad, disponibilidad y permanencia.

El diseño y la implementación del programa de cultura de paz y educación en derechos humanos que se propone constituirán una estrategia que integre el ciclo completo de políticas públicas en la educación en derechos humanos: diagnóstico, diseño o formulación, implementación, seguimiento y evaluación de programas y/o acciones. Proveerá la mejora sustancial de la educación articulando las diversas políticas, iniciativas y acciones de formación en los niveles de educación inicial, media superior y superior, tanto en el ámbito extraescolar como en el no formal. Generará espacios de coordinación entre el ámbito federal y local para revisar los contenidos de los planes y programas educativos e incluir de forma integral actividades referentes al combate del analfabetismo, prevención de la violencia,

formación ciudadana, convivencia democrática, derechos humanos, igualdad de género y mejoramiento ambiental. En caso de transferencia de los servicios educativos, en el marco de la reforma política de la Ciudad de México, el programa se apegará en su diseño a la normativa que se establezca.

Las instituciones educativas implementarán planes y programas de educación en derechos humanos con una perspectiva interdisciplinaria en las diversas carreras y formaciones que imparten las instituciones de educación superior en la Ciudad de México. Igualmente, se impartirán cursos para el profesorado, y diplomados en sus modalidades presencial y a distancia. En este sentido, a largo plazo, la institucionalización de una política de cultura de paz y derechos humanos deberá contar también de manera sistemática con un diagnóstico que pueda manejarse electrónicamente y actualizarse para medir avances y retos en la materia, a fin de articular e integrar los esfuerzos ya existentes ante el desafío de la dispersión, la fragmentación y las resistencias, que reproducen un modelo de producción y de rentabilidad carente de una ética social.

Se hace necesario contar con políticas de educación en derechos humanos para poblaciones en situación de exclusión social y con programas locales consolidados, con el concurso de las instituciones especializadas, autónomas o descentralizadas (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México, Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, entre otros).

En relación con el entorno de aprendizaje, se requiere que existan condiciones suficientes de seguridad, sustentabilidad, salud física e higiene, con perspectiva de género e inclusión ante las necesidades de poblaciones con discapacidad, y que atiendan también los requerimientos especiales de niñas y niños. Se pretende también que la Ley de Educación de la entidad establezca la obligatoriedad de proporcionar a las y los educandos, una educación para la salud, que tenga

como objetivo central educar en temas de prevención para la preservación de la salud y el desarrollo de hábitos alimenticios sanos, que fomenten el consumo de alimentos balanceados y nutritivos, y eviten la obesidad y la desnutrición.

En este marco, el Gobierno de la Ciudad de México debe consolidar programas sociales que promuevan condiciones de equidad para garantizar el acceso y permanencia de la niñez y la juventud en las escuelas, a través de programas de distribución universal y gratuita de útiles y uniformes escolares, seguros de transporte y educación garantizada, así como de otorgamiento de becas –destacadamente en el nivel medio superior, con el programa Prepa Sí–. En los niveles medio y superior, el Gobierno de la Ciudad de México consolidará en el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y la educación inicial, con una instancia de coordinación, los programas institucionales que a su vez articulen esfuerzos alrededor del programa de cultura de paz y educación en derechos humanos. Esto redundará en un mayor avance en la calidad y cobertura educativas y en mejores relaciones sociales, caracterizadas por la convivencia pacífica y la tolerancia. Por lo tanto, ante la reforma política de la Ciudad de México, es imperativo que las autoridades se comprometan a mantener estos programas en caso de que se opere la transferencia de los servicios educativos.

En espera de la descentralización administrativa, es preciso reforzar las condiciones institucionales propias y buscar esquemas de coordinación, concurrencia y colaboración con el gobierno federal y otros actores institucionales públicos, privados y de la sociedad civil, nacionales e internacionales, que compartan la visión de elevar la equidad y la calidad de la educación básica, con apego a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Bibliografía

- Banco Mundial. Datos, Indicadores del Desarrollo Mundial. Washington, Banco Mundial, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS>
- BARONNET, Bruno. *Autonomía y educación indígena: Las escuelas zapatas de las cañadas de la selva Lacandona de Chiapas, México*. Tesis de doctorado. México, El Colegio de México / Université Sorbonne Nouvelle-Paris III, 2009.
- Oficialía Mayor. Circular Uno 2014, Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Dependencias, Unidades Administrativas, Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de mayo de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo95436.pdf>
- Circular Uno *Bis* 2014, Normatividad en Materia de Administración de Recursos para las Delegaciones de la Administración Pública del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de mayo de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo95437.pdf>
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe anual 2008*. México, CDHDF, 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/informes-anauales/>
- *Informe anual 2009*. México, CDHDF, 2010 [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/informes-anauales/>
- *Informe anual 2010, volumen I*. México, CDHDF, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en:

http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/inf_2010_V_I.pdf

——— *Informe anual 2010*. México, CDHDF, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/informes-anales/>

——— *Informe anual 2011*. México, CDHDF, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/informes-anales/>

——— *Informe anual 2012*. México, CDHDF, 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/informes-anales/>

——— *Informe anual 2013*. México, CDHDF, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/informes-anales/>

——— *Informe anual 2014*. México, CDHDF, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/informes-anales/>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de octubre de 2015.] Disponible en: http://200.33.14.34:1001/ind_Sector_SM_cifras_3.asp?Id_Sec=4&Id_Estado=17&valorSec=24&mpa=1

CORTEZ, Fernando. *Buenas prácticas sobre educación indígena*. México, Unicef, 2014.

Declaración de México sobre Educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe [en línea]. [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2015]. Disponible en: http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDH/2_2010/AspecTeoMetodologico/Material_Educativo/Declaracion-Mexico.htm

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2008. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 27 de diciembre de 2007 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015]. Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/

- uploads/gacetas/Diciembre07_27_241_TOMO_II.pdf
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2009. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de diciembre de 2008.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2010. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4bc69fe95d153.pdf
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2010 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4d1dc670cf827.pdf
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2012. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de diciembre de 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4efd3d4092e34.pdf
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/50e2566c92b87.pdf
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2014. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/52c23e1400911.pdf
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 22 de diciembre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/

uploads/gacetas/fa47fcb66d5f7333b922319ad1f40830.pdf

DIETZ, Gunther, y Laura Selene Mateos Cortés. *Interculturalidad y educación intercultural en México. Un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*. México, Secretaría de Educación Pública -Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, 2011.

Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia. Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y adolescencia en México [en línea]. [Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF-PNUD-infografia1.pdf>

Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia en México. Qué es y qué hace UNICEF [en línea]. [Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/unicefenmexico.html>

Gobierno del Distrito Federal-Fideicomiso Educación Garantizada del Distrito Federal. Reglas de Operación del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal, 2008-2009 Prepa Sí. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 7 de noviembre de 2008 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/NOVIEMBRE_7_08_459fideicomisoprepasi.pdf

Gobierno del Distrito Federal-Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal. Reglas de Operación del Programa “Becas del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2014”. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de enero de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2014/secretarias/sds/Comedores%20Publicos.pdf>

Gobierno del Distrito Federal-Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal. Reglas de Operación del Programa de Becas del Sistema de Bachillerato de Gobierno del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 2010. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 2 de

- marzo de 2010 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2010/central/790%20MARZO_2_10_insmedsup_ro_beca_bachillerato.pdf
- Gobierno del Distrito Federal-Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal. Reglas de Operación del Programa de Becas del Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de enero de 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/emergentes/gaceta4/media%20superior/1023-II_31-01-11_becas_med_sup.pdf
- Gobierno del Distrito Federal. Reglas de Operación del Programa Educación Garantizada. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de enero de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/dif/ENERO_30_516_BISeducaciongarantizada.pdf
- Gobierno del Distrito Federal. Reglas de Operación del Programa Hijos e Hijas de la Ciudad. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 2010 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2010/central/769%20ENERO_29_10_sdif_ro_hijos_hijas_ciudad.pdf
- Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Cultura del Distrito Federal. Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Red de Desarrollo Cultural Comunitario, para el Ejercicio Fiscal 2009. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de enero de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/cultura/ENERO_30_516lymoperedcomunitario.pdf
- Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Desarrollo Social. Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa de Entrega de Juguetes a Niñas y Niños en Situación de Alta Vulnerabilidad

durante la Temporada Invernal 2007-2008. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de enero de 2008 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/juguetes_07-08.pdf

Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Desarrollo Social. Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa de Entrega de Juguetes a Niñas y Niños en Situación de Alta Vulnerabilidad, Abril-Mayo 2008. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 7 de mayo de 2008 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/LineamientosMecanismosOperacionProgramaEntregaJuguetesNinosSituacionAltaVulnerabilidadAbrilMayo2008.pdf>

Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Educación. Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa “Talleres de verano 2010”; Reglas de Operación del Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal Prepa Sí 2010-2011; Convocatoria al Programa de Estímulos para el Bachillerato Universal 2010-2011, Prepa Sí. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de agosto de 2010 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2010/central/902%20agosto_11_2010_educa_ro_talleres_verano.pdf

Gobierno del Distrito Federal- Secretaría de Educación del Distrito Federal. Aviso por el cual se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Servicios “Saludarte”, para el Ejercicio Fiscal 2013. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2013/educacion/RO%20Saludarte%202013.pdf>

Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Educación. Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Formación y Actualización en Educación Inicial y Preescolar, para las Personas que Ofrecen Atención Educativa Asistencial, a las Niñas y los Niños Matriculados en los Centros de Atención y Cuidado Infantil

- (CACI), Centros Comunitarios de Atención a la Infancia (CCAI) y Centros de Educación Inicial (CEI) del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2015. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de enero de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2015/org_desc/captralir/Vida%20Amigo%20Captralir.pdf
- Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Educación. Aviso por el cual se emiten los Lineamientos Generales de Operación del Bachillerato a Distancia de la Secretaría de Educación del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 12 de mayo de 2010 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2010/central/837%20mayo_12_10_educ_lymo_bachillerato_distancia.pdf
- Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Educación. Convocatoria 2010 para Promotores Educativos y Promotores Educativos Coordinadores del Programa por una Cultura de No-Violencia y Buen Trato en la comunidad educativa de la Secretaría de Educación del Distrito Federal 29; Reglas de Operación para Acciones de Inclusión y Equidad Educativa a cargo de la Secretaría de Educación del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de marzo de 2010 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2010/central/804%20MARZO_23_10_se_ro_acciones_inclusion_equidad.pdf
- Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Educación. Reglas de Operación para Acciones de Inclusión y Equidad Educativa a cargo de la Secretaría de Educación del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 20 de febrero de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/FEBRERO_20_531roinclusion_educativa.pdf
- Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Educación. Reglas de Operación del Programa Seguro contra Accidentes Personales de Escolares, “Va Segur@” 2008-2009. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29

de julio de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/642%20Julio09_29_se_ro_va_seguro.pdf

Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Educación. Reglas de Operación del Programa de Servicios “Saludarte”, para el Ejercicio Fiscal 2014; Reglas de Operación del Programa Alfabetización Diversificada; Reglas de Operación del Programa Formación y Actualización en Educación Inicial y Preescolar, para las personas que ofrecen atención educativa asistencial, a las niñas y los niños matriculados en los Centros de Atención y Cuidado Infantil (CACI), Centros Comunitarios de Atención a la Infancia (CCAI) y centros de Educación Inicial (CEI) del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de enero de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2014/secretarias/educacion/Alfabetizacion%20Diversificada.pdf>

Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Educación. Reglas de Operación para el Programa de Actualización Docente para las Personas que Imparten Educación Preescolar, a las Niñas y los Niños Inscritos en los Centros de Atención a la Infancia (CAI) del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de abril de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/ABRIL_28_578roactualizacioncai.pdf

Gobierno del Distrito Federal-Secretaría de Educación. Reglas de Operación del Programa Por una Cultura de No-Violencia y Buen Trato en la Comunidad Educativa, dirigido a los diferentes actores que la conforman, específicamente hacia las niñas, niños y jóvenes de los centros escolares de educación básica del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal 2009. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 7 de mayo de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2009/Mayo_7_583culturano-violencia.pdf

- Gobierno del Distrito Federal-Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Lineamientos y Mecanismos de Operación del Programa Niñ@S Talento. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 24 de octubre de 2007 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/ninos_talento.pdf
- Gobierno del Distrito Federal-Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal. Aviso por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social, a cargo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal para el Ejercicio 2015, que a continuación se enlistan: Programa Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social 2015, “Más Becas, Mejor Educación”; Programa Educación Garantizada 2015; Programa Hijos e Hijas de la Ciudad 2015. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.] Disponible en: http://www.sideso.df.gob.mx/documentos/2015/org_desc/dif/Mas%20Becas%20Mejor%20Educacion.pdf
- Gobierno del Distrito Federal-Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal. *Informe Capacitación y educación en derechos humanos*, 2015.
- Instituto Mexicano de la Juventud. Encuesta Nacional de Juventud, 2010. México, Instituto Mexicano de la Juventud, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/Encuesta_Nacional_de_Juventud_2010_-_Resultados_Generales_18nov11.pdf
- Instituto Mexicano de la Juventud. Encuesta Nacional de Juventud, 2012. México, Instituto Mexicano de la Juventud, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2012]. Disponible en: http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/ENVAJ_2012.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Banco de Información INEGI [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biinegi/>
- *Panorama sociodemográfico del Distrito Federal*.

- Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011 [en línea]. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825001897>
- Censo de Población y Vivienda 2010. Consulta interactiva. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=1
- Instituto Nacional Electoral. Consulta Infantil y Juvenil 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de octubre de 2015]. Disponible en: http://www.ine.mx/portal/Elecciones/Proceso_Electoral_Federal_2014-2015/ConsultaInfantilyJuvenil2015/
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. *Cifras básicas. Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2013-2014*. México, INEE, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/B/104/P2B104.pdf>
- *Cifras básicas. Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2013-2014, Distrito Federal*. México, INEE, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015.] Disponible en: http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub//P2/M/105/P2M105_03E03.pdf
- *Cifras básicas. Educación básica y media superior. Inicio del ciclo escolar 2012-2013*. México, INEE, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P2/B/103/P2B103.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Panorama de la educación 2014*. México, OCDE, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.oecd.org/edu/Mexico-EAG2014-Country-Note-spanish.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. *Informe sobre la equidad del gasto público en la infancia y adolescencia en México*. México, PNUD-México, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF-PNUD-infografia1.pdf>

- RAMÍREZ, Gloria. *De la violencia a la convivencia a la convivencia escolar en la educación media superior. Una aproximación con perspectiva de género*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 2013.
- RAMÍREZ, Gloria, y Rafael Freyre Martínez. *Los caminos del Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos 2010-2012*. México, SEP, UNAM, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, 2012.
- RAMÍREZ, Gloria. “Recomendaciones emitidas al Gobierno Mexicano en materia de educación, capacitación, formación e información en derechos humanos”, s.l., s.f.
- SCHMELKES, Sylvia. “Educación y pueblos indígenas: problemas de medición”. En: *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, vol. 4, núm. 1, enero-abril 2013.
- _____. “Educación para un México intercultural”. En: *Sinéctica*, núm. 40, enero-junio 2013, pp. 6-8 [en línea]. Disponible en: <https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/48>
- Secretaría de Educación del Distrito Federal. *Actualización del Informe sobre el derecho a la educación*, avance 5 de octubre 2015.
- Secretaría de Educación Pública. *3er. Informe de labores 2014-2015*. México, SEP, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/3er_informe_de_labores.pdf
- Secretaría de Educación Pública-Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Encuestas de Consumo de Drogas en Estudiantes [en línea]. [Fecha de consulta: 23 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www2.sepdf.gob.mx/drogas_estudiantes/
- Secretaría de Educación Pública. Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>

- Secretaría de Educación Pública. Sistema Nacional de Información Estadística Educativa [en línea]. [Fecha de consulta: 23 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.sniesep.gob.mx/descargas/estadistica_e_indicadores/estadistica_e_indicadores_educativos_09DF.pdf
- Secretaría de Educación Pública-Subsecretaría de Educación Superior. Instituciones de educación superior [en línea]. [Fecha de consulta: 23 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.sesep.gob.mx/>
- Sistema de Información del Desarrollo Social. Programas sociales del Gobierno del Distrito Federal [en línea]. [Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=9>
- STAVENHAGEN, Rodolfo. *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*. México, Oficina en México de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, sin fecha.
- Universidades del Distrito Federal. Directorio de Universidades Privadas y Públicas del Distrito Federal (DF) [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.altillo.com/universidades/mexico/de/distritofederal.asp>
- VELAZCO Cruz, Saúl, y Aleksandra Jablonska Zaborowska (coords.). *Construcción de políticas educativas interculturales en México: debates, tenencias, problemas, desafíos*. México, Universidad Pedagógica Nacional, 2010.
- VILLATORO, Pablo, y Martín Hopenhayn. “El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe”. En: *Desafíos*, núm. 3, agosto de 2006 [en línea]. [Fecha de consulta: 24 de octubre de 2015]. Disponible en: [http://www.unicef.org/lac/Desafios_Nro3_Educacion_Ago2006\(2\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Desafios_Nro3_Educacion_Ago2006(2).pdf)

Capítulo 10. Derecho a un medio ambiente sano



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

El derecho a un medio ambiente sano es un derecho humano reconocido en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador. Por ser un derecho humano, es obligación del Estado su promoción, respeto, protección y garantía, con base en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que establece el artículo 1° constitucional. Hasta la fecha, nuestro país ha firmado más de cincuenta tratados internacionales, bilaterales y multilaterales que abordan, en diversos grados, el derecho al ambiente sano, y temas específicos como la protección de especies en riesgo, la biodiversidad, el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos, los plaguicidas, el cambio climático y la protección de la capa de ozono.¹

¹ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Acuerdos multilaterales en materia ambiental*, México, Semarnat [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.inecc.gob.mx/ai-convenios>

El derecho a un medio ambiente sano es imprescindible para garantizar las condiciones que toda persona requiere a fin de gozar de una vida plena, libre, segura y sana, en condiciones de igualdad y dignidad, a lo cual se hace referencia en diferentes instrumentos, como la Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud,² donde se relaciona este derecho con el derecho a la salud. El hecho de que el ambiente sano esté reconocido como un derecho humano posiciona la protección ambiental por encima de una simple opción política y la convierte en una condición reclamable por la sociedad.³

Sin embargo, la protección y garantía del derecho humano a un medio ambiente sano no es tarea sencilla puesto que todas las personas en un contexto específico disfrutan de un medio ambiente y del ecosistema. Se trata de un *derecho difuso*, es decir, perteneciente a un grupo indeterminado de personas que se vinculan por una situación específica. De esta reflexión se deduce el doble carácter del derecho a un medio ambiente sano: un carácter individual, referente a las condiciones que las personas necesitan para existir, y un carácter colectivo, referente a la concepción del bien público que es compartido por la colectividad que disfruta el ambiente.⁴ En este sentido, interesa no sólo a una persona, sino a todas en condiciones de igualdad y, más allá, debe entenderse con un sentido transgeneracional, pues incluye a las generaciones presentes y futuras. Por tanto, la preservación y conservación del medio ambiente es de interés y responsabilidad colectiva.

² Carta de Ottawa para la promoción de la salud [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de marzo de 2016.] Disponible en: http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/promocion/2_carta_de_ottawa.pdf

³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho humano a un medio ambiente sano y la calidad del aire en la ciudad de México 2008*, México, CDHDF, 2008, p. 17 [en línea]. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-calidad-del-aire.pdf>

⁴ *Ibid.*, p. 21.

La implementación del derecho humano a un medio ambiente sano no sólo implica el fortalecimiento de la estructura del Estado que garantice el pleno goce de los derechos de procedimiento en la toma de decisiones ambientales, sino que debe permitir la protección ambiental, la conservación de los recursos naturales y el goce de un ambiente sano para el libre desarrollo de toda persona.

La protección del derecho a un medio ambiente sano, sus alcances y sus características intrínsecas obligan al Estado a prestar especial atención a garantizar este derecho a las y los habitantes frente a los daños provocados por acciones de particulares. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al analizar las obligaciones de derechos humanos, ha abordado en diversas ocasiones la responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares (o terceros), y reconoce que, a pesar de que las violaciones de derechos humanos cometidas por particulares no pueden ser, en principio, atribuidas al Estado, el carácter de *erga omnes* de dichas obligaciones de garantía y protección de los derechos humanos proyecta sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y los particulares, extendiéndola a las relaciones entre particulares.⁵

En particular, en el siglo XXI, con la aprobación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, se ha reconocido de manera clara el papel de las empresas como sujetos particulares que con sus actividades pueden provocar efectos que perjudiquen los derechos de las personas. Así, en el principio 11 se determina: “Las empresas deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación”. De esta manera, el Estado adquiere la obligación positiva de adoptar

⁵ Felipe Medina Ardila, *La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano*, s.l., Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, s.a., pp. 89-120.

las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones entre particulares, es decir, el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos que puedan producir las empresas bajo su jurisdicción.

En general, las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas por el Estado mexicano implican que: *a)* El derecho a un medio ambiente sano debe ser promovido y fomentado para que pueda ser disfrutado plenamente. Esto implica con frecuencia el desarrollo de políticas adecuadas, la asignación de un presupuesto adecuado y otros recursos propios del Estado, así como la creación de un espacio en el que los actuantes no gubernamentales puedan realizar su trabajo de forma correcta. *b)* El Estado debe asegurar el respeto de este derecho humano por parte de las autoridades estatales y otros representantes de la ley, las y los ciudadanos, corporaciones y otros actores no gubernamentales que operen dentro de sus límites. Esto significa que el Estado debe abstenerse de violar los derechos reconocidos.⁶ *c)* Se debe proteger el medio ambiente, lo que, en términos prácticos, significa que el Estado debe asentar un sistema legal eficaz para lograr proteger el ambiente, tanto en las relaciones Estado-persona como en las relaciones entre las personas. *d)* Finalmente, la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de este derecho no se agota con la mera existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible su cumplimiento, sino que el Estado debe asegurar la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio del derecho a un medio ambiente sano. Es decir, el Estado no puede limitarse a no incurrir en conductas violatorias de los derechos, sino que además debe emprender acciones positivas para garantizar el acceso a un medio ambiente sano.

⁶ Enforced Disappearances Information Exchange Center, “Todo ser humano es titular de derechos”, Utrecht, EDIEC, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ediec.org/es/areas/obligaciones-de-estado/proteger-respetar-y-promover-los-derechos-humanos>

Con base en lo anterior, es importante considerar la vinculación existente entre el derecho a la información y el derecho ambiental, dado que se requiere el acceso adecuado a la información para que las personas conozcan las situaciones que entrañan un peligro para sus comunidades y participen en la toma de decisiones al respecto. El derecho a la información significa también el derecho a saber, es decir, a disponer de información de modo oportuno y entendible, de manera que las personas integren ese saber en sus actividades cotidianas y por tanto en su bienestar. Además, el Estado debe no sólo fomentar una participación de las y los actores involucrados, sino también proporcionar el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos que aseguren la protección del medio ambiente; esto implica el respeto y garantía de los derechos de acceso a la participación social y a la justicia en materia ambiental.

La obligación de garantizar de manera sustancial el derecho a un medio ambiente sano abarca necesariamente un gran número de materias, como son el acceso al agua y su adecuada calidad,⁷ así como el derecho humano al saneamiento, al aire limpio de contaminantes que afecten a la salud, a un suelo libre de sustancias nocivas, al equilibrio ecológico, a la protección de la diversidad biológica y cultural –relacionada a su vez con la disponibilidad y calidad de alimentos, medicinas y actividades tradicionales–, además de la prevención y remediación de los daños al ambiente.⁸ En este sentido, con sustento en los principios de universalidad e interdependencia de los derechos humanos, es necesario abordar cada uno de estos temas tomando en consideración su relación con el desarrollo sustentable para asegurar que las generaciones

⁷ Aspectos relacionados con cantidad y calidad del agua se abordan en el capítulo 6, referente al derecho humano al agua. Sin embargo, desde la perspectiva ambiental es fundamental proteger recursos como el suelo de conservación y promover la gestión integral de cuencas, elementos que inciden en la consecución del derecho humano al agua.

⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 3, p. 19.

presentes y futuras se desarrollen en condiciones que les permitan la más alta calidad de salud y, en general, de vida.⁹

El marco normativo es de gran importancia, ya que determina qué se debe hacer y quién lo debe hacer. La principal problemática en este ámbito es la falta de armonización de la normatividad con los estándares internacionales y de una clara y adecuada distribución de competencias entre los ámbitos federal y local.

En relación con ello, para dar cumplimiento cabal a lo estipulado en la normatividad es necesario que se disponga de mediciones adecuadas de los contaminantes y aquellos elementos que incidan negativamente sobre el ambiente. Es imprescindible que se realicen mejores mediciones y que, a partir de lo que se diga en las leyes, se apliquen los correctivos pertinentes para solucionar esos problemas.

B. Principales problemáticas

Deterioro y pérdida de suelo de conservación

La Ciudad de México tiene una superficie de 148 178 hectáreas, de las cuales, 87 296.96 hectáreas (58 por ciento) corresponden a suelo rural y de conservación, donde hay 37 000 hectáreas de bosque, más de 30 000 de uso agropecuario, además de pastizales, matorrales, humedales y cuerpos de agua.¹⁰ El suelo de conservación se refiere al espacio que, por sus características ecológicas, provee servicios ambientales imprescindibles para el desarrollo y el mantenimiento de la calidad de vida de quienes habitan la ciudad. Uno de los principales problemas que provocan la degradación del suelo de conservación es el proceso

⁹ *Idem.*

¹⁰ Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de octubre de 2014 [en línea]. Disponible en: http://centro.paot.org.mx/centro/programas_a/2014/101842Programa_Sectorial_Desarrollo_Agropecuario_2013_2018_21_10_2014.pdf?b=ce

de urbanización, al cual contribuyen los desarrollos inmobiliarios que dan prioridad a un beneficio individual a corto plazo sobre la conservación y beneficios colectivos, con lo que generan también especulación sobre el valor del suelo.¹¹

A lo anterior se suma el otorgamiento de permisos irregulares de construcción o la omisión o anuencia de las autoridades ante construcciones violatorias de la normatividad ambiental por diversos factores o anomalías.¹² Preocupan de manera particular las repercusiones negativas que puedan tener diferentes megaproyectos en el suelo de conservación. Por otro lado, la falta de una adecuada planeación del territorio y el incumplimiento de la normatividad vigente han propiciado el establecimiento de asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación, que a 2011 ocupaban una superficie de 2867.86 hectáreas, con alrededor de 858 asentamientos, de los cuales 221 se localizan en zonas con grado alto de riesgo.¹³

Otros factores que generan cambios de uso de suelo y que provocan la degradación de los servicios ambientales que provee el suelo de conservación son: *a)* pérdida de la cubierta forestal: en el periodo 2000-2010 se perdieron 240 hectáreas por año de cubierta forestal; *b)* fragmentación del bosque: se calcula que en el suelo de conservación del Distrito Federal, 40 mil hectáreas están ocupadas por bosque; sin embargo, sólo en 14 272 hectáreas se tienen bosques densos y

¹¹ Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013-2018. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de octubre de 2014 [en línea]. Disponible en: http://centro.paot.org.mx/centro/programas_a/2014/101352PROGRAMA_SECTORIAL_MEDIO_AMBIENTE_15_10_2014.pdf?b=ce

¹² Información aportada en el Encuentro inicial Derecho a un Medio Ambiente Sano, Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, relatoría, 24 de septiembre de 2015.

¹³ Secretaría del Medio Ambiente, *Primer informe 2013*, México, Sedema, 2013, p. 36 [en línea]. Disponible en: <http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/images/archivos/noticias/primer-informe-sedema/informe-completo.pdf>

continuos; las principales causas de ello son la expansión de la frontera agrícola –del tipo de agricultura intensiva– y la tala y extracción ilegal de madera; c) incendios forestales: en el periodo de 2004 a 2013 se registró un promedio anual de 1000 incendios que afectaron 1800 hectáreas por año; diversos estudios sugieren que la mayoría de los incendios son provocados con la intención de generar el cambio de uso de suelo; d) tiro de cascajo: se han identificado 68 sitios donde con regularidad se desecha cascajo; las delegaciones que concentran el mayor número de sitios son Xochimilco, Tlalpan, Tláhuac y Milpa Alta; e) delitos ambientales, como la extracción de flora y fauna, la contaminación de suelo y barrancas por aguas residuales y residuos sólidos, el sobrepastoreo y el estado fitosanitario de los bosques.¹⁴

Además del suelo de conservación, hay zonas protegidas bajo la figura de áreas naturales protegidas. En la actualidad hay 23 áreas naturales protegidas, constituidas por decreto, de las cuales, sólo 9 cuentan con su respectivo programa de manejo.¹⁵ Estas áreas abarcan una superficie de 26 047 hectáreas, que representan 29.84 por ciento del suelo de conservación del Distrito Federal.¹⁶ Es necesario que se emitan los 14 programas de manejo faltantes a efectos de establecer los usos, destinos y acciones permitidos dentro de las áreas naturales protegidas y fortalecer su gestión.

¹⁴ Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013-2018, *op. cit.*, nota 11.

¹⁵ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal para que emita los 14 programas de manejo faltantes de las Áreas Naturales Protegidas que aún no lo tienen y, derivado de ello, establecer el Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas, conforme a lo estipulado en el artículo 99 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, 30 de octubre de 2014 [en línea]. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-951e036821b1bfb6220ea9a03f126dd5.pdf>

¹⁶ Secretaría del Medio Ambiente, *op. cit.*, nota 13, p. 39.

Mención especial merece la protección y preservación del territorio que la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad llamó corredor biológico Ajusco-Chichinautzin:

Este bosque, que abarca las sierras de las Cruces, del Ajusco, de Chichinautzin, de Zempoala y el sistema Cadera, alberga casi 2 por ciento de la biodiversidad mundial, ayuda a regular el clima y la calidad del aire de la región, produce alimentos y otros bienes, y, algo fundamental, proporciona casi tres cuartas partes del agua que se consume en la ciudad de México y abastece de agua a dos de los ríos más importantes del país: el Lerma y el Balsas.^{17, 18}

Problemáticas de las áreas verdes urbanas

De acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente, 20.4 por ciento del suelo urbano está cubierto por áreas verdes públicas y privadas. De esta superficie, 55.9 por ciento es de zonas arboladas; el resto son pastos, arbustos o poseen ambos. Además, la Ciudad de México cuenta con una superficie de área verde por habitante de cerca de 5.3 metros cuadrados, cifra por debajo del estándar internacional establecido por las Naciones Unidas, que es de 9 a 16 metros cuadrados por habitante, de modo que las personas puedan gozar de un espacio recreativo, de

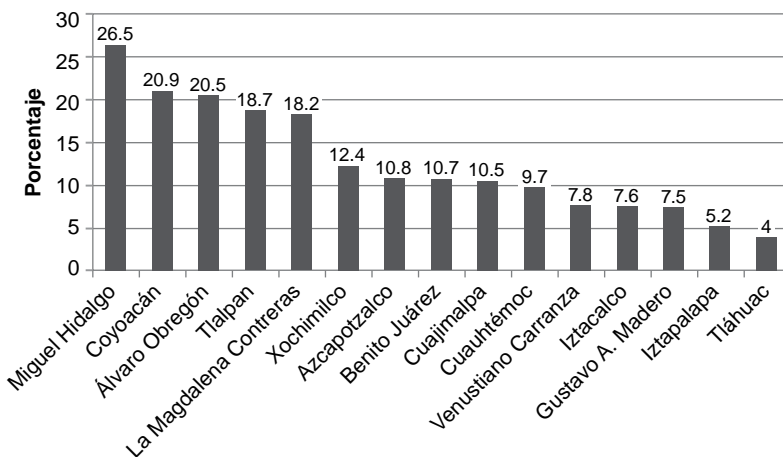
¹⁷ Greenpeace México, “Por el gran bosque de agua” [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://www.greenpeace.org/mexico/Global/mexico/report/2006/3/el-gran-bosque-de-agua.pdf>

¹⁸ Del total de 29.9 metros cúbicos por segundo de agua suministrados actualmente a la Ciudad de México, 44 por ciento proviene del acuífero local; el sistema Lerma aporta 14 por ciento y el sistema Cutzamala 27 por ciento. El porcentaje restante (15 por ciento) se obtiene de las captaciones en manantiales y de otras fuentes ubicadas dentro del valle de México, pero fuera del territorio de la Ciudad de México. Véase: Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Plan Agua para el Futuro CDMX, Programa de Sustentabilidad y Gestión de los Servicios Hídricos, México, Sacmex, 2014.

estética, relajación, de sanidad visual y para que se promueva la renovación de oxígeno. Por su parte, la Organización Mundial de la Salud recomienda como un mínimo 9 metros cuadrados por habitante y como estado óptimo de 10 a 15 metros cuadrados por habitante.¹⁹

Los árboles cumplen además con una función reguladora de la temperatura: la transpiración de agua y la sombra que proveen mitiga el calor; al mismo tiempo, sirven de freno a los vientos invernales y hospedan a múltiples especies animales que forman parte de la biodiversidad urbana. Las áreas arboladas en la ciudad favorecen la convivencia, la recreación y el deporte, entre muchas otras actividades, al mismo tiempo que embellecen el paisaje.

Gráfica 1. Porcentaje de distribución de superficie de arbolado en suelo urbano delegacional

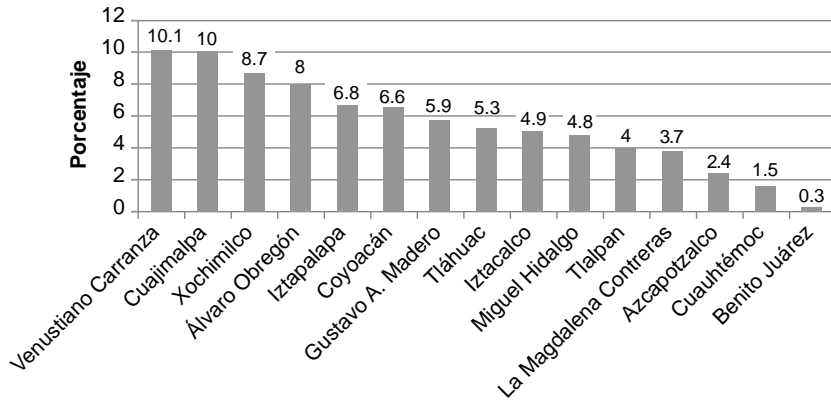


Fuente: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Áreas verdes urbanas del Distrito Federal, México, PAOT, 2014.

¹⁹ Programa de Manejo del Área de Valor Ambiental bajo la Categoría de Bosque Urbano, el denominado “Bosque de Nativitas”. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 12 de agosto de 2014, p. 4.

Los pastos de las áreas verdes son ampliamente usados por sus visitantes, ya que se trata de zonas que permiten hacer cualquier actividad física, descansar o dormir al aire libre. Por su parte, los arbustos son empleados en las áreas verdes con fines ornamentales y para cercar, ya que sirven para delimitar las zonas entre el área verde con la banqueta o con algún camino dentro del área. Tanto los pastos como los arbustos son seres vivos que, además de lo anterior, también brindan servicios ambientales.²⁰

Gráfica 2. Porcentaje de superficie con pastos y arbustos en suelo urbano delegacional



Fuente: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, Áreas verdes urbanas del Distrito Federal, México, PAOT, 2014.

Un alto grado de incumplimiento de la legislación se ha hecho cada vez más evidente, lo cual ha sido delatado por procesos como: la disminución, la fragmentación y el deterioro constante de las áreas verdes de la ciudad por cambios de uso de suelo, derribo indebido de

²⁰ Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 13, p. 54.

árboles, podas ilegales, formas inadecuadas de mantenimiento (trasplante, riego, deshierbe, control de plagas y enfermedades, fertilización) y vandalismo.²¹ De 2002 a 2014, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial recibió un total de 3770 denuncias ciudadanas en materia de áreas verdes, de las cuales, 508 fueron ingresadas en 2014, 497 en 2013, 443 en 2012, 418 en 2011, y 295 en 2010.²² Ello implica que la tendencia ha sido progresiva.

La planeación inadecuada, así como la falta de planes para el manejo integral de la vegetación, tienen como consecuencia la plantación de árboles en lugares poco apropiados, que sobrepasan la densidad idónea de individuos y con ello afectan el equipamiento urbano, como banquetas o muros; al mismo tiempo, ello también reduce la calidad de vida de los árboles, lo que ocasiona que la vegetación urbana se deteriore con rapidez y se generen costos para su reemplazo.²³

En cuanto a las áreas verdes ubicadas en vías primarias, su manejo se complica al combinarse con la infraestructura urbana, porque son consideradas un elemento secundario fácil de modificar. Así, se podan o derriban árboles por los trabajos de liberación de líneas aéreas de luz, teléfono o cable con la finalidad de hacer llegar esos servicios a la población. Es muy común observar en calles y camellones desmoches en los árboles, sobre todo para dar visibilidad a los anuncios espectaculares; incluso con este motivo se derriban árboles sin autorización.²⁴

La fragmentación es un proceso en el cual se producen divisiones que, por ejemplo, ocasionan que un sistema se convierta en pedazos que pierden la funcionalidad que tenían cuando formaban parte de un conjunto. La conversión de áreas verdes en instalaciones de equipamiento, vialidades, viviendas y estacionamientos ha generado una

²¹ *Ibid.*, p. 62.

²² *Ibid.*, p. 84.

²³ *Ibid.*, p. 63.

²⁴ *Ibid.*, p. 64.

fragmentación creciente de las áreas verdes urbanas, y, en consecuencia, la pérdida de servicios ambientales y de hábitats para distintas especies.²⁵

Generación y manejo integral de los residuos

La generación de residuos consiste en la producción de materiales sólidos desechados por las personas a lo largo de su vida cotidiana. El desarrollo económico de la sociedad –de actividades industriales, comerciales y de servicios–, además del crecimiento poblacional, han implicado un aumento de la generación de residuos. En particular en el Distrito Federal, se generan cerca de 12 816 toneladas diarias de residuos sólidos urbanos, producidos por 8'851 080 personas de población fija, así como por la población flotante que proviene de la Zona Metropolitana del Valle de México e ingresa a diario a la capital del país. La generación promedio de estos residuos por persona es de 1.31 kilogramos, que por delegación varía dentro del rango de 0.89 a 2.48 kilogramos por día.²⁶

Un porcentaje significativo de los residuos generados, alrededor de 40 por ciento, es de tipo orgánico, la principal fuente para la elaboración de composta y de mejoradores de suelo requeridos en las áreas verdes de la Ciudad de México. El resto, 60 por ciento, son residuos inorgánicos, de los cuales, 30 por ciento presenta un potencial de recuperación, como son los elaborados a partir de papel, cartón, vidrio, metal y plástico.²⁷

²⁵ *Ibid.*, p. 67.

²⁶ Secretaría del Medio Ambiente, Inventario de Residuos Sólidos de la Ciudad de México 2013 [en línea]. Disponible en: <http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/images/archivos/temas-ambientales/programas-generales/residuos-solidos/inventario-residuos-solidos-2013/capitulo-1.pdf>

²⁷ Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013-2018, *op. cit.*, nota 11.

En las delegaciones se cuenta con un parque vehicular de 2569 camiones recolectores, de los cuales, 41 por ciento tienen una antigüedad de entre 11 y 21 años, seguidos de 30 por ciento de vehículos recolectores con antigüedad de entre tres y 10 años. Respecto al tipo de vehículos, 1335 unidades tienen carga trasera, seguidos de los vehículos de doble compartimiento y rectangulares con 284 y 244 unidades, respectivamente.²⁸

En 12 de las 16 demarcaciones territoriales que conforman la Ciudad de México se encuentran ubicadas 13 estaciones de transferencia, donde se almacenan y concentran los residuos sólidos provenientes de la recolección que efectúa el servicio de limpia, con una capacidad para recibir por día 1506 toneladas de residuos. En 2004, el único sitio de disposición final de residuos sólidos de la ciudad era el Bordo Poniente. En la actualidad, se cuenta con cinco sitios de disposición final, los cuales no están dentro de la ciudad: se ubican en la Cañada, el Milagro, Cuautitlán y Tepotzotlán, en el Estado de México, y en Cuautla, Morelos.²⁹

La cantidad de residuos materiales generados por la industria de la construcción ha aumentado notablemente: se pasó de 3000 a 7000 toneladas diarias,³⁰ las cuales se depositan en los cinco sitios de disposición final mencionados.

Para el periodo 2014-2015, respecto al total de residuos peligrosos generados, 26 por ciento correspondió a la industria química, seguida por la industria impresora con 8.66 por ciento de residuos peligrosos generados por la industria de las pinturas y tintas, y 1.6 por ciento de

²⁸ Secretaría del Medio Ambiente, *Inventario...*, *op. cit.*, nota 26, p. 19.

²⁹ *Ibid.*, pp. 27 y 39.

³⁰ Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México, “Apuestan por reciclaje de escombros en el DF”. En: *El Universal*, México, 27 febrero de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.agu.df.gob.mx/sintesis/index.php/apuestan-por-reciclaje-de-escombros-en-el-df/>

la metalmecánica. Aunque esta materia la sigue regulando el gobierno federal, se calcula que más de 30 por ciento de los residuos peligrosos se producen en la Ciudad de México.³¹

La Ciudad de México enfrenta importantes retos en el manejo de residuos sólidos, entre los que destacan una cultura incipiente en hábitos de reducción, consumo responsable y separación; déficit vehicular para una mayor cobertura de la recolección y transferencia; insuficiente infraestructura para un mejor manejo, separación, reciclaje y aprovechamiento de los materiales reciclables; asegurar que no se considere la incineración como una opción ante la falta de tecnologías alternas de tratamiento de residuos finales, y la ausencia de un nuevo sitio de disposición final, debido a la escasez de espacios dentro de la entidad. Además, es insuficiente la inspección y vigilancia contra el depósito clandestino de residuos que provienen de las actividades de construcción, remodelación y demolición.³²

Calidad del aire y cambio climático

El aire es la mezcla de gases de que está compuesta la atmósfera. En la gestión ambiental el término *calidad del aire* se emplea para referirse al estado del aire que nos rodea. El aire puro, libre de contaminantes, es un aire de buena calidad. El aire limpio es necesario no sólo para las personas, sino también para la vida silvestre, la vegetación, el agua y

³¹ Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Residuos”. En: *Informe de la situación del medio ambiente en México. Compendio de estadísticas ambientales. Indicadores clave y de desempeño ambiental. Edición 2012*, México, Semarnat, 2013, pp. 317-361 [en línea]. Disponible en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/pdf/Cap7_residuos.pdf

³² Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013-2018, *op. cit.*, nota 11. Información aportada en el Encuentro inicial Derecho a un Medio Ambiente Sano, *op. cit.*, nota 12.

el suelo.³³ La mala calidad del aire se produce cuando los contaminantes alcanzan concentraciones suficientemente altas como para poner en peligro la salud humana y del ambiente; y se contamina sobre todo a consecuencia de una gran variedad de actividades desarrolladas de manera cotidiana, tanto en el ámbito personal –al usar el automóvil, fumar, quemar basura o utilizar algunos servicios–, como en el ámbito institucional o empresarial –por ejemplo, al quemar combustible en la industria o usar solventes, entre otras.³⁴

La Ciudad de México reaccionó tardíamente ante los problemas de la contaminación del aire, que habían ido creciendo durante décadas. Para 1980, el Distrito Federal se había convertido en una de las zonas urbanas más contaminadas del mundo (exceso de contaminantes por encima de la norma ambiental del Distrito Federal NADF-009-AIRE-2006, de calidad del aire),³⁵ situación que llevó a tomar medidas en programas de política pública.

La calidad del aire en la Ciudad de México y su área metropolitana continúa con una tendencia descendente en las concentraciones de todos los contaminantes medidos (dióxido de azufre, monóxido de carbono, partículas suspendidas, ozono, los compuestos orgánicos volátiles, –específicamente benceno, tolueno, etilbenceno y xileno–, óxidos de nitrógeno y plomo). Sin embargo, el ozono y las partículas suspendidas menores a 10 y 2.5 micrómetros (PM10 y PM2.5) siguen

³³ Secretaría del Medio Ambiente, *Calidad del aire en la Ciudad de México. Informe 2014*, México, junio de 2015, p. 41 [en línea]. Disponible en: http://www.sedema.df.gob.mx/flippingbook/informe_anual_calidad_aire_2014/informe-calidad-aire-2014.pdf

³⁴ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, “Dirección de Investigación sobre la Calidad del Aire”, Semarnat [en línea]. Disponible en: <http://www.inecc.gob.mx/dica>

³⁵ Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la Ciudad de México*, México, GDF, 2004, cap. 7: Atmósfera y calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México, p. 89.

sin cumplir su normatividad respectiva, aunque se hayan actualizado las normas oficiales de ozono y partículas.³⁶ En 2014 se registraron 123 días con una calidad del aire mala por ozono (>100 puntos). De éstos, en tres ocasiones la concentración de contaminante alcanzó una condición muy mala (>150 puntos). En términos de horas, un total de 358 horas reportaron una calidad del aire que implicaba algún nivel de riesgo para la salud de los grupos sensibles; este valor equivale a 4 por ciento de las horas del año.³⁷

Se calcula que para el año 2020 circularán 6.8 millones de vehículos (314 vehículos por cada mil personas); en 2013 se registró la cifra de 4.7 millones de vehículos,³⁸ por lo que la proyección podría superarse por mucho.

La producción de la industria automotriz, el uso del automóvil a nivel urbano y el nivel de riqueza no tienen una relación directa. Por el contrario, existe evidencia de ciudades en países con alta producción automotriz, con bajo uso del auto y alto nivel de vida. Un ejemplo emblemático al respecto es Tokio, Japón, que cuenta con 13 millones de habitantes (2011), una densidad de 6 mil personas por km², y en la cual aproximadamente el 12% de sus viajes se realizan en automóvil (2008), teniendo una tasa de motorización de 450 vehículos/1000 hab. Esta ciudad es considerada como una de las capitales financieras a nivel global, una de las más competitivas en todo el orbe, y cuenta con un PIB per cápita de 29 mil dólares (PPP-2002). Mientras que Japón, es el segundo productor a nivel mundial de automóviles ligeros con 8.3 millones de unidades en 2010.

Si esto se compara con el Distrito Federal las diferencias señalan un mayor uso del auto (20% de los viajes), a pesar de contar con poblaciones

³⁶ Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013-2018, *op. cit.*, nota 11.

³⁷ Secretaría del Medio Ambiente, *Calidad del aire...*, *op. cit.*, nota 33, p. 51.

³⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Vehículos de motor registrados en circulación [en línea]. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=8

y densidades similares (8.8 millones de habitantes y densidad de 5,862 personas por km² en 2010), menores tasas de motorización (353 vehículos/1000 hab. en 2009) y menores ingresos per cápita (14 mil dólares-PPP 2002). Esto al mismo tiempo que México es el décimo productor a nivel mundial de vehículos ligeros (1.3 millones de unidades).

En este sentido, las políticas encaminadas a la gestión de la movilidad con objetivos de reducción del uso del automóvil, no implican que se genere un efecto nocivo para la economía. Por el contrario, tienen el objetivo de eficientar la movilidad de las ciudades, lo que genera beneficios para todos sus habitantes, incluyendo a empresas y el gobierno.³⁹

Es indudable que la falta de transporte público eficiente, cómodo, confiable y no contaminante (en términos ambientales y de ruido) contribuye a la saturación de las vías de comunicación y al aumento del uso del automóvil y transportes particulares que favorecen la contaminación, además de provocar el deterioro de la salud por estrés y ansiedad,⁴⁰ así como pérdida de tiempo muy significativa, todo lo cual incide en el deterioro de la calidad de vida.

Además de los contaminantes mencionados, las actividades que se desarrollan en la Ciudad de México emiten al año 30.7 millones de toneladas de bióxido de carbono a la atmósfera y 5 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero de todo el país, de los

³⁹ Salvador Medina Ramírez, *La importancia de reducción del uso del automóvil en México*, México, Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo-México / Embajada Británica en México, 2012 [en línea]. Disponible en: <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Importancia-de-reduccion-de-uso-del-auto.pdf>

⁴⁰ Centro Mario Molina *et al.*, *Movilidad y calidad de vida: seis estrategias de acción para la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, 2006, p. 6. Citado en: Centro de Transporte Sustentable, *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Transporte con perspectiva de derechos humanos*, México, CDH-DF y Centro de Transporte Sustentable, 2008, p. 8.

cuales, el sector del transporte es la principal fuente.⁴¹ A su vez, en los últimos 30 años, las emisiones asociadas al proceso de urbanización han ocasionado un aumento de la temperatura de entre 2 y 3 grados Celsius en el valle de México, lo que constituye uno de los ejemplos más claros de una isla de calor en el mundo.⁴²

Ante esta problemática, la Ciudad de México ha trabajado en diversas estrategias como son la elaboración e implementación del primer Programa de Acción Climática de la Ciudad de México, que busca alcanzar la mitigación directa de alrededor de 8 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente, acumuladas al año 2020; la aprobación de la Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal; y la conformación de la Comisión Interinstitucional de Cambio Climático, entre otras.⁴³

Además, los costos y consecuencias del cambio climático no se distribuyen de manera uniforme entre la población: en términos de género, debido a la división sexual del trabajo deriva en actividades diferenciadas para mujeres y hombres, y por regiones, ya que los habitantes de las delegaciones que actualmente tienen un menor nivel de desarrollo e ingreso per cápita (Milpa Alta, Tláhuac, Xochimilco e Iztapalapa) son más vulnerables a los eventos hidrometeorológicos extremos. Por lo cual es de vital importancia diseñar acciones que permitan construir la resiliencia de la Ciudad para enfrentar y reforzar los trabajos que actualmente realizan las diversas dependencias del Gobierno del Distrito Federal, entendiendo por resiliencia la capacidad de personas, comunidades y ciudades para

⁴¹ Secretaría del Medio Ambiente, *2º Informe de actividades*, México, Sedema, 2014, pp. 101 y 121 [en línea]. Disponible en: <http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/images/archivos/noticias/segundo-informe-sedema/segundo-informe-sedema.pdf>

⁴² Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.

⁴³ *Idem*.

soportar eventos catastróficos, tanto naturales, como provocados por el hombre, ser capaces de recuperarse rápida y eficazmente; y salir fortalecidos ante tales eventos, al mismo tiempo de que se disminuya la vulnerabilidad de la población.⁴⁴

Por ello, se debe priorizar la atención diferenciada a sectores específicos.

Contaminación auditiva

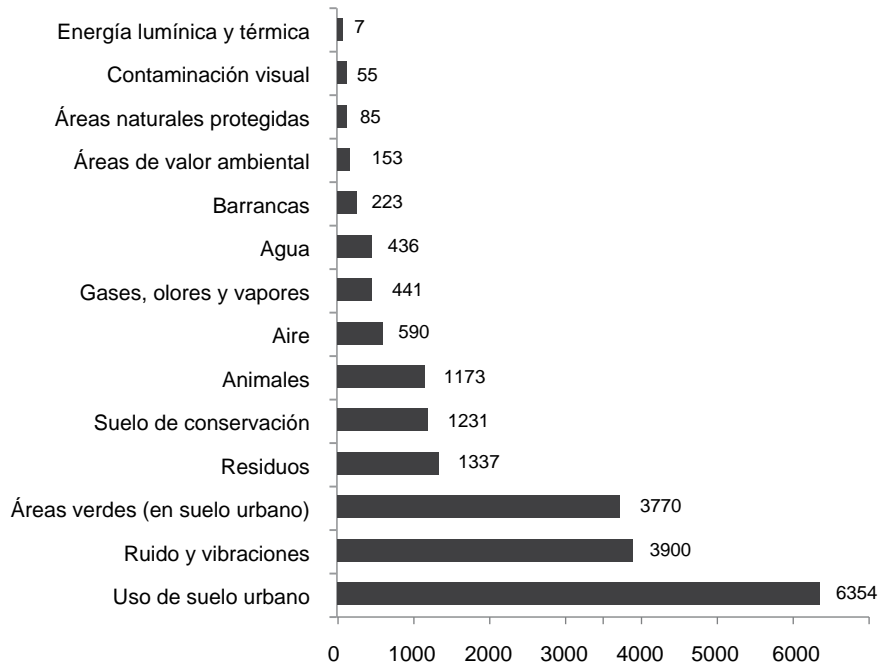
Otro aspecto de la problemática ambiental de la Ciudad de México es la contaminación auditiva generada por procesos desordenados de urbanización e industrialización. La contaminación por ruido, producida por los establecimientos y las actividades que utilizan herramientas, maquinaria u otros equipos, constituye uno de los problemas que más afectan la calidad de vida de sus habitantes. La molestia auditiva y el malestar físico y psicológico son los efectos más comunes o directos producidos en las personas a causa de la contaminación por ruido, y éstos dependen de la actividad o fuente que los genera.⁴⁵

El ruido presenta grandes diferencias con respecto a otros contaminantes. Una de sus características más relevantes es su compleja regulación en materia legal, a pesar de que la tecnología disponible en la actualidad permite su medición más precisa. Esto se debe sobre todo a que es un fenómeno espontáneo vinculado al horario y la actividad que lo produce, no deja residuos (no tiene un efecto acumulativo en el

⁴⁴ Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013-2018, *op. cit.*, nota 11, p. 13.

⁴⁵ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, *Memorias 2011-2014*, México, PAOT, 2015, p. 81 [en línea]. Disponible en: http://www.paot.org.mx/contenidos/paot_docs/micrositios/MEMORIAS_2011_2014/MEMORIAS_2011_2014.pdf

Gráfica 3. Ruido y vibraciones, el segundo rubro más mencionado en las denuncias ante la PAOT



Fuente: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, *Ruido en el Distrito Federal. Elementos básicos*, México, PAOT, 2014.

medio, pero sí puede tener un efecto acumulativo en las personas) y su cuantificación acumulativa es compleja.⁴⁶

Del total de materias ambientales y de ordenamiento territorial que la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial investiga, “ruido y vibraciones” es la segunda más denunciada desde los inicios

⁴⁶ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, *Ruido en el Distrito Federal. Elementos básicos*, México, PAOT, 2014, p. 12 [en línea]. Disponible en: <http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/Ruido.pdf>

de esa institución y hasta el 30 de septiembre de 2014, después de “uso de suelo urbano”.⁴⁷ Se calcula que establecimientos comerciales generan 40 por ciento del ruido; establecimientos y actividades industriales, 35 por ciento; establecimientos dedicados a la prestación de servicios, 15 por ciento; y actividades diversas no clasificables en los rubros previos (por ejemplo, centros de culto religioso e inmuebles de uso habitacional), 10 por ciento.⁴⁸

En 2011, la Secretaría del Medio Ambiente publicó el primer mapa de ruido de la Zona Metropolitana del Valle de México, el cual representa un gran paso en la identificación de contaminación ambiental por ruido en la Ciudad de México y debe tomarse en cuenta como base para la creación de políticas públicas que tiendan a combatir los problemas de ruido.⁴⁹

Conservación y bioseguridad de la biodiversidad agrícola en la Ciudad de México

De acuerdo con la legislación nacional, un organismo genéticamente modificado es:

Cualquier organismo vivo, con excepción de los seres humanos, que ha adquirido una combinación genética novedosa, generada a través del uso específico de técnicas de la biotecnología moderna [...] siempre que se

⁴⁷ *Ibid.*, p. 45.

⁴⁸ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, *Agenda 2015*, p. 22 [en línea]. Disponible en: <http://centro.paot.org.mx/index.php/publicaciones-paot/3-publicaciones-paot/1645-agenda-2015>

⁴⁹ Gobierno del Distrito Federal-Secretaría del Medio Ambiente, *Informe técnico final. Elaboración del primer mapa de ruido y conformación de la red piloto de monitoreo de ruido para la ZMVM*, GDF-SMA / UAM, 2011 [en línea]. Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/privado/difusion/adjuntos/MAPA%20DE%20RUIDO%20ANEXO1.pdf>

utilicen técnicas que se establezcan en esta ley o en las normas oficiales mexicanas [...].⁵⁰

A 30 años de la aparición de los organismos genéticamente modificados, mucho se ha discutido sobre sus pros y sus contras. La incertidumbre que produce este tipo de organismos exige un debate sobre sus efectos en la salud humana y en el ambiente bajo diversos enfoques, desde el científico hasta el social; pero, además, también implica el deber de los Estados de instrumentar medidas eficaces en relación con los riesgos al ambiente y a los que las personas están expuestas.

Uno de los riesgos de los organismos genéticamente modificados vegetales más difíciles de controlar y de gestionar es el vinculado a la biodiversidad.⁵¹ México, como país megadiverso,⁵² tiene un tesoro biológico que requiere mayores esfuerzos para protegerlo, dado que, de producirse daños a su biodiversidad, éstos serán irreversibles. Un

⁵⁰ Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, art. 3º. En: *Diario Oficial de la Federación*, 18 de marzo de 2005.

⁵¹ Se entiende por *biodiversidad*, “la riqueza de la vida sobre la Tierra, los millones de plantas, animales y microorganismos, los genes que contienen y los intrincados ecosistemas que contribuyen a construir en el medio natural”. Véase: Richard B. Primack y Joandomènec Ros, *Introducción a la biología de la conservación*, Barcelona, Ariel, 2002, p. 25.

⁵² Richard Primack identifica a México entre los países con mayor riqueza biológica en el mundo. Este reconocido investigador intenta establecer un orden de prioridades para las tareas de conservación y habla sobre la importancia de identificar a los 17 países megadiversos (de un total de 230 países) que juntos poseen entre 60 y 70 por ciento de la biodiversidad del mundo: México, Colombia, Brasil, Perú, Ecuador, Venezuela, Estados Unidos, Congo, Sudáfrica, Madagascar, Indonesia, Malasia, Filipinas, India, China, Papúa Nueva Guinea, y Australia. Cfr. Richard B. Primack, *A primer of conservation biology*, 2ª ed., Sunderland (Massachusetts), Sinauer Associates, 2000, p. 196.

ejemplo es el maíz, cuyo centro de origen se encuentra en nuestro país, donde existen alrededor de 59 razas y miles de variedades nativas.⁵³

La materia de bioseguridad de organismos genéticamente modificados es compleja en tanto que se relaciona estrechamente con otros derechos como son la salud humana, el equilibrio ecológico (incluidas la salud animal y la vegetal), la protección de la biodiversidad y las especies nativas, así como el derecho a la información y los derechos de propiedad industrial. Por ello, en su regulación legal inciden diversos marcos jurídicos tanto internacionales, como regionales y locales.

En el caso de la Ciudad de México, el maíz, el nopal y el amaranto son los principales cultivos nativos. Sin embargo, el problema hasta ahora identificado respecto a los organismos genéticamente modificados se enfoca en el maíz nativo, pues aquéllos tendrían repercusiones en el sistema milpa, que es el sistema tradicional de cultivo. El interés de fomentar y conservar el sistema milpa, dentro del cual se desarrollan principalmente los cultivos nativos, nace de la necesidad de los

⁵³ En el continente americano hay entre 220 y 300 razas de maíz. Véase: Yves Vigouroux *et al.*, “Population structure and genetic diversity of New World maize races assessed by DNA microsatellites”. En: *American Journal of Botany*, vol. 95, núm. 10, 2008, pp. 1240-1253. En México, según diferentes autores e instituciones, se considera que hay entre 41 y 65 razas, aunque el consenso general establece 59 razas, ordenadas en cuatro grupos y algunos subgrupos, de acuerdo con la similitud de sus características morfológicas, isoenzimáticas y climáticas del sitio de colecta. Véanse: José de Jesús Sánchez González, “Diversidad del maíz y el teocintle. Informe preparado para el proyecto ‘Recopilación, generación, actualización y análisis de información acerca de la diversidad genética de maíces y sus parientes silvestres en México’” [manuscrito], México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2011, p 10 [en línea]. [Fecha de consulta: 11 de mayo de 2014.] Disponible en: http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/proyecto/Anexo9_Analisis_Especialistas/Jesus_Sanchez_2011.pdf y José Ariel Ruiz Corral *et al.*, “Climatic Adaptation and Ecological Descriptors of 42 Mexican Maize Races”. En: *Crop Science*, 2008, vol. 48, núm. 4, pp. 1502-1512.

pobladores de las zonas rurales y urbanas, de conservar, preservar y aprovechar sus recursos.

Estos cultivos tienen una función fundamental dentro del conocimiento tradicional de las comunidades y pueblos originarios,⁵⁴ los cuales suman 64 poblados pertenecientes a las siete delegaciones que cuentan con suelo rural o suelo de conservación.⁵⁵ En la Ciudad de México, aun cuando se podría decir que el área de cultivo del maíz es relativamente pequeña y se ha reducido de modo acelerado desde hace varios años, todavía hay una gran diversidad de maíces nativos en las delegaciones ubicadas en suelo de conservación.⁵⁶ Por lo tanto, es fundamental proteger, conservar e incentivar la producción agroecológica en el sistema milpa y los cultivos nativos; baste mencionar que la avena forrajera y el maíz grano cubren 71.8 por ciento de la superficie anual de cultivos cíclicos, mientras que el cultivo de nopal abarca 92.8 por ciento de la superficie de cultivos perennes.⁵⁷

Al respecto, desde 2003 se iniciaron e implementaron una serie de estudios, proyectos y convenios dirigidos a la preservación del patrimonio cultural y genético asociado al cultivo del maíz de la Ciudad de México, cuyos resultados mostraban señales de proteínas transgénicas en el maíz nativo de las delegaciones Milpa Alta, Magdalena Contreras, Tlalpan y Xochimilco.⁵⁸

⁵⁴ Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural en la Ciudad de México, p. 8. Disponible en: http://www.sederec.cdmx.gob.mx/sites/default/files/prog_desarrollo_0.pdf

⁵⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁵⁶ José Antonio Serratos Hernández *et al.*, “Conservación y protección del maíz nativo en el Distrito Federal frente a la liberación de maíz transgénico en México”. En: José Luis Vera Cortés *et al.* (coords.), *Temas de la antropología mexicana*, vol. II, México, Academia Mexicana de Ciencias Antropológicas, 2014, pp. 287-349.

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ José Antonio Serratos Hernández *et al.*, *Breve historia de la conservación y protección del maíz nativo en el Distrito Federal*, México, Unión de Científicos Comprometidos por la Sociedad, 2015.

En 2009 se publicó el Programa de Protección de las Razas de Maíz del Altiplano Mexicano para el Distrito Federal, el cual establece entre sus objetivos principales, proteger y conservar las razas del maíz del altiplano mexicano.⁵⁹ De manera paralela, se implementó el proyecto “Conservación, uso y bioseguridad del maíz nativo, en el suelo de conservación del Distrito Federal”, cuyo objetivo era poner en marcha un sistema de monitoreo para detectar la presencia de transgénicos.⁶⁰

Afortunadamente, en 2015 el Poder Judicial dio importantes pasos al ordenar la suspensión del otorgamiento de permisos de siembra de maíz transgénico en todo el país, así como la suspensión del cultivo de soya transgénica en tanto no se satisfaga el derecho de consulta libre, previa e informada del pueblo maya en Yucatán.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a un medio ambiente sano de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

⁵⁹ Comisión de Recursos Naturales de la Secretaría del Medio Ambiente, “Conservación, uso y bioseguridad del maíz nativo del altiplano mexicano por medio de agricultura agroecológica” [en línea]. Disponible en: http://www.sma.df.gob.mx/corena/index.php?option=com_content&view=article&id=78Itemid=54

⁶⁰ José Antonio Serratos-Hernández *et al.*, *op. cit.*, nota 58, p. 1.

B. Tablas programáticas

| Objetivo específico 10.1. Armonizar la normatividad con enfoque de derechos humanos para fortalecer los instrumentos jurídicos orientados al mejoramiento de la calidad de vida y la sustentabilidad de la Ciudad de México | | | | |
|--|--|---|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 |
| 144. Elaborar un proyecto de ley sobre planeación y ordenamiento territorial y áreas naturales protegidas, congruente, que integre los programas existentes, en el marco del Programa General de Ordenamiento Ecológico de la Ciudad de México, así como los instrumentos de planeación que derivan de éstos y que incluya la armonización del marco normativo retomando el estándar internacional más alto para lograr el incremento en los metros cuadrados por habitante de la infraestructura vegetal y forestal, y del patrimonio natural de interés ambiental. | 144.1. Ley sobre planeación y ordenamiento territorial y áreas naturales protegidas de acuerdo con el estándar internacional más alto. | Proyecto de ley sobre planeación y ordenamiento territorial y áreas naturales protegidas aprobados. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Órganos administrativos | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 1. Suelo de conservación Enfoque transversal: Derechos humanos |
| 145. Armonizar el marco normativo retomando el estándar internacional más alto para lograr el incremento en los metros cuadrados por habitante de la infraestructura vegetal y forestal, y del patrimonio natural de interés ambiental. | 145.1. Programa General de Ordenamiento Ecológico actualizado y sus políticas y lineamientos normativos incorporados en los niveles de planeación subsiguientes. 145.2. Programa General de Desarrollo Urbano actualizado, así como los instrumentos derivados de éste. | Programa General de Ordenamiento Ecológico actualizado. Programa General de Desarrollo Urbano actualizado. | | Programas de los organismos político-administrativos de desarrollo urbano armonizados con la ley aprobada. La totalidad del Programa General de Ordenamiento Ecológico en funcionamiento y evaluado. Revisión y actualización del Programa General de Desarrollo Urbano. |

| ...Objetivo específico 10.1. Armonizar la normatividad con enfoque de derechos humanos para fortalecer los instrumentos jurídicos orientados al mejoramiento de la calidad de vida y la sustentabilidad de la Ciudad de México | | | | | |
|--|--|---|---|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| | 145.3. Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas faltantes a efectos de establecer los usos, destinos y acciones permitidos en el interior de las áreas naturales protegidas y fortalecer su gestión, además de la revisión de los existentes. | Número de Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas y órganos político administrativos de desarrollo urbano actualizados y/o elaborados y en operación, según lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico y el Programa General de Desarrollo Urbano, considerando las especificaciones de cada territorio. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Órganos político-administrativos | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 1. Suelo de conservación Enfoque transversal: Derechos humanos | Programas de Manejo de Áreas Naturales Protegidas evaluadas y ajustadas acorde a los hallazgos de la evaluación. |
| | 145.4. Incremento al índice mínimo de 7 metros cuadrados por habitante de la infraestructura vegetal, forestal y patrimonio natural de interés ambiental, de acuerdo con el estándar internacional. | Cantidad de infraestructura vegetal, forestal y patrimonio natural de interés ambiental protegido jurídicamente, sin cambios de uso de suelo que le perjudique, e incremento de metros cuadrados por habitante. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México Órganos político-administrativos | | Incremento al índice mínimo de 10 metros cuadrados por habitante de la infraestructura vegetal, forestal y patrimonio natural de interés ambiental, de acuerdo con el estándar internacional. La infraestructura vegetal, forestal y el patrimonio natural de interés ambiental se encuentran protegidos jurídicamente sin cambios de uso de suelo que les perjudiquen. |

| ...Objetivo específico 10.1. Armonizar la normatividad con enfoque de derechos humanos para fortalecer los instrumentos jurídicos orientados al mejoramiento de la calidad de vida y la sustentabilidad de la Ciudad de México | | | | | |
|--|---|--|---|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| | 145.5. Planeación y asignación presupuestal para la implementación de planes de manejo y programas de recuperación ambiental de la infraestructura vegetal, forestal y del patrimonio natural de la Ciudad de México. | Presupuesto asignado para la mejora en la calidad y sanidad de las especies vegetales de la infraestructura vegetal, forestal y patrimonio natural de la Ciudad de México. | Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México Asamblea Legislativa del Distrito Federal Órganos político-administrativos | Área de oportunidad: 1. Suelo de conservación Enfoque transversal: Derechos humanos | Presupuesto asignado y suficiente destinado al incremento de planes de manejo y programas de recuperación ambiental de la infraestructura vegetal, forestal, y del patrimonio natural de la Ciudad de México. |
| 146. Actualizar y difundir estudios, índices, inventarios y análisis para la protección de la infraestructura vegetal y forestal y del patrimonio natural de la Ciudad de México. | 146.1. Generación y actualización de estudios, índices, inventarios y análisis de la infraestructura vegetal y forestal y del patrimonio natural de la Ciudad de México. | Número de estudios, índices, inventarios y análisis elaborados, actualizados y difundidos. | Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México Órganos político-administrativos Asamblea Legislativa del Distrito Federal | | Seguimiento y evaluación de los estudios, índices, inventarios y análisis actualizados y difundidos sobre la infraestructura vegetal y forestal y el patrimonio natural de la Ciudad de México. |

Objetivo específico 10.2. Conservar y proteger las variedades de maíz nativo del altiplano mexicano como eje de la conservación de la biodiversidad agrícola de la Ciudad de México

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|---|---|--|---|--|
| <p>147. Diseñar y operar diversos apoyos específicos (como técnicas agroecológicas, apoyos financieros, capacitación) para personas productoras de las razas de maíz nativo, del sistema milpa y la agrobiodiversidad asociada en la Ciudad de México, con la evaluación permanente para asegurar la conservación y protección de la agrobiodiversidad y de las culturas de los pueblos originarios en la Ciudad de México.</p> | <p>147.1. Otorgamiento de apoyos a por lo menos 600 personas productoras de maíz nativo, del sistema milpa y los sistemas agroecológicos tradicionales (como las chinampas).</p> | <p>Número de personas que recibieron apoyo para conservar el maíz nativo, del sistema milpa y los sistemas agroecológicos tradicionales (como las chinampas).</p> | <p>Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>6. Alimentación</p> <p>Eje:</p> <p>3. Desarrollo económico sustentable</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Suelo de conservación</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>Inclusión del otorgamiento de apoyos a personas productoras de maíz nativo, y para evitar la contaminación de transgénicos, dentro de las Reglas de Operación del Programa de Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social.</p> |
| <p>148. Evaluar de manera externa y participativa los avances del programa de protección de las razas del maíz del Altiplano y la biodiversidad agrícola asociada para la Ciudad de México, contemplando a los pueblos originarios.</p> | <p>148.1. Programa de protección y conservación de las razas del maíz evaluado y actualizado a partir de los resultados del diagnóstico y la evaluación participativa, que abarque a los pueblos originarios.</p> | <p>Programa de protección y conservación de las razas del maíz evaluado y actualizado y extensivo a otros cultivos nativos.</p> | | | <p>Incremento del número de personas productoras de maíz nativo, del sistema milpa, resultados de la evaluación y actualización del Programa.</p> |

| ...Objetivo específico 10.2. Conservar y proteger las variedades de maíz nativo del altiplano mexicano como eje de la conservación de la biodiversidad agrícola de la Ciudad de México | | | | | |
|--|--|---|---|---|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 149. Fortalecer el territorio existente dedicado a la conservación del maíz nativo en el sistema milpa. | 149.1. Desarrollo e instrumentación de un sistema de conservación que comprenda: a) Siembra y conservación de maíz nativo y sistema milpa en colaboración con la población e instituciones académicas de Ciudad de México (<i>in situ</i>); y b) Un banco de conservación de semillas (banco de germoplasma) (<i>ex situ</i>). | Informe de avances de los trabajos del sistema de conservación <i>in situ</i> y <i>ex situ</i> con instituciones académicas públicas y privadas. | Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 6. Alimentación Eje: 3. Desarrollo económico sustentable | El territorio existente dedicado a la siembra y conservación de maíz nativo en funcionamiento se fortalece y permanece libre de contaminación transgénica; y existe una difusión de la cultura y de la biodiversidad agrícola en la Ciudad de México. |
| 150. Crear y fortalecer los programas para la protección de las razas de maíz del Altiplano para la Ciudad de México. | 150.1. Convenios y apoyos que promuevan sistemas de conservación del maíz nativo. 150.2. Difusión de la cultura y de la biodiversidad agrícola y la conservación de maíz nativo en la Ciudad de México. | Número de convenios para promover la conservación del maíz nativo. Número de apoyos brindados para promover la cultura, la biodiversidad agrícola y la conservación del maíz nativo. | | Área de oportunidad: 1. Suelo de conservación Enfoque transversal: Derechos humanos | Avance en la creación de un banco de germoplasma para la conservación del maíz nativo del Altiplano. |
| 151. Monitorear durante el ciclo de producción, el maíz que se cultiva en la región a fin de consolidar el sistema de monitoreo para detectar transgénicos. | 151.1. Construcción de un sistema de monitoreo que genere propuestas y mecanismos de muestreo para erradicar la siembra de maíz transgénico. | Sistema de monitoreo para detectar transgénicos construido. Análisis de al menos 450 muestras de maíz anualmente. | | | Incremento del número de muestras de maíz al año a fin de lograr la detección de transgénicos. |

Objetivo específico 10.3. Mejorar la calidad del aire para proteger la salud de la población, sobre todo de los grupos en situación de vulnerabilidad, con atención a sus necesidades específicas, en congruencia con las nuevas políticas de desarrollo urbano

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|---|---|--|---|---|
| 152. Renovar y ampliar el parque vehicular del servicio de transporte público (tren ligero, transporte a diésel, transporte eléctrico). | 152.1. Incremento de la calidad del aire en la Ciudad de México. | Número de días de contingencia y precontingencia ambiental del año. | Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable | Inexistencia de contingencia o precontingencia ambiental en el año. |
| 153. Fortalecer el sistema de transporte público eléctrico y de gas. | 153.1. Estudio de factibilidad para la ampliación de la red de transporte eléctrico y de gas. | Porcentaje de unidades de servicio de transporte público eléctrico y de gas. | Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México | Área de oportunidad: 2. Calidad del aire y cambio climático | |
| 154. Crear incentivos al uso de transporte público y desincentivar el uso del automóvil. | 154.1. Aumento de la cobertura del transporte masivo y del número de unidades de transporte con disponibilidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad. | Número de unidades de transporte masivo en servicio. Número de kilómetros ampliados en la cobertura. | | Enfoque transversal: Derechos humanos | |
| 155. Revisar, modernizar e incrementar la red de monitoreo atmosférico para una mejor y efectiva alerta de las contingencias. | 155.1. Incremento de las estaciones de medición. | Número de estaciones de medición. | | | |

| ...Objetivo específico 10.3. Mejorar la calidad del aire para proteger la salud de la población, sobre todo de los grupos en situación de vulnerabilidad, con atención a sus necesidades específicas, en congruencia con las nuevas políticas de desarrollo urbano | | | | | |
|---|---|---|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 156. Revisar y actualizar la normativa conforme a los estándares internacionales para la calidad del aire, principalmente en lo referente al índice que define una contingencia y precontingencia ambiental, que se traduzcan en políticas públicas para generar cambios que coadyuven al cuidado del medio ambiente y disminuya progresivamente la exposición a la contaminación del aire de las poblaciones afectadas (niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y mujeres embarazadas, entre otros). | 156.1. Normativa actualizada y mejorada conforme a los estándares internacionales y a lo que se considera una contingencia y precontingencia ambiental. 156.2. Políticas públicas con un enfoque de protección a las poblaciones afectadas (niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y mujeres embarazadas, entre otros). | Normativa revisada y actualizada. Número de políticas que consideren acciones con un enfoque de protección a las poblaciones afectadas (niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y mujeres embarazadas, entre otros). | Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 2. Calidad del aire y cambio climático Enfoque transversal: Derechos humanos | Inexistencia de contingencia o precontingencia ambiental en el año. |

Objetivo específico 10.4. Reducir la contaminación proveniente de residuos sólidos para prevenir y combatir la contaminación y sus efectos en la salud

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|---|--|---|---|---|
| <p>157. Generar una mayor educación y cultura ambientales en la gestión integral de los residuos sólidos, a efecto de potenciar la participación social en la prevención, minimización, separación y aprovechamiento de los residuos sólidos, que incluya a población abierta, sector público y privado.</p> | <p>157.1. Incremento de la separación y reciclaje de residuos sólidos en la población.</p> | <p>Toneladas de residuos aprovechadas por día. Al menos 2 acciones por año y mínimo 50 000 personas.</p> | <p>Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México</p> | <p>Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura</p> <p>Área de oportunidad: 7. Residuos sólidos</p> | <p>Participación social activa en la separación de residuos.</p> |
| <p>158. Mejorar el manejo de residuos en todas sus etapas para evitar contaminación y producción de plagas y fauna nociva.</p> | <p>158.1. Modernización de equipos de recolección, transferencia y disposición de residuos.</p> | <p>Equipos modernizados de recolección, transferencia y procesamiento de residuos.</p> | <p>Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México</p> <p>Procuraduría Social de la Ciudad de México</p> | <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Instalaciones de procesamiento de residuos inorgánicos para producir materias primas utilizables y combustibles en funcionamiento.</p> |
| <p>159. Fortalecer las condiciones para la prestación del servicio público de limpia, su infraestructura, equipamiento y mobiliario, así como las estaciones de transferencia e instalaciones diversas del sistema de tratamiento de residuos sólidos.</p> | <p>159.1. Tratamiento de 1,500 toneladas por día de residuos orgánicos</p> <p>159.2. Procesamiento de 407 000 toneladas al año de residuos sólidos inorgánicos.</p> <p>159.3. Empaque de 325 725 toneladas de combustible derivado de residuos.</p> | <p>Toneladas de residuos orgánicos tratados por día</p> <p>Toneladas de residuos inorgánicos procesadas por día.</p> <p>Toneladas de residuos inorgánicos empacadas.</p> | | | <p>Sistema de recolección y procesamiento adecuado de residuos electrónicos</p> <p>Totalidad de residuos es procesada.</p> |

| ...Objetivo específico 10.4. Reducir la contaminación proveniente de residuos sólidos para prevenir y combatir la contaminación y sus efectos en la salud | | | | | |
|---|---|-------------------------------------|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 160. Avanzar, con visión metropolitana, en la instrumentación y operación de nuevas alternativas tecnológicas (excepto incineración) encaminadas hacia el manejo, valoración y explotación de los residuos sólidos electrónicos, incluyendo la separación de minerales de alta toxicidad y alta tasa de recuperación económica como fuente de generación de materiales complementarios, así como el uso de energía alterna. | 160.1. Estrategia para el manejo, valoración y explotación de los residuos sólidos electrónicos con la operación de nuevas alternativas tecnológicas. | Estrategia diseñada y en operación. | Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México | Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura | Evaluación de la estrategia para el manejo, valoración y explotación de los residuos sólidos electrónicos con la operación de nuevas alternativas tecnológicas. |
| | 160.2. Estrategia para la separación de minerales de alta toxicidad y alta tasa de recuperación económica como fuente de generación de materiales complementarios, así como el uso de energía alterna con la operación de nuevas alternativas tecnológicas. | | | Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México Procuraduría Social de la Ciudad de México | Área de oportunidad: 7. Residuos sólidos Enfoque transversal: Derechos humanos |

Objetivo específico 10.5. Fortalecer la aplicación de la normativa ambiental

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|---|--|--|--|--|
| 161. Realizar un diagnóstico sobre la capacitación existente de las y los inspectores, dictaminadores y funcionarios en materia ambiental, así como los requerimientos de actualización. | 161.1. Diagnóstico de los requerimientos de capacitación en materia ambiental realizado. | Requerimientos de capacitación en materia ambiental identificados. | Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable | Actualización del diagnóstico de requerimientos. |
| 162. Capacitar y actualizar a las y los inspectores, dictaminadores y funcionarios relacionados con temas ambientales, para la correcta ejecución de todas las actividades pertinentes, en especial las de inspección y vigilancia. | 162.1. Capacitación de 70% las y los inspectores, dictaminadores y funcionarios relacionados con temas ambientales. 162.2. 70% de procedimientos sancionatorios terminados respecto al número total de procedimientos. | Porcentaje de las y los inspectores, dictaminadores y funcionarios relacionados con temas ambientales capacitados y/o actualizados. Porcentaje de procedimientos sancionatorios terminados respecto al número de procedimientos sancionatorios iniciados. | Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México | Área de oportunidad: 1. Suelo de conservación Enfoque transversal: Derechos humanos | Capacitación de la totalidad de personas funcionarias requeridas. La totalidad de procedimientos sancionatorios terminados. |

| Objetivo específico 10.6. Reducir los compuestos y gases/emisiones de efecto invernadero, a fin de incrementar la calidad de vida de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México | | | | | |
|---|---|--|--|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 163. Implementar las acciones descritas en el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014-2020, a fin de contribuir a la mitigación de los compuestos y gases de efecto invernadero y a la adaptación a los efectos del cambio climático. | 163.1. Reducción de 6.7 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente. | Toneladas de dióxido de carbono. | Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Área de oportunidad: 2. Calidad del aire y cambio climático | Reducción de 10 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente al año 2020* y establecimiento de las acciones para el nuevo programa actualizado. |
| 164. Garantizar, mediante políticas públicas respetuosas e incluyentes, la participación de las mujeres en planes y proyectos que incorporen medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, con efectos que abarquen no sólo al territorio de la Ciudad de México, sino también a la Zona Metropolitana o megalópolis. | 164.1. Esquema público de monitoreo sensible al género para el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014-2020. | Grado de avance del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014-2020. | | Enfoque transversal: Derechos humanos | Evaluación integral del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2014-2020, con resultados y propuestas de actualización. |

* El programa concluye en 2020.

...Objetivo específico 10.6. Reducir los compuestos y gases/emisiones de efecto invernadero, a fin de incrementar la calidad de vida de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|---|---|---|--|
| <p>165. Diseñar y operar acciones de educación y difusión ambientales permanentes que promuevan en la ciudadanía una conciencia para generar cambios que coadyuven al cuidado del medio ambiente, a la mitigación y adaptación al cambio climático, para disminuir progresivamente los riesgos que enfrentan las poblaciones más afectadas (niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, entre otras).</p> | <p>165.1. Programa de educación y difusión ambiental elaborado con la participación de la sociedad civil, que abarque campañas para su difusión en espacios públicos y privados, con contenidos acordes a las diferentes características de las poblaciones.</p> | <p>Programa de educación ambiental con participación de la sociedad civil en operación.</p> <p>Campaña de difusión de cuidado ambiental dirigido a niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad.</p> | <p>Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México</p> | <p>Eje:</p> <p>3. Desarrollo económico sustentable</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>2. Calidad del aire y cambio climático</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>Evaluación integral del cambio de actitud en la población respecto al cambio climático.</p> |

III. Conclusiones

Uno de los principales avances respecto al derecho humano al ambiente sano es la capacitación y sensibilización de las y los servidores públicos, así como de la población en general. Al respecto, la Secretaría del Medio Ambiente ha establecido procesos de formación y capacitación para su personal en distintos niveles, como es el diplomado Medio Ambiente y Derechos Humanos, cuyo objetivo general fue proporcionar a las y los participantes un panorama de la problemática ambiental, ofreciéndoles herramientas teórico-metodológicas, así como instrumentos prácticos que permitieran reflexionar y propiciar acciones y actitudes en pro del respeto y la protección integral de los derechos humanos, en particular del derecho a un ambiente sano y sostenible.

Asimismo, se han realizado jornadas de capacitación con organizaciones de la sociedad civil para personal de las diversas áreas de la Secretaría, en donde se busca transversalizar el enfoque de derechos humanos a los programas y actividades de esta dependencia. Lo anterior, acompañado de programas sobre sensibilización hacia la población, los cuales se desarrollan en los centros de Educación Ambiental.

La Ciudad de México enfrenta muchos retos y obstáculos en la armonización legal en materia de derechos humanos, que abarcan desde el marco normativo insuficiente y poco articulado y la falta de conciencia y educación ambiental de la población hasta las actuaciones opuestas a la prevención y reparación de las afectaciones ambientales, así como las insuficientes capacidades institucionales para hacer efectivo el respeto pleno de la normatividad ambiental y territorial. Ante ello y para buscar resolver otras problemáticas, es necesario atender la dispersión y desarticulación de leyes, programas, instancias responsables y atribuciones en materia de protección, prevención, conservación y restauración de los activos ambientales.

En este sentido, han existido esfuerzos como los de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial sobre la elaboración de un

estudio justificativo realizado para la Iniciativa de Ley de Desarrollo Urbano, aunado al esfuerzo que implicó la construcción del Programa de Acción Climática de la Ciudad de México por parte de la Secretaría del Medio Ambiente, aunque todavía se enfrentan diversos retos.

Sin duda, la urbanización, la extracción ilegal de madera, la contaminación de los cuerpos de agua, el aumento del parque vehicular, el poco cuidado de las áreas verdes urbanas, los incendios, la tala de bosques, el cambio climático, las actividades empresariales y humanas, y los megaproyectos en suelo de conservación han sido factores que continúan incidiendo de manera negativa en las condiciones ambientales de la ciudad.

En cuanto a la recolección y separación de residuos sólidos, es necesario el análisis de los mecanismos y la infraestructura que tienen las demarcaciones territoriales para desarrollar esta tarea, y de las instancias responsables, a fin de saber si las medidas en esta materia han tenido un efecto en la reducción de residuos; también es preciso ampliar con ellas la sensibilización y capacitación sobre el derecho a un medio ambiente sano.

Es necesario aprobar una regulación de envases y embalajes que sea efectiva, así como revisar la aplicación del “Acuerdo por el que se expiden los criterios y normas de producción y consumo sustentable de los productos plásticos”.⁶¹ De igual manera, es importante evitar técnicas de valoración energética como la incineración de residuos sólidos debido a que emiten toxinas y furanos, lo cual es violatorio de tratados internacionales signados y ratificados por México.

⁶¹ Acuerdo por el que se expiden los criterios y normas de producción y consumo sustentable de los productos plásticos, Secretaría del Medio Ambiente. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de julio de 2011 [en línea]. Disponible en: http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/images/archivos/sedema/leyes-reglamentos/acuerdos/acuerdo_G_productosplasticos.pdf

Resulta fundamental dar continuidad a la política pública local de organismos genéticamente modificados o transgénicos, cuya base sea el principio precautorio, la conservación y protección de cultivos nativos y la transición hacia un sistema agroecológico, sustentable y auto-suficiente. De manera particular, es esencial expandir las políticas públicas de protección de los cultivos nativos, especialmente el maíz, pero también el nopal y el amaranto, además de monitorear el cumplimiento de los objetivos de los programas y la normatividad ya existente.

Sobre la pérdida de suelo de conservación, es necesario reforzar la aplicación efectiva de la normatividad ambiental. También es preciso armonizar la regulación para evitar la proliferación de asentamientos urbanos, la pérdida de la cubierta forestal y los cambios de uso de suelo ante la demanda de vivienda.

Del mismo modo, hace falta información detallada, accesible y de fácil entendimiento sobre la evaluación de los avances de las políticas y acciones en materia ambiental, mecanismos de información permanente y campañas amplias de difusión; también se requiere la creación y puesta en práctica de instrumentos de gestión y planeación de índole institucional que aborden de forma integral todos los aspectos de las actividades del desarrollo urbano y protección al ambiente, que abarquen toda el área metropolitana y tengan equilibrio entre sí.

Es necesario que se logre una mayor coordinación entre la Ciudad de México, la Comisión Ambiental de la Megalópolis y el Gobierno Federal para cosechar mejores frutos del trabajo conjunto. Uno de los retos más acuciantes reside en ir más allá de las lecturas técnicas de los problemas que se enfrentan y en su lugar proveer información accesible y transparente que permita a la ciudadanía incidir en las políticas públicas ambientales. Por ejemplo, aunque los niveles de contaminación sean homogéneos en una zona dada, sus efectos sobre la población en esa zona no son iguales para todas las personas. En la medida en que se hagan diagnósticos más adecuados sobre los efectos diferenciados que la contaminación produce en las personas, será factible formular

una política pública integral, con suficiente presupuesto asignado y con enfoque de derechos humanos.

La reforma constitucional de 2011 relativa a los derechos humanos significó un cambio muy importante en el marco jurídico mexicano, ya que proporciona mecanismos para cumplir en el ámbito nacional con los estándares internacionales, pero aún falta mucho para que esta legislación sea eficazmente implementada y operante. El reto principal tiene que ver también con la armonización del marco legal, por lo que el gobierno en sus tres órdenes (federal, estatal y municipal) debe trabajar de manera coordinada para establecer agendas legislativas y regulatorias que, junto con la sociedad civil, incorporen de manera plena la reforma constitucional aprobada.

La visión a largo plazo en el derecho humano al medio ambiente sano debe dar respuesta progresiva a los temas de igualdad de género, transparencia y rendición de cuentas, protección eficaz y adecuada para las personas afectadas por la contaminación del ambiente, y protección para personas defensoras ambientales víctimas de agresiones.

Finalmente, se requiere contar con una constante vigilancia y participación ciudadanas, sobre todo en cuanto al cumplimiento del marco legal establecido y la aplicación de sanciones, ya que hasta la fecha no se reconoce adecuadamente la figura de la reparación del daño, ni la aplicación de sanciones a quienes violen las disposiciones legales o para las y los servidores públicos que no cumplan ni hagan cumplir las normas ambientales. Asimismo, se debe reconocer plenamente y sin trabas el interés legítimo de las asociaciones civiles y comunitarias para demandar la protección y defensa del derecho a un ambiente sano, de conformidad con la reforma constitucional de derechos humanos.

Bibliografía

Acuerdo por el que se expiden los criterios y normas de producción y consumo sustentable de los productos plásticos, Secretaría del

- Medio Ambiente. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de julio de 2011 [en línea]. Disponible en: http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/images/archivos/sedema/leyes-reglamentos/acuerdos/acuerdo_G_productosplasticos.pdf
- Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México. “Apuestan por reciclaje de escombros en el DF”. En: *El Universal*, México, 27 febrero de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.agu.df.gob.mx/sintesis/index.php/apuestan-por-reciclaje-de-escombros-en-el-df/>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal para que emita los 14 programas de manejo faltantes de las Áreas Naturales Protegidas que aún no lo tienen y, derivado de ello, establecer el Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas, conforme a lo estipulado en el artículo 99 de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, 30 de octubre de 2014 [en línea]. Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-951e036821b1bf-b6220ea9a03f126dd5.pdf>
- Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de marzo de 2016.] Disponible en: http://www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/promocion/2_carta_de_ottawa.pdf
- Centro Mario Molina *et al.* *Movilidad y calidad de vida: seis estrategias de acción para la Zona Metropolitana del Valle de México*. México, 2006. Citado en: Centro de Transporte Sustentable, *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Transporte con perspectiva de derechos humanos*, México, CDHDF y Centro de Transporte Sustentable, 2008, p. 8.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe especial sobre el derecho humano a un medio ambiente sano y la calidad del aire en la ciudad de México 2008*, México, CDHDF, 2008 [en línea]. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-calidad-del-aire.pdf>

- Comisión de Recursos Naturales de la Secretaría del Medio Ambiente. “Conservación, uso y bioseguridad del maíz nativo del altiplano mexicano por medio de agricultura agroecológica” [en línea]. Disponible en: http://www.sma.df.gob.mx/corena/index.php?option=com_content&view=article&id=78Itemid=54
- Enforced Disappearances Information Exchange Center. “Todo ser humano es titular de derechos”, Utrecht, EDIEC, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ediec.org/es/areas/obligaciones-de-estado/proteger-respetar-y-promover-los-derechos-humanos>
- Gobierno del Distrito Federal. *Hacia la agenda XXI de la Ciudad de México*. México, GDF, 2004.
- Gobierno del Distrito Federal-Secretaría del Medio Ambiente. *Informe técnico final. Elaboración del primer mapa de ruido y conformación de la red piloto de monitoreo de ruido para la ZMVM*. México, GDF-SMA / UAM, 2011 [en línea]. Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/privado/difusion/adjuntos/MAPA%20DE%20RUIDO%20ANEXO1.pdf>
- Greenpeace México. “Por el gran bosque de agua” [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://www.greenpeace.org/mexico/Global/mexico/report/2006/3/el-gran-bosque-de-agua.pdf>
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. “Acuerdos multilaterales en materia ambiental”. México, Semarnat [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.inecc.gob.mx/ai-convenios>
- “Dirección de Investigación sobre la Calidad del Aire” [en línea]. Disponible en: <http://www.inecc.gob.mx/dica>
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística. “Vehículos de motor registrados en circulación” [en línea]. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=adm&c=8
- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. En: *Diario Oficial de la Federación*, 18 de marzo de 2005.

- Ley de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático y Desarrollo Sustentable para el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 16 de junio de 2011.
- LODGE, Julia, Pete Lund y Steve Minchin. *Gene Cloning*. Nueva York, Taylor & Francis Group, 2007.
- MEDINA Ardila, Felipe. “La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano”. s.l., Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, s.a.
- MEDINA Ramírez, Salvador. *La importancia de reducción del uso del automóvil en México*. México, Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo México / Embajada Británica en México, 2012 [en línea]. Disponible en: <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Importancia-de-reduccion-de-uso-del-auto.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.
- PRIMACK, Richard B. *A primer of conservation biology*. 2ª ed., Sunderland (Massachusetts), Sinauer Associates, 2000.
- PRIMACK, Richard B., y Joandomènec Ros. *Introducción a la biología de la conservación*. Barcelona, Ariel, 2002.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. *Agenda 2015* [en línea]. Disponible en: <http://centro.paot.org.mx/index.php/publicaciones-paot/3-publicaciones-paot/1645-agenda-2015>
- *Memorias 2011-2014*. México, PAOT, 2015 [en línea]. Disponible en: http://www.paot.org.mx/contenidos/paot_docs/micrositios/MEMORIAS_2011_2014/MEMORIAS_2011_2014.pdf
- *Ruido en el Distrito Federal. Elementos básicos*. México, PAOT, 2014 [en línea]. Disponible en: <http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/Ruido.pdf>
- Programa de Acción Climática de la Ciudad de México. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 9 de junio de 2015.
- Programa de Desarrollo Agropecuario y Rural en la Ciudad de México. Disponible en: <http://www.sederec.cdmx.gob.mx/sites/default/>

files/prog_desarrollo_0.pdf

Programa de Manejo del Área de Valor Ambiental bajo la Categoría de Bosque Urbano, el denominado “Bosque de Nativitas”. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 12 de agosto de 2014.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.

Programa Sectorial Ambiental y de Sustentabilidad 2013-2018. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de octubre de 2014 [en línea]. Disponible en: http://centro.paot.org.mx/centro/programas_a/2014/101352PROGRAMA_SECTORIAL_MEDIO_AMBIENTE_15_10_2014.pdf?b=ce

Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de octubre de 2014 [en línea]. Disponible en: http://centro.paot.org.mx/centro/programas_a/2014/101842Programa_Sectorial_Desarrollo_Agropecuario_2013_2018_21_10_2014.pdf?b=ce

RUIZ Corral, José Ariel, *et al.* “Climatic Adaptation and Ecological Descriptors of 42 Mexican Maize Races”. En: *Crop Science*, vol. 48, núm. 4, julio-agosto 2008, pp. 1502-1512.

SÁNCHEZ González, José de Jesús. “Diversidad del maíz y el teocintle. Informe preparado para el proyecto ‘Recopilación, generación, actualización y análisis de información acerca de la diversidad genética de maíces y sus parientes silvestres en México’” [manuscrito]. México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: 11 de mayo de 2014.] Disponible en: http://www.biodiversidad.gob.mx/genes/pdf/proyecto/Anexo9_Analisis_Especialistas/Jesus_Sanchez_2011.pdf

Secretaría del Medio Ambiente. *Calidad del aire en la Ciudad de México. Informe 2014*. México, junio de 2015 [en línea]. Disponible en: http://www.sedema.df.gob.mx/flippingbook/informe_anual_calidad_aire_2014/informe-calidad-aire-2014.pdf

——— “Inventario de residuos sólidos de la Ciudad de México 2013” [en línea]. Disponible en: <http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/>

- images/archivos/temas-ambientales/programas-generales/residuos-solidos/inventario-residuos-solidos-2013/capitulo-1.pdf
- *Primer Informe 2013*. México, Sedema, 2013 [en línea]. Disponible en: <http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/images/archivos/noticias/primer-informe-sedema/informe-completo.pdf>
- *2º Informe de actividades*. México, Sedema, 2014 [en línea]. Disponible en: <http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/images/archivos/noticias/segundo-informe-sedema/segundo-informe-sedema.pdf>
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Residuos”. En: *Informe de la situación del medio ambiente en México. Compendio de estadísticas ambientales. Indicadores clave y de desempeño ambiental. Edición 2012*, México, Semarnat, 2013, pp. 317-361 [en línea]. Disponible en: http://apps1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/pdf/Cap7_residuos.pdf
- SERRATOS Hernández, José Antonio. *Breve historia de la conservación y protección del maíz nativo en el Distrito Federal*. México, Unión de Científicos Comprometidos por la Sociedad, 2015.
- SERRATOS Hernández, José Antonio, Carmen Morales Balderrama, Fernando Castillo González, Takeo Ángel Kato Yamakake, José Luis Gómez Olivares. “Conservación y protección del maíz nativo en el Distrito Federal frente a la liberación de maíz transgénico en México”. En: José Luis Vera Cortés, Fernando López Aguilar, Mariana Anguiano Fernández, Xabier Lizárraga Cruchaga (coords.), *Temas de la antropología mexicana*, vol. II, México, Academia Mexicana de Ciencias Antropológicas, 2014, pp. 287-349.
- Sistema de Aguas de la Ciudad de México. Plan Agua para el Futuro CDMX, Programa de Sustentabilidad y Gestión de los Servicios Hídricos. México, Sacmex, 2014.
- VIGOUROUX, Yves, Jeffrey C. Glaubitz, Yoshihiro Matsuoka, Major M. Goodman, Jesús Sánchez G., y John Doebley. “Population structure and genetic diversity of New World maize races assessed by DNA microsatellites”. En: *American Journal of Botany*, vol. 95, núm. 10, 2008, pp. 1240-1253.

Capítulo 11. Derecho a la movilidad



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

El artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado por el Estado mexicano, reconoce el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”, para lo cual debe tomar “medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”. Respecto a la vivienda adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió la Observación general número 4, en la que establece lo siguiente:

La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos

puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres.¹

México también firmó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo artículo 20 dispone que se adoptarán medidas efectivas para asegurar que las personas con discapacidad “gocen de movilidad personal con la mayor independencia posible”; en tanto que el artículo 9 establece que se adoptarán medidas para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico y al transporte, mediante la “eliminación de obstáculos y barreras de acceso [...] en [...] vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores”.

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas aprobó en 2015 los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Cuatro de sus metas se relacionan con movilidad urbana: la 3.6: “Para 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo”; la 9.1: “Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, con especial hincapié en el acceso equitativo y asequible para todos”; la 11.2: “Para 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores”; y la 11.7: “Para 2030, proveer acceso universal a espacios verdes y públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, los ancianos y las personas con discapacidad”.

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, El derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr.1), 13/12/91, CESCR, Observación general núm. 4, 6º periodo de sesiones (1991), numeral 8, inciso f.

Asimismo, en 2004, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad estableció que las ciudades deben garantizar “el derecho de movilidad y circulación en la ciudad a través de un sistema de transportes públicos accesibles a todas las personas según un plan de desplazamiento urbano e interurbano y con base en medios de transporte adecuados a las diferentes necesidades sociales (de género, edad y discapacidad) y ambientales, a precio razonable adecuado a sus ingresos” y promover “la remoción de barreras arquitectónicas, [así como] la implantación de los equipamientos necesarios en el sistema de movilidad y circulación”.²

Con respecto al marco jurídico nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no dispone explícitamente la facultad del Congreso de legislar en materia de movilidad urbana, sino en materia de vías generales de comunicación. La Ley de Vías Generales de Comunicación y la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal establecen las facultades del gobierno federal sobre estas vías. Esta última ley define los caminos o carreteras como “los que entronquen con algún camino de país extranjero”, “los que comuniquen a dos o más estados de la Federación” y “los que en su totalidad o en su mayor parte sean construidos por la Federación; con fondos federales o mediante concesión federal” (artículo 2).

Las facultades municipales se limitan a las calles, el tránsito y parcialmente el transporte público (artículo 115 constitucional). En relación con la movilidad urbana, el artículo 4º constitucional permite al Congreso legislar en materia de salud y el 27 constitucional en materia urbana y medio ambiente. Las leyes reglamentarias de estas disposiciones son en especial la Ley General de Asentamientos Humanos, y parcialmente la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (respecto al medio ambiente) y la Ley General de Salud (respecto a los accidentes de tránsito).

² Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Foro Social de las Américas, Quito, julio de 2004; y Foro Mundial Urbano, Barcelona, octubre 2004, art. XIII, numeral 1.

No obstante, la Ley General de Asentamientos Humanos no menciona explícitamente la movilidad urbana. En su artículo 3 establece que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos “tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante [...] la estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos” y “el desarrollo y adecuación en los centros de población de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos que garanticen la seguridad, libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad”. Por su parte, el artículo 8 de la misma ley otorga a los estados la atribución de “legislar en materia de ordenamiento territorial” en las ciudades.

Finalmente, en materia de accesibilidad, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad establece que “las personas con discapacidad tienen derecho a la accesibilidad universal” para lo cual “se deberán emitir normas, lineamientos y reglamentos que les permita el libre desplazamiento en condiciones dignas y seguras” (artículo 16). La accesibilidad a la infraestructura básica, equipamiento o entorno urbano y los espacios públicos serán “de carácter universal, obligatoria y adaptada para todas las personas” (artículo 17). La Secretaría de Comunicaciones y Transportes promoverá la “elaboración de normas y programas que garanticen a las personas con discapacidad, la accesibilidad, seguridad, comodidad, calidad y funcionalidad en los medios de transporte público aéreo, terrestre y marítimo” (artículo 19).

En el ámbito local, el derecho a la movilidad no está reconocido como tal en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal publicado en 2009, lo cual se explica por el carácter emergente de este derecho, que fue construyéndose en la capital del país en años posteriores a este instrumento. Sin embargo, tal derecho está reconocido de manera parcial a través de otros derechos que constituyen el Programa de 2009, específicamente en los relativos a los derechos a un medio ambiente sano (capítulo 14), a una vivienda adecuada (capítulo 16), de las personas adultas mayores (capítulo 27) y de las personas con

discapacidad (capítulo 28). En todos ellos se enuncian aspectos importantes del derecho a la movilidad, pero insuficientes.

En el marco del derecho a un medio ambiente sano, un aspecto se concentra en la calidad del aire para “prevenir y reducir la exposición de la población capitalina a la contaminación atmosférica”,³ y se propone como estrategia “implementar una política de transporte público y privado respetuosa del medio ambiente”.⁴ Los indicadores son esencialmente emisiones y cobertura (unidades) de “transporte de alta calidad y no contaminante”.⁵

Otro aspecto se puede identificar en el derecho a una vivienda adecuada, que tiene como objetivo “garantizar que las viviendas se encuentren en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención a la salud, centros de atención para niños, escuelas, espacios públicos y recreativos y transporte de calidad y otros servicios sociales”,⁶ bajo la premisa de que la vivienda esté cerca de los lugares de trabajo y esto no signifique un costo excesivo en el traslado.

Los aspectos diseminados en los dos derechos restantes son muy parecidos. Se refieren a la movilidad física de grupos en situación de vulnerabilidad, las personas adultas mayores y las personas con alguna discapacidad; y se enfocan en adecuar la infraestructura urbana y de transporte público a fin de que ésta sea accesible, considerando la eliminación de obstáculos y barreras físicas, así como la generación de espacios y rampas adecuadas para transitar en las calles, entre otros elementos.

Por otra parte, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal publicó en 2013 el *Informe especial sobre el derecho a la movilidad*

³ *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, p. 1076.

⁴ *Ibid.*, “Derecho a un medio ambiente sano”, p. 342.

⁵ *Ibid.*, p. 352.

⁶ *Ibid.*, p. 1095.

en el Distrito Federal, basado en la definición que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace en sus observaciones generales sobre el derecho a la movilidad como “el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo”.⁷ Por sistema integral de movilidad deberá entenderse “el conjunto de factores técnico-industriales, normativos, institucionales y de infraestructura (públicos y privados), integrados e interconectados, que hacen posible la realización de movimientos en un territorio”.⁸

En 2014 se publicó la Ley de Movilidad del Distrito Federal;⁹ esta ley define por primera vez el derecho a la movilidad como “el derecho de toda persona y de la colectividad a realizar el efectivo desplazamiento de individuos y bienes para acceder mediante los diferentes modos de transporte reconocidos en la Ley, a un sistema de movilidad que se ajuste a la jerarquía y principios que se establecen en este ordenamiento, para satisfacer sus necesidades y pleno desarrollo” (artículo 5). Para ello dispone que al diseñar e implementar las políticas, programas y acciones públicas en materia de movilidad, la Administración Pública observará los principios siguientes: seguridad, accesibilidad, eficiencia, igualdad, calidad, resiliencia, multimodalidad, sustentabilidad y bajo carbono, participación, e innovación tecnológica. De los elementos básicos de un derecho humano (disponibilidad, calidad y asequibilidad), la disponibilidad no está reconocida.

⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal, 2011-2012*, México, CDHDF, 2013, p. 34.

⁸ *Idem*.

⁹ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de julio 2014. Esta ley sustituyó a la abrogada Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, publicada en 2002.

La nueva ley también contempla la otra mitad de la ecuación: la obligación del Estado a garantizar el cumplimiento del derecho: “la Administración Pública proporcionará los medios necesarios para que las personas puedan elegir libremente la forma de trasladarse a fin de acceder a los bienes, servicios y oportunidades que ofrece la Ciudad” (artículo 6).

Por primera vez se establece la semilla de un Sistema Integrado de Transporte Público para la ciudad, que se define como “un conjunto de servicios de transporte público de pasajeros que están articulados de manera física, operacional, informativa, de imagen y que tienen un mismo medio de pago” (artículo 9). Sobre el transporte concesionado, la Ley dispone que “sólo se otorgarán concesiones a personas morales” (artículo 84), es decir, se acabó el modelo contractual de hombre-camión, al menos para nuevas concesiones. La apuesta de la nueva ley son los corredores de transporte, para lo cual se crea el Órgano Regulador del Transporte.

El principal avance de la Ley es el cambio del enfoque tradicional de la vialidad. Se eliminan, entre otros, conceptos rebasados como “mejor utilización de la vialidad”, “mejorar la circulación” y “aprovechamiento de la vialidad”, y se establecen que “la infraestructura para la movilidad y sus servicios deberán promover el respeto a los derechos humanos” y que se habrá de “promover un diseño vial que procure un uso equitativo, del espacio público por parte de todos los usuarios” (artículo 170). En especial en el artículo 179 se obliga por primera vez a que las vialidades primarias cuenten con vías peatonales y ciclistas. Por otra parte, “se procurará la instalación de carriles para la circulación prioritaria o exclusiva de vehículos de transporte público” (artículo 180). Igualmente se estipula la creación de un Manual de Diseño Vial (artículo 183), como instrumento trascendental en el fortalecimiento de la movilidad sustentable en la ciudad.

La Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal establece que la Administración Pública deberá procurar la accesibilidad en los medios de transporte público de uso general a las

personas con discapacidad, personas adultas mayores y mujeres embarazadas (artículo 13). En particular, establece que los entes públicos en su conjunto deberán vigilar, gestionar e impulsar que las personas con discapacidad no sean sujetas de discriminación en el ejercicio de sus derechos de libertad de tránsito y libre desplazamiento (artículo 27).

Finalmente, cabe señalar que, al marco normativo y de instrumentos técnicos existente respecto a los derechos de las personas con discapacidad y movilidad, se deben añadir:

- Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.
- Ley de Atención Prioritaria para las Personas con Discapacidad y en Situación de Vulnerabilidad en el Distrito Federal.
- Lineamientos para la Accesibilidad Universal y la Atención Prioritaria de las Personas con Discapacidad y en Situación de Vulnerabilidad en las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Lineamientos Generales sobre Accesibilidad en inmuebles destinados al servicio público y el uso en eventos públicos del servicio de intérpretes traductores del lenguaje de señas mexicano.
- Norma Técnica Complementaria para el Proyecto Arquitectónico del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal.
- Manual Técnico de Accesibilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.
- Normas de Construcción de la Administración Pública del Distrito Federal.
- La Circular 2/2013 emitida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa, sobre la accesibilidad universal.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, eje 1, Equidad e inclusión social para el desarrollo humano, que establece en su meta 3 lograr la certificación del Distrito Federal como “Ciudad Amigable”. Una de sus líneas de acción consiste

en elaborar y aplicar criterios de construcción de obras públicas que permitan la accesibilidad de las personas con discapacidad, las adultas y los adultos mayores y otras personas que lo requieran. Asimismo, se afirma que, en la presente administración, se elaborará y publicará el Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.

- Circular uno y uno *bis* 2015 de la Oficialía Mayor.
- Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal (2014-2018), el cual establece la accesibilidad como uno de sus enfoques transversales.

B. Principales problemáticas

En términos de derechos humanos, el enfoque en el diagnóstico cuantitativo y cualitativo de la movilidad puede ir dirigido hacia analizar la cobertura (disponibilidad), calidad y asequibilidad económica (accesibilidad) del sistema de movilidad completo (incluyendo todos los modos de movilidad).

Para fines de este documento, los modos de movilidad de personas pueden ser en transporte público, transporte particular o mediante desplazamientos a pie.¹⁰ Entre el transporte público están el masivo (Sistema de Transporte Colectivo Metro; Metrobús; y el Servicio de Transporte Eléctrico con tren ligero y trolebuses en carriles exclusivos),¹¹ el colectivo (rutas de Red de Transporte de Pasajeros de la

¹⁰ Se utiliza la clasificación del artículo 56 de la Ley de Movilidad del Distrito Federal. A pesar de su potencial, se omitieron el transporte mercantil y el privado para fines del derecho a la movilidad porque se consideran servicios especializados de un alcance todavía reducido y con pocos datos públicos. Exclusivamente para fines de este análisis, los servicios tipo Uber o Cabify son entendidos como servicios de taxi.

¹¹ La Ley de Movilidad no define el transporte masivo. Para fines de este documento, se entenderá por transporte masivo el servicio de transporte público colectivo

Ciudad de México y trolebuses sin derecho de vía exclusivo), el individual (taxi y sistema de bicicletas públicas)¹² y los ciclotaxis.

El transporte particular¹³ se compone de vehículos motorizados para servicio particular, motocicletas y bicicletas. Los desplazamientos a pie¹⁴ incluyen a personas que utilizan ayudas técnicas por su condición de movilidad limitada, así como patines, patinetas u otros vehículos recreativos.¹⁵

La más reciente fuente comparativa entre modos de viaje es de 2007, la Encuesta Origen-Destino de la Zona Metropolitana del Valle de México, que contabilizó 21.9 millones de viajes diarios en el área metropolitana.¹⁶ Específicamente en el Distrito Federal, se contabilizaron 15 millones de tramos de viajes;¹⁷ de ellos, 71.3 por ciento se realizaron en transporte público (44.3 por ciento en transporte público concesionado);

que opera con derecho exclusivo de vía, tal como se hace en el reporte “Best Practice in National Support for Urban Transportation” del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP, por sus siglas en inglés). La razón fundamental es que los sistemas sin derecho de vía exclusivo son mucho menores en términos de capacidad, incluso en los casos en los que son operados por organismos públicos.

¹² El artículo 79 de la Ley de Movilidad abre la puerta para interpretar los sistemas de bicicleta pública como de transporte público individual.

¹³ El artículo 9, fracción XCVII, de la Ley de Movilidad define el transporte de uso particular como el de los vehículos destinados a satisfacer necesidades de movilidad propias y que no prestan ningún tipo de servicio.

¹⁴ De acuerdo con el artículo 9, fracción LVII, de la Ley de Movilidad, la movilidad no motorizada se compone de desplazamientos realizados a pie y por medio de vehículos no motorizados.

¹⁵ Artículo 9, fracción LX, de la Ley de Movilidad.

¹⁶ Programa Integral de Movilidad 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de octubre de 2014.

¹⁷ Datos tomados de Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-Universidad Nacional Autónoma de México, Diagnóstico y Proyecciones de la Movilidad del Distrito Federal 2013-2018.

19.7 por ciento en automóvil privado; 5.4 en taxis; 0.5 en bicicleta; y 0.2 por ciento en motocicleta. La Encuesta Origen-Destino no midió viajes peatonales. ¿Cuántos viajes peatonales se efectúan cada día en la ciudad? Realmente no se sabe. Este dato depende de la metodología de medición usada (no todos los momentos de caminar son contabilizados como tramos de viaje). En las ciudades del mundo, los viajes que se efectúan caminando generalmente aportan entre 15 y 30 por ciento de los viajes totales,¹⁸ así que, dado que se llevan a cabo 21.9 millones de viajes en algún tipo de vehículo cada día, los viajes peatonales diarios son entre 4 y 9 millones. Aunque este rango es sólo una estimación, da idea del inmenso peso olvidado de la movilidad a pie.

Para medir la disponibilidad del sistema, se propone hablar de *cobertura de servicio* definido como el porcentaje de habitantes de la Ciudad de México que residen a menos de una cierta distancia de un sistema modal de movilidad, distancia que dependerá de cada uno de los modos. En el caso del transporte masivo, se mediría cercanía a estaciones, y en el resto de los casos, cercanía a la red.

La infraestructura de transporte masivo, de acuerdo con cifras del Sistema de Transporte Colectivo Metro, es de 200.881 kilómetros en vías primarias y de 25.601 kilómetros en vías secundarias, en 12 líneas.¹⁹ En tanto que en el Programa Integral de Movilidad 2013-2018,²⁰ se menciona que la infraestructura dedicada al transporte incluye alrededor de 251.79 kilómetros de líneas de Sistema de Transporte Colectivo Metro y Tren Ligero; 161.9 kilómetros de

¹⁸ Estimación propia basada en datos de otras ciudades. Fuentes: *Observatorio de movilidad urbana para América Latina*, Bogotá, Corporación Andina de Fomento, 2010; B. Werner y N. Mense, “Eight cities walking: comparative data on walking as a transport mode”, ponencia para Walk21, s.f. [en línea]. Disponible en: <http://www.walk21.com/papers/Brog.pdf>

¹⁹ Cifras proporcionadas por la Gerencia Jurídica del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

²⁰ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de octubre de 2014.

carriles exclusivos de Metrobús y Cero Emisiones. En la actualidad, esta longitud genera una cobertura de 43 por ciento de los habitantes que residen a menos de 800 metros de una estación.²¹ En términos de cobertura para la Zona Metropolitana del Valle de México, la Ciudad de México tiene una baja cobertura, considerando el gran número de habitantes (57 por ciento) que todavía no residen cerca de un corredor de transporte masivo.

Respecto al transporte concesionado, en los 10 403 kilómetros de red vial circulan hoy 108 rutas con 1234 ramales de transporte público concesionado.²² La cobertura del sistema es muy alta (85.3 por ciento),²³ aunque la calidad del servicio es muy baja, como se verá en la siguiente sección.

De acuerdo con el Programa Integral de Movilidad 2013-2018, la Ciudad de México cuenta una red vial total de 10 403.44 kilómetros de longitud, de los cuales 10.73 por ciento corresponde a vialidades primarias (entre ellas, 415 kilómetros de ejes viales y 514 de vialidades primarias de acceso no controlado) y el 89.27 por ciento restante (9287 kilómetros) se cataloga como vialidades secundarias.

Hay 28 trazos de calles con infraestructura ciclista, que suman en total 150.3 kilómetros.²⁴ De éstos, 131.05 kilómetros corresponden a ciclovías confinadas; 10.15 a ciclocarriles exclusivos, pero no confinados; y 9.1 kilómetros a carriles bus-bici compartidos con autobuses del Sistema de Transportes Eléctricos y Metrobús. Estos números equivalen apenas a 1.3 kilómetros por cada 100 000 habitantes, muy por debajo, por ejemplo, de los 50 de Ámsterdam y los

²¹ Institute for Transportation & Development Policy, *Hacia una estrategia de desarrollo orientado al transporte para el Distrito Federal*, s.l., 2014.

²² Programa Integral de Movilidad 2013-2018, *op. cit.*, nota 16.

²³ Elaboración propia con base en la información sobre rutas y derroteros de transporte público concesionado y usando datos de INEGI.

²⁴ Datos propios con base en el Ranking Ciclociudades.

60 de Copenhague.²⁵ Sólo 12 por ciento de las y los habitantes viven a menos de 500 metros de una vialidad con infraestructura ciclista.²⁶

Poco más de 21 por ciento de las vialidades en la Ciudad de México no cuentan con banquetas,²⁷ y de éstas 89 por ciento no dispone de rampas de acceso para personas. De acuerdo con los resultados sobre la infraestructura y características del entorno urbano del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de las 49 505 manzanas contabilizadas, en 67.2 por ciento no hay rampas en ninguna esquina; en 23.6 hay al menos en alguna esquina; y sólo en 9.2 por ciento hay en todas las esquinas. Asimismo, en 56 por ciento de las manzanas hay banquetas completas mientras que en 36 por ciento hay banquetas parciales y en 8 por ciento no hay banquetas.

La calidad de los sistemas de transporte es el segundo elemento clave para garantizar el derecho a la movilidad. Construir indicadores sobre calidad deriva en general de utilizar encuestas de percepción de las y los usuarios. Sin embargo, es recomendable también utilizar indicadores de calidad objetivos basados en elementos medibles y, por lo tanto, comparables, de manera que pueda evaluarse adecuadamente los proyectos y sistemas.

En 2007, el tiempo promedio de un desplazamiento en la Zona Metropolitana del Valle de México era de una hora con veintiún minutos,²⁸ mientras que, en 2016, 41 por ciento de las personas usuarias de transporte público destinan dos horas al día o más en transportarse;²⁹ 52 por ciento de las personas encuestadas afirman que los tiempos son excesivos; y 60 por ciento opina que en los últimos años el tiempo

²⁵ Cálculos propios usando datos de población y longitud de infraestructura ciclista en el mundo.

²⁶ Cálculos propios usando datos de INEGI y la red de infraestructura ciclista.

²⁷ Programa Integral de Movilidad 2013-2018, *op. cit.*, nota 16.

²⁸ Encuesta Origen-Destino 2007. Principales resultados.

²⁹ El Poder del Consumidor, 3era. Encuesta a Usuarios de Transporte Público, 2014.

que invierte en trasladarse ha aumentado. Se estima que las personas pierden en promedio 16 horas a la semana en traslados.³⁰

El transporte masivo tiene estándares de calidad relativamente altos. En los casos del Metro y el Servicio de Transportes Eléctricos, el Gobierno de la Ciudad de México opera directamente el servicio. En cuanto al Metrobús, el servicio se realiza mediante un operador privado, aunque hay un alto control público a través de un organismo específico. El Tren Suburbano es un caso especial donde el operador privado no tiene un alto control público, pero el servicio es de buena calidad. El control de la operación, el derecho de vía y la existencia de espacios físicos controlados son tres elementos clave para elevar la calidad del servicio. Existen estándares para sistemas *Bus Rapid Transit Standard* como Metrobús, por parte del Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo³¹ y el Poder del Consumidor.³²

En cuanto al transporte concesionado, la calidad es mucho más baja que el transporte masivo. Entre los temas de calidad, el de seguridad es el más sentido por las y los usuarios: 8 de cada 10 personas usuarias de transporte público consideran que este servicio es inseguro,³³ y 7 de cada 10 mujeres dicen tener miedo de ser agredidas sexualmente.³⁴ Asimismo, 50 por ciento de las y los usuarios opinan que los microbuses son el peor transporte,³⁵ y 77 por ciento está insatisfecho con este

³⁰ Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009, INEGI, citada en CDHDF, *Informe especial sobre el derecho a la movilidad*, op. cit., nota 7.

³¹ *The BRT Standard*, 2014.

³² Ranking Nacional de Sistemas BRT, 2015.

³³ Instituto Mexicano para la Competitividad, “Movilidad competitiva en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, 2012.

³⁴ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 2011, citado en Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe sobre el derecho a la movilidad*, op. cit., nota 7.

³⁵ El Poder del Consumidor, op. cit., nota 29.

servicio.³⁶ La baja calidad del servicio se profundiza para indicadores de velocidad, confort, seguridad vial, seguridad personal y fiabilidad, y sólo es aceptable en el caso de las frecuencias y la cercanía de las rutas a la demanda.

Hay una baja calificación sistemática de la calidad de las calles tanto en términos de diseños viales, como de calidad de pavimentos y señalización vial. En 2013, 62 por ciento de los pavimentos tenían buenas condiciones de rodamiento, 19 por ciento requerían mantenimiento preventivo, y otro 19 por ciento, mantenimiento correctivo.³⁷

La falta de indicadores objetivos de calidad de la movilidad en bicicleta refleja el poco interés que hay sobre el tema. En cuanto a la infraestructura ciclista, la escasa cantidad de kilómetros deja claro que la prioridad es aumentar la cobertura. Un elemento importante en la seguridad de la movilidad en bicicleta es la aplicación y cumplimiento efectivo del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. Los últimos 10 años (2005 a 2014), han muerto 8.2 y han sido heridos 124 ciclistas cada año.³⁸

Poco más de 21 por ciento de las vialidades en la Ciudad de México no cuentan con banquetas, y de éstas, 89 por ciento carecen de rampas de acceso para personas.³⁹ De las 49 505 manzanas contabilizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía,⁴⁰ en 67.2 por ciento no hay rampas en ninguna esquina; en 23.6 por ciento hay al menos en alguna esquina; y sólo en 9.2 por ciento hay en todas las esquinas. Asimismo, en 56 por ciento de las manzanas hay banquetas

³⁶ Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos, 2009.

³⁷ Programa Integral de Movilidad 2013-2018, *op. cit.*, nota 16.

³⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas

³⁹ Programa Integral de Movilidad 2013-2018, *op. cit.*, nota 16.

⁴⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Resultados sobre la infraestructura y características del entorno urbano.

completas, mientras que en 36 por ciento hay banquetas parciales y en 8 por ciento no hay banquetas. Se estima que cada persona usuaria de transporte camina un promedio de 31.6 minutos al día.⁴¹ Considerando que la velocidad promedio de ese tipo de traslados es de 5 kilómetros por hora, la distancia diaria caminada es de 2.5 kilómetros, o de 1'221 106 kilómetros diarios para toda la Zona Metropolitana del Valle de México.⁴²

Por otro lado, durante el último año, 15 por ciento de la población afirmó haber tenido “algún accidente por el mal estado de las banquetas”, y 83 por ciento opinaba que los espacios públicos en su colonia eran insuficientes.⁴³ “El respeto al peatón y al ciclista” fue el tema peor calificado sobre movilidad: 81 por ciento de las y los encuestados declaran estar nada o poco satisfechos. Así de grande es el reto en el tema. Durante los últimos 10 años (2005 a 2014), cada año han muerto 158 peatones y han sido heridos 1026.⁴⁴

Los elementos clave de la garantía de accesibilidad son la accesibilidad física y el costo del servicio (asequibilidad). La accesibilidad física es un elemento fundamental en la garantía de derechos: de poco sirven sistemas de movilidad de amplia cobertura y calidad si resultan inaccesibles. Dada la naturaleza del transporte colectivo que requiere acceder al sistema a través de lugares determinados (estaciones, paradas, centros de transferencia modal), el papel de la accesibilidad física es mucho más importante que en el resto de los modos.

Para los habitantes con menores ingresos, el gasto en transporte representa entre 10 por ciento (I decil) y 16 por ciento (V decil) de

⁴¹ Programa Integral de Movilidad 2013-2018, *op. cit.*, nota 16.

⁴² Estimación propia.

⁴³ El Universal, Segunda Encuesta Cómo Vamos Ciudad de México, 2014.

⁴⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas.

su ingreso.⁴⁵ La tarifa del transporte público la define la jefa o jefe de Gobierno considerando “diversos factores económicos y en general todos los costos directos o indirectos que incidan en la prestación del servicio y en su caso, la opinión del organismo de transporte que presten el citado servicio”,⁴⁶ pero sin vincular esto con la capacidad de gasto de los usuarios. El subsidio, al menos en el transporte masivo (controlado por el Gobierno de la Ciudad de México), debe ser resultado de una estrategia social para garantizar que una tarifa excesiva no impida a los ciudadanos el ejercicio de otros derechos.

El tema de accesibilidad física es relevante también para el transporte público. De acuerdo con la Ley de Movilidad del Distrito Federal, deberán cumplir con el Manual de lineamientos técnicos para vehículos del servicio de transporte público de pasajeros, cuidando condiciones de diseño universal para personas con discapacidad y movilidad limitada.

Las tarifas del transporte masivo en 2015 son de 5 pesos en el sistema Metro; 6 en el Metrobús; entre 2 y 4 en el Sistema de Transporte Eléctrico; entre 2 y 5 en la Red de Transporte de Pasajeros de la Ciudad de México dependiendo del servicio; y entre 6.5 y 15.5 pesos (más de 12.8 kilómetros) en el Tren Suburbano.⁴⁷ En todos los casos se paga 100 por ciento de las transferencias, excepto en el Sistema de Transporte Colectivo Metro y las líneas 1, 2 y 3 del Metrobús. En cumplimiento del artículo 16 del Reglamento de Transporte del Distrito Federal, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad están exentas de pago (ello no sucede en el caso del

⁴⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012.

⁴⁶ Ley de Movilidad del Distrito Federal, art. 165.

⁴⁷ Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo-ITDP México, *Transporte público masivo en la Zona Metropolitana del Valle de México. Proyecciones de demanda y soluciones al 2024*, 2013; y *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 10 de diciembre de 2014.

transporte concesionado). Además, el Gobierno del Distrito Federal estableció en 2014 tarifas preferenciales de 3 pesos por viaje (hasta 40 viajes por mes) para estudiantes, mujeres jefas de familia y personas desempleadas.

En el caso del transporte concesionado, la Ley de Movilidad del Distrito Federal dispone que se debe “contar con al menos el veinte por ciento del total de unidades en operación destinadas a la prestación del servicio de transporte público colectivo acondicionadas con ayudas técnicas, conforme a la normatividad aplicable y las condiciones de operación adecuadas que permitan el óptimo servicio para que las personas con discapacidad puedan hacer uso del servicio de transporte público en condiciones de seguridad, comodidad, higiene y eficiencia”.

El costo del transporte concesionado es de entre 4 y 6 pesos para los microbuses, combis y buses, y de 5 para los llamados corredores concesionados.⁴⁸ Sólo 30 por ciento de las personas encuestadas consideraron que el costo del transporte es justo, mientras que 55 por ciento lo calificó entre caro y muy caro. De las personas usuarias consultadas, 42 por ciento gastan entre 200 y mil pesos a la semana en este rubro.⁴⁹ Se deberá construir un indicador para medir la asequibilidad de las tarifas de transporte público.

Tanto para la movilidad en automóvil, como para la efectuada en bicicleta y la movilidad a pie, el costo no es tan relevante, en el primer caso porque es utilizado por los sectores de mayor nivel de ingreso⁵⁰ y en los otros casos porque es prácticamente gratuito (excepto en el acceso del sistema de transporte individual Ecobici).

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ El Poder del Consumidor, *op. cit.*, nota 29.

⁵⁰ Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo-ITDP México, *Transformando la movilidad urbana en México*, México, 2012. Los deciles más ricos concentran el uso del automóvil.

El tema de accesibilidad para las personas con discapacidad se remonta a un movimiento social para lograr mejores condiciones de vida. Las personas con discapacidad organizadas desde la sociedad civil son las iniciadoras en la búsqueda del respeto a sus derechos humanos y sus libertades fundamentales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es el instrumento internacional más importante en la materia. México lo ratificó, y entró en vigor el 3 de mayo de 2008, con lo que se detona la armonización de la normatividad para cumplir lo que la Convención establece.

La Convención menciona que la discapacidad se crea al interactuar con diversas barreras que impiden la participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás. Es decir, la condición de vida de las personas (trastorno motriz, mental, físico, intelectual o sensorial) no tiene por qué impedir su participación plena y efectiva en la sociedad.

Según la Convención, la accesibilidad es una condición del entorno físico y social, que les permite a las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, acceder al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como a los servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, gozando de movilidad personal con la mayor independencia posible. De tal manera, la accesibilidad es un potenciador o facilitador que les posibilita a las personas con discapacidad acceder a todos los demás derechos y libertades fundamentales como lo son: salud, educación, trabajo, vivienda, cultura, recreación y deporte, justicia y participación política. Las acciones o intervenciones en materia de accesibilidad deben originarse con una visión integral, para que las soluciones e iniciativas resulten verdaderamente exitosas al afrontar con eficacia el enorme reto que el Gobierno de la Ciudad de México tiene en esta materia.

La Ciudad de México no nació como una ciudad accesible, debido a los desiguales procesos de crecimiento y planeación urbana y a la

carencia de criterios de accesibilidad en la concepción de los proyectos de transporte e intervención urbana.

La intervención de las condiciones de accesibilidad en la Ciudad de México es un tema complejo y ha sido atendido de manera parcial, generando cadenas aisladas de accesibilidad. Considerando que la ciudad es dinámica, propicia una mayor convivencia colectiva, y por ello la falta de más espacios y servicios públicos accesibles debilita el tejido social y los circuitos económicos.

En ese sentido, la accesibilidad al transporte y a los espacios de movilidad peatonal cobra vital importancia para la funcionalidad de la ciudad, la apropiación, la identidad urbana y la calidad de vida de la población. La apropiación del espacio público y la eficiencia de los servicios dependen de su accesibilidad, como herramienta de inclusión y equidad social.

Asimismo, es relevante considerar que, en esta ciudad, si un peatón común encuentra diversas dificultades al recorrer las banquetas, las calles y los cruces peatonales, dichas dificultades se convierten en barreras insorteables para las personas con discapacidad, por lo que ellas resultan siempre las más desfavorecidas.

El contacto de las personas con discapacidad con su comunidad detona su inclusión en el ámbito de la convivencia, el fortalecimiento de los lazos cotidianos en la comunidad, el disfrute de la colectividad y la formación de ciudadanía; se fortalece así el tejido social de la ciudad creando ambientes de encuentro incluyentes.

El Gobierno de la Ciudad de México ha consolidado importantes avances en la materia; entre las acciones que se han llevado a cabo destacan:

- a) *El espacio público.* Se emprendió una importante labor en el rescate de espacios públicos, con la aplicación de los criterios de accesibilidad en el entorno urbano. Algunas de las intervenciones más significativas son: la generación de corredores peatonales en las calles de Madero, Regina y Corredor Alhóndiga; la

generación de calles completas atendiendo a la jerarquía de la movilidad; el rescate de espacios públicos; la construcción de banquetas y rehabilitación de cruces peatonales en diversas demarcaciones territoriales y el retiro de obstáculos en la vía pública.

b) *El transporte público (gubernamental y concesionado)*. Desde la construcción de la línea 2 del Sistema Metrobús, se reflejó la incorporación de criterios de accesibilidad en las instalaciones de este servicio de transporte, siendo la línea 6 de Metrobús, el ejemplo más reciente logrado. En esta línea, dichos criterios se incorporaron no sólo en la infraestructura del interior de las estaciones (ruta táctil, señalización tacto-visual, sanitarios familiares, zonas de abordaje, entre otros), sino también en los autobuses, entorno urbano, cruces peatonales de acceso e incluso mecanismos de operación.

Con respecto al Sistema de Transporte Colectivo (Metro), de las 195 estaciones, 47 tienen accesibilidad vía elevador, y 50 tienen placas Braille; de las 466 escaleras mecánicas, 62 son nuevas; hay también 41 salva escaleras y 140 rampas. Además, se han realizado tres etapas de instalación de elevadores accesibles, teniendo un total de 113, los cuales son parte de una estrategia integral de accesibilidad para el Sistema.

Asimismo, se rehabilitó la estación Revolución de la línea 2 del Metro, la cual incluye los elementos de accesibilidad prioritarios como son ruta táctil, elevadores y placas de señalización tacto-visual. Dicha intervención marca los criterios bajo los cuales se rehabilitará el resto de las estaciones en próximas etapas.

De las 171 estaciones del Metrobús, 164 (96 por ciento) son accesibles físicamente.⁵¹ Tanto la Red de Transporte de Pasajeros del

⁵¹ Tomado de: <http://www.metrobus.cdmx.gob.mx/accesibilidad.html>

Distrito Federal como el Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México son rutas de autobuses sin accesibilidad física.

En el llamado Circuito Bicentenario de la Red de Transporte de Pasajeros, se cuenta con autobuses adaptados que permiten a las personas con discapacidad abordar, así como con asientos reservados. También continúa la incorporación de autobuses accesibles para personas con discapacidad a fin de brindar servicio en los Corredores de Ecobús.

En el rubro del transporte público individual, se dispone del servicio de Taxi Preferente, que cuenta con unidades adaptadas a fin de brindar servicio accesible para las personas con discapacidad.

Finalmente, el Subprograma de Accesibilidad del Programa de Accesibilidad para Personas con Discapacidad responde a las disposiciones y medidas establecidas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, e integra las directrices adecuadas y necesarias para avanzar en la integración al desarrollo de las personas con discapacidad, en coordinación directa y permanente con las entidades de la Administración Pública de la Ciudad de México competentes en la materia.

C. Conclusiones

Si bien el derecho a la movilidad es un derecho en construcción, legalmente ya es reconocido en la Ley de Movilidad del Distrito Federal. Sin embargo, para hablar de garantías de este derecho, hace falta definir mucho mejor sus alcances. Este documento recomienda construir indicadores de cumplimiento de este derecho con base en los elementos que conlleva un derecho emergente: disponibilidad (existencia, en cantidad suficiente para todas las personas, de servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se ejecuta un derecho); accesibilidad (al alcance de todas las personas, sin discriminación alguna); y calidad (medios y contenidos por los que se alcanza la realización de un derecho, con los requerimientos y las propiedades aceptables para cumplir con su función).

Analizando cualitativamente por modo de movilidad y asignando calificaciones en el nivel general,⁵² en términos de disponibilidad (cobertura del sistema de transporte) el automóvil tiene una cobertura muy alta, mientras que el transporte público y la movilidad a pie también alcanzan porcentajes medios y altos. En cambio, el transporte masivo tiene todavía una baja cobertura, y también la infraestructura ciclista es muy baja. Respecto a la calidad, el mejor calificado es el transporte masivo (alto), seguido por la vialidad para el automóvil y la infraestructura ciclista (regular) y con una muy baja calidad el transporte concesionado y la infraestructura peatonal. Finalmente, respecto a la accesibilidad, la infraestructura no motorizada (ciclista y peatonal) tiene una muy alta cobertura, la vialidad vehicular es alta también, mientras que el transporte público tanto masivo como concesionado supone muchos problemas en términos de accesibilidad física y económica.

Cuadro 1. Análisis cualitativo por modo de movilidad

| | Transporte masivo | Transporte concesionado | Vialidad vehicular | Infraestructura ciclista | Infraestructura peatonal |
|---------------|--------------------------|--------------------------------|---------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Cobertura | Prioridad alta | Prioridad baja | Prioridad baja | Prioridad alta | Prioridad intermedia |
| Calidad | Prioridad intermedia | Prioridad alta | Prioridad intermedia | Prioridad intermedia | Prioridad alta |
| Asequibilidad | Prioridad intermedia | Prioridad alta | Prioridad baja | Prioridad baja | Prioridad baja |

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el informe de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en el centro están las personas y su

⁵² Se trata de un ejercicio indicativo, sin indicadores cuantitativos, con el objetivo de señalar prioridades.

necesidad de tener acceso a bienes y servicios, pero el derecho a la movilidad no se limita meramente al acceso. El desplazamiento tiene un valor en sí mismo que debe ser visto como un atributo esencial del ser humano.⁵³ El papel de la movilidad en la equidad social y en el ejercicio de otros derechos es fundamental también. El movimiento tiene un valor social en sí mismo. Por ejemplo, “las mujeres, niñas y niños, y personas adultas mayores y con discapacidad tienen un universo propio de demandas de movilidad mucho más amplias y diversas que las consideradas tradicionalmente como de hogar-trabajo”.⁵⁴ Por lo tanto, hay dos elementos clave: el acceso físico a satisfactores de necesidades, y el ejercicio de otros derechos. Por eso el teletrabajo⁵⁵ o las compras por Internet no pueden sustituir el reconocimiento de este derecho.

Continúa el Informe de la Comisión:

... la movilidad debe valorarse no sólo por las oportunidades y satisfacciones que en efecto genera, sino también por los movimientos que las personas no realizan. Una de las preocupaciones principales la constituye la de quienes no pueden movilizarse debido a motivos económicos, de infraestructura o de falta de adecuación de las vías o unidades; o a que, pudiendo hacerlo, desisten por distintos motivos. Ello impacta de manera directa en su calidad de vida, al impedirles acceder a una vital red de comunidad a la que pertenecen.⁵⁶

Considerar temas como las pautas de desplazamiento de mujeres y hombres de manera diferenciada es todavía un punto pendiente en la

⁵³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 7, p. 19.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 22.

⁵⁵ Por *teletrabajo* se entiende la actividad laboral que se desarrolla afuera de las instalaciones de la empresa, específicamente en el hogar, utilizando las tecnologías de la información y la comunicación.

⁵⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 7, p. 23.

generación de registros administrativos desde el transporte público y en el diseño de medidas para compensarlo. Habida cuenta de que el uso del transporte público refiere de manera significativa a los roles de género y, por tanto, a la asignación de tareas y trabajo reproductivo para las mujeres, lo que las configura como usuarias del transporte público con horarios diferentes y trayectos más vinculados –en contraste con los patrones de traslado pendular de los hombres– a actividades como el acceso a productos y servicios públicos y privados, comercio y espacios escolares.

Debe entonces considerarse la necesidad de articular un monitoreo sensible a las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres que tenga como resultado el idear soluciones a problemáticas como la violencia en contra de las mujeres en el transporte público y trayectos vinculados a su uso.⁵⁷ Es preciso asegurarse de que el diseño de los proyectos vinculados al transporte público considere el impacto diferenciado por razones de género tomando en cuenta la frecuencia en el número de traslados de las mujeres con respecto a los hombres, así como el contexto de violencia en contra de las mujeres en el transporte y la violencia de los hombres hacia las mujeres en espacios comunes, la cual se agrupa en: intimidación, abuso sexual y agresiones físicas.⁵⁸

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2011, en el ámbito nacional 31.8 por ciento de las mujeres de 15 años y más han sido víctimas de alguna agresión

⁵⁷ Véase: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, “La discriminación y violencia contra las mujeres en el transporte público de la Ciudad de México”, México, Conapred, Documento de Trabajo E-18-2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://www.epadeq.com.mx/wp-content/uploads/2014/01/Violencia-contra-las-mujeres-en-el-transporte-p-blico.pdf>

⁵⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2011, Marco conceptual, p. 79 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825003808>

pública (aunque no sea en forma cotidiana), lo que pueden abarcar desde insultos hasta violación; de estas mujeres, 86.5 por ciento sufrieron intimidación, 38.3 fueron víctimas de abuso sexual y 8.7 por ciento fueron violentadas físicamente.⁵⁹

Por lo anterior es necesario vincular la discusión sobre la calidad del servicio de transporte público a la necesidad de que éste sea seguro para las mujeres, así como atender las diferentes necesidades de este grupo de población y que los nuevos proyectos no sean desarrollados desde una visión masculinizada del transporte.

De los tres elementos clave en el cumplimiento efectivo del derecho a la movilidad (disponibilidad, calidad, accesibilidad), la disponibilidad es la que mejor desempeño tiene. A pesar de que la ciudad cuenta con una red troncal de Metro, Metrobús, Tren Suburbano y Tren Ligero (construida durante los últimos cincuenta años), es todavía el servicio de transporte de microbuses y autobuses concesionados el que cubre la mayor parte de los viajes. La meta más importante es ampliar la cobertura de la red troncal de transporte público y calles amigables a la bicicleta de manera que cada persona viva a no más de 800 metros de una estación de transporte masivo,⁶⁰ 500 metros de una parada de autobús/microbús⁶¹ y a no más de 500 metros de una ciclovía.⁶²

La calidad es el segundo elemento y en el que hay más rezago en la Ciudad de México. Tiempos de viaje, fiabilidad, comodidad, seguridad y sustentabilidad son los cinco elementos de calidad que

⁵⁹ *Ibid.*, p. 52.

⁶⁰ Es una distancia común en la bibliografía especializada en transporte y corresponde a una distancia recorrible en 10 minutos.

⁶¹ M. Schlossberg, A. Agrawal, K. Irvin & V. Bekkouche, *How Far, by Which Route and Why? A Spatial Analysis of Pedestrian Preference*, San José [Estados Unidos], MTI Report 06-06, 2007.

⁶² Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo-ITDP México, *Ciclociudades. Manual integral de movilidad ciclista para ciudades mexicanas*. México, 2011.

debe cumplir el sistema de movilidad urbana. Establecer metas de reducción de tiempos de recorrido implica necesariamente priorizar el transporte público en las vialidades y asignarle recursos suficientes para una operación y mantenimiento óptimos; a diferencia del modelo actual, que aumenta flujos vehiculares que generan a través del tráfico velocidades de operación cada vez más bajas. Tener en mente que los viajes son puerta a puerta exige que todos los tramos, transbordos y esperas entren en el conteo total, no sólo la velocidad del transporte.

La fiabilidad y comodidad exigen que la operación y la infraestructura tengan un buen mantenimiento de manera permanente y con sistemas eficientes de gestión de la información. Calles en óptimo estado –incluidos el “primero y último kilómetro”–, bajos índices de saturación, e información accesible para todos los modos de movilidad permitirán garantizar comodidad y fiabilidad. Finalmente es vital establecer metas de seguridad para reducir los accidentes viales que involucren lesiones, y determinar metas de sustentabilidad a fin de disminuir el volumen anual de gases de efecto invernadero y contaminantes criterio.

La exigencia de accesibilidad implica que las calles (en especial intersecciones) y sistemas de movilidad sean 100 por ciento accesibles para todas las personas, en especial para las personas con discapacidad motriz, sensorial o cognitiva o con problemas de movilidad, a fin de hacer efectivo su derecho a la movilidad. Por otro lado, hacer los sistemas más accesibles supone también que sean asequibles económicamente, es decir que el costo no sea impedimento para el acceso, por lo que un esquema tarifario y una distribución de subsidios adecuados deben cumplir con metas máximas de gasto familiar en transporte. Mantener el metro barato y el transporte concesionado caro no es una estrategia tarifaria adecuada.

Primero, hay que multiplicar el transporte masivo de superficie de la Ciudad de México con 500 kilómetros adicionales, que beneficiarían a más de 7.5 millones de pasajeras y pasajeros al día, lo cual se sumaría

a los más de 350 kilómetros de la red actual de transporte masivo.⁶³ La inversión necesaria es de entre 90 y 120 mil millones de pesos repartidos en los próximos 10 años. Una apuesta combinada de calidad y cantidad permitiría a mediano plazo complementar los corredores de alta demanda como Insurgentes, Reforma o Periférico, con sistemas de trenes o metro subterráneo conectados con Toluca, el nuevo aeropuerto y la terminal de Buenavista. Aunque sólo apostar por estas soluciones de alta tecnología y alto costo sin garantizar el derecho a la movilidad de los millones de mexicanas y mexicanos que hoy no tienen acceso a servicios de calidad suficiente, no hará más que aumentar la brecha que nos separa de los países ricos y de la equidad social.

Alcanzar las metas enfocadas en el cumplimiento del derecho a la movilidad ciertamente generará tensión en organismos públicos que han tenido otras prioridades hasta ahora. Es necesario reducir esta situación mediante el aumento de la capacidad técnica, la reforma del marco legal, una comunicación efectiva y distintos criterios presupuestales. Para ello resulta clave el convencimiento de actores políticos y sociales de que poner en el centro de la política pública a la persona y sus derechos es la mejor estrategia a mediano y largo plazos.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la movilidad de todas las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

⁶³ Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo-ITDP México, *op. cit.*, nota 47.

B. Tablas programáticas

| Objetivo específico 11.1. Implementación de acciones para el mejoramiento de la movilidad de las personas desde la perspectiva de género | | | | | |
|--|--|---|---|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsable | Alineación con Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 166. Ampliar la infraestructura y cobertura del transporte masivo. | 166.1. Aumento de la cobertura del transporte masivo y del número de unidades de transporte con disponibilidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad. | Número de unidades de transporte masivo en servicio. | Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México | Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura | Incremento sustancial de la infraestructura y cobertura del transporte masivo con respecto a la cifra de 2015. |
| | | Número de kilómetros ampliados en la cobertura. | | | |
| 167. Fortalecer la implementación del Programa Viajeros Seguros para prevenir y erradicar el acoso sexual en el transporte público. | 167.1. Avance en el desarrollo e implementación del Programa Viajeros Seguros. 167.2. Estrategias para la erradicación del acoso sexual instrumentadas y evaluadas. | Disminución de las denuncias de acoso sexual en el transporte público. | Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México, Metro | Área de oportunidad: 3. Transporte público Enfoque transversal: Derechos humanos | Mejora la percepción de las mujeres sobre su seguridad en el transporte público de la Ciudad de México. |
| | | Resultado de la evaluación con propuestas de mejora para erradicar el acoso sexual en el transporte público | | | |
| 168. Diseñar e implementar un programa de adecuación física de instalaciones, para que incluyan medidas de prevención, seguridad y protección que eliminen en la Ciudad de México, espacios proclives a la comisión de delitos sexuales. | 168.1. Diseño e implementación del programa de adecuación física de instalaciones para eliminar espacios proclives a la comisión de delitos sexuales. | Avances logrados en la implementación del programa (espacios físicos reacondicionados o construidos que cumplan con las medidas de prevención, seguridad y protección). | Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México Red de Transportes de Pasajeros de la Ciudad de México | | Continuación del programa de adecuación física de instalaciones. |

...Objetivo específico 11.1. Implementación de acciones para el mejoramiento de la movilidad de las personas desde la perspectiva de género

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsable | Alineación con Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|--|--|--|--|
| 169. Considerar las necesidades de las mujeres en los nuevos proyectos de movilidad, infraestructura y cobertura. | 169.1. Proyectos de movilidad que incorporen la perspectiva de género. | Número de proyectos de movilidad con perspectiva de género en relación con los existentes. Número de luminarias instaladas en los puntos nodales del transporte masivo. | Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México Sistema de Correadores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús | Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura Área de oportunidad: 3. Transporte público | Consolidación de la inclusión de la perspectiva de género en los proyectos de movilidad. |
| 170. Establecer una política de registros estadísticos sensibles al género, asociados a la violencia sexual en el transporte público de la Ciudad de México (características, frecuencia, gravedad, lugares y horas de mayor frecuencia en agresiones sexuales dirigidas a mujeres). | 170.1. Base de datos desagregada por características, frecuencia, gravedad, lugares y horas de mayor frecuencia en que ocurren agresiones sexuales dirigidas a mujeres. 170.2. Incorporación de indicadores de acoso y abuso sexual en las encuestas que se llevan a cabo en el transporte público. | Existencia y funcionamiento de la base de datos. Evaluación de los indicadores en las encuestas con propuestas de política pública. | Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México, Metro Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México Red de Transporte de Pasajeros de la Ciudad de México | Enfoque transversal: Derechos humanos | Generación y uso de la información estadística recopilada, para la construcción de políticas públicas en materia de movilidad con perspectiva de género. |

| Objetivo específico 11.2. Mejorar la calidad y accesibilidad de las calles y la infraestructura para la movilidad de las y los peatones, de manera particular para las personas con movilidad limitada, discapacidad y adultas mayores | | | | | |
|--|---|---|---|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 171. Construir, rehabilitar y recuperar infraestructura peatonal cumpliendo criterios de accesibilidad universal (ruta táctil, señalización tacto-visual, sanitarios familiares, zonas de abordaje, entre otros). | 171.1. Elaboración del programa de recuperación y rehabilitación de infraestructura peatonal bajo los criterios de accesibilidad universal. | Número de metros cuadrados de espacios peatonales construidos, recuperados o rehabilitados. Número de elementos de infraestructura para la movilidad construidos, recuperados o rehabilitados. | Secretaría de Movilidad del Gobierno de la Ciudad de México Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México Órganos político-administrativos Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México | Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura Área de oportunidad: 2. Espacio público Enfoque transversal: Derechos humanos | Programa de recuperación y rehabilitación de infraestructura peatonal evaluado desde la perspectiva de accesibilidad universal con recomendaciones para su mejora. |

Objetivo específico 11.3. Mejorar la calidad, disponibilidad y accesibilidad de la infraestructura vial para la movilidad de las personas ciclistas

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsable | Alineación con Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|---|--|--|--|--|
| 172. Construir y adaptar infraestructura ciclista, incluyendo infraestructura para el resguardo de bicicletas en las instalaciones del sector público y en el espacio público. | 172.1. Aumento de la cobertura de la infraestructura vial ciclista en al menos 15%. | Kilómetros y características de la infraestructura vial ciclista construida. Número de biciestacionamientos instalados, desahogados por tipo. Señalética instalada en las principales arterias, dirigidas a la población ciclista. | Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de México Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México | Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura Área de oportunidad: 2. Espacio público Enfoque transversal: Derechos humanos | Aumento de la cobertura de la infraestructura vial ciclista en al menos 30%. |
| 173. Promover una política que incentive el uso de bicicleta entre las personas que conforman el sector público y la población en general. | 172.2. Al menos una acción de adaptación de infraestructura de cada una las dependencias. 173.1. Incremento del uso de la bicicleta como modo de transporte. 173.2. Un mecanismo para la medición del número de personas que utilizan la bicicleta como medio de transporte, desagregando los datos en caso de que sean servidoras públicas y del sector privado. | Número de dependencias que realizaron al menos una acción de adaptación de infraestructura. Número de personas que usan la infraestructura vial ciclista respecto al número de personas ciclistas que la utilizaron en un periodo previamente medido. | Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México Órganos político-administrativos Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México | | Políticas públicas de movilidad con perspectiva incluyente del uso de la bicicleta. Política integral de estímulo a las y los servidores públicos y a la iniciativa privada para promover el uso de la bicicleta como medio de transporte al trabajo. |

| Objetivo específico 11.4. Garantizar la movilidad de las personas con movilidad limitada, discapacidad y adultas mayores en el sistema de transporte público de la Ciudad de México | | | | | |
|---|--|---|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 174. Llevar a cabo acciones que mejoren la accesibilidad en el transporte público masivo para las personas con movilidad limitada. | 174.1. Aumento de al menos 15% en la cobertura del transporte público accesible y de la infraestructura para la movilidad de personas con movilidad limitada, respecto a la cifra de 2015. | Programa de acciones elaborado para ampliar y mejorar la cobertura del transporte público accesible y de la infraestructura para la movilidad de personas con movilidad limitada. | <p>Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda</p> <p>Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México</p> <p>Red de Transporte de Pasajeros de la Ciudad de México</p> <p>Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús</p> <p>Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México, Metro</p> <p>Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México</p> <p>Órganos político-administrativos</p> <p>Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México</p> | <p>Eje:</p> <p>1 Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Eje:</p> <p>3. Transporte público</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>4. Habilidad y servicios, espacio público e infraestructura</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | Programa evaluado en la ampliación de la cobertura del transporte público accesible y de la infraestructura para la movilidad de personas con movilidad limitada. |

Objetivo específico 11.5. Diseñar una estrategia permanente de capacitación y sensibilización

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|--|--|---|--|
| <p>175. Diseñar una estrategia homologada de capacitación y sensibilización para las y los operadores del transporte público a fin de lograr que brinden un trato digno a personas con movilidad limitada y ciclistas.</p> | <p>175.1. Al menos 35% de las personas operadoras sensibilizadas y capacitadas.</p> <p>175.2. Acciones de capacitación y sensibilización efectuadas.</p> | <p>Porcentaje de personas operadoras capacitadas y sensibilizadas.</p> <p>Número de acciones de sensibilización y capacitación efectuadas.</p> | <p>Red de Transporte de Pasajeros de la Ciudad de México</p> <p>Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobús</p> | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social</p> <p>Áreas de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos 3. Transporte público</p> | <p>Al menos 70% de personas operadoras sensibilizadas y capacitadas.</p> |
| <p>176. Diseñar una campaña de difusión hacia la población en general sobre el Reglamento de Tránsito, con énfasis en el respeto a ciclistas y peatones.</p> | <p>176.1 Campaña diseñada y difundida de acuerdo con el tipo de población objetivo.</p> | <p>Número de campañas diseñadas y difundidas.</p> | <p>Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México Metro</p> <p>Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México</p> | <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Evaluación de las campañas y recomendaciones para su mejora.</p> |
| <p>177. Instrumentar un programa de capacitación a las y los elementos de la Policía de Tránsito sobre el Reglamento de Tránsito vigente.</p> | <p>177.1. Al menos 35% de la Policía de Tránsito capacitada.</p> | <p>Porcentaje de Policía de Tránsito capacitada.</p> | <p>Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México</p> | | <p>Duplicación de la cobertura de la capacitación a Policía de Tránsito.</p> |

III. Conclusiones

Para garantizar el derecho a la movilidad de las personas que viven y transitan en la Ciudad de México es necesario tener claro que hay una gran responsabilidad del Estado en elevar la cobertura, calidad y accesibilidad de los sistemas de movilidad. Ello implica un fuerte involucramiento de las instituciones públicas, tanto de planeación, presupuesto y evaluación, como de diseño y operación. Una ciudad justa surge a partir de la generación de espacios públicos de alta calidad, acceso a comercio y servicios tanto básicos como especializados, y de un sistema de movilidad que garantice derechos básicos. Adaptar la Ciudad de México a sus habitantes es la marca de una ciudad ideal inclusiva y exitosa. Resume muy bien la visión a largo plazo, el contenido del Programa General de Desarrollo 2013-2018:

Eje 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura

| <i>Áreas de oportunidad</i> | <i>Objetivos</i> |
|--|--|
| <p>1. Patrón de ocupación territorial. El territorio de la Ciudad de México presenta un patrón de ocupación ineficiente, desarticulado e inequitativo que provoca un consumo de recursos excesivo, una distribución desigual de los equipamientos, infraestructura y servicios urbanos, así como la subutilización y deterioro de los mismos.</p> | <p>Objetivo 1. Orientar el desarrollo urbano hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa, que potencie las vocaciones productivas y que fomente la inversión, para alcanzar un patrón de ocupación eficiente que induzca la redistribución de la población a zonas que combinen los diversos usos del suelo, mejore la infraestructura pública, aproxime el empleo y los hogares a las redes de transporte público y propicie la equidad territorial.</p> <p>Objetivo 2. Regenerar y redensificar zonas localizadas tanto en áreas centrales con potencial de reciclamiento, como en las áreas que pueden captar población adicional, tener un uso más intenso y diverso del suelo y ofrecer condiciones de sustentabilidad y rentabilidad.</p> <p>Objetivo 3. Impulsar la coordinación interinstitucional que, con una visión interdisciplinaria y metropolitana, consolide la funcionalidad administrativa de la relación entre las dependencias y entidades vinculadas al desarrollo territorial, para ofrecer un servicio eficiente, transparente y expedito al ciudadano, sustentado en un marco normativo congruente que inhiba la corrupción y potencie el desarrollo de la Ciudad.</p> |

...Eje 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura

| <i>Áreas de oportunidad</i> | <i>Objetivos</i> |
|---|---|
| <p>2. Espacio público. La insuficiencia y deterioro de espacio público en la Ciudad de México, aunado a la falta de integración de la forma, función, uso y accesibilidad de este, inciden en la ruptura y debilitamiento de circuitos económicos, tejido social, imagen urbana y seguridad pública en los entornos donde estos se encuentran.</p> | <p>Objetivo 1. Crear, recuperar y mantener los espacios públicos emblemáticos, las áreas verdes urbanas a diferentes escalas y en diferentes zonas de la ciudad y las calles como elementos articuladores del espacio público, a fin de generar encuentros, lazos de convivencia, apropiación social, sentido de pertenencia y ambientes de seguridad para los habitantes y visitantes.</p> <p>Objetivo 2. Establecer un sistema coordinado de la gestión del espacio público que integre a todas las dependencias y entidades de la administración central, a las delegaciones políticas, a las instituciones académicas y culturales, así como a los organismos de la sociedad civil, para potenciar los esfuerzos bajo la misma perspectiva del derecho a la ciudad.</p> <p>Objetivo 3. Garantizar una circulación cómoda, eficiente, accesible y segura a las personas que transitan en la vía pública, que priorice a los peatones, ciclistas y usuarios del transporte público, mediante el desarrollo de una red de “Calles Completas” en vialidades primarias, así como la pacificación del tránsito y ordenamiento de las calles secundarias, con mantenimiento y señalización adecuados.</p> |

...Eje 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura

| <i>Áreas de oportunidad</i> | <i>Objetivos</i> |
|---|---|
| <p>3. Transporte público. Persisten desarticulaciones, inaccesibilidad e ineficiencia en el transporte público, lo que genera tiempos excesivos de traslado, una mala experiencia de viaje, contaminación ambiental y exclusión social, así como un impacto negativo en la economía familiar y la competitividad urbana.</p> | <p>Objetivo 1. Avanzar hacia un Sistema Integrado de Transporte Público que articule los diferentes modos de transporte física, operativa y tecnológicamente, así como desde el punto de vista de la información y comunicación hacia los usuarios, con un esquema tarifario que garantice la prestación de un servicio confiable, eficiente, cómodo, seguro, de bajas emisiones y con altos estándares de calidad, acceso y cobertura en toda la entidad.</p> <p>Objetivo 2. Impulsar una transformación del transporte público concesionado que propicie la conformación de empresas prestadoras del servicio que cumplan con estándares establecidos por la autoridad y que funcionen en el marco de una clara regulación, control y transparencia, privilegiando la eficiencia, bajas emisiones, accesibilidad, confiabilidad, seguridad, comodidad e integración con otros modos de transporte.</p> <p>Objetivo 3. Adecuar los instrumentos normativos de control y de planeación integral para garantizar la calidad en la prestación del servicio público de transporte, así como estructurar y poner en funcionamiento las instancias institucionales necesarias para la planeación, gestión y control del Sistema Integrado de Transporte de la Ciudad de México.</p> |
| <p>4. Transporte automotor. Prevalece un rápido crecimiento del transporte automotor individual y de carga en la capital y la Zona Metropolitana del Valle de México, aunado a la falta de controles efectivos sobre su uso y gestión racional, así como de otras alternativas de transporte.</p> | <p>Objetivo 1. Establecer políticas públicas de reducción del uso del automóvil, para garantizar una mejor calidad de vida y reducir las externalidades negativas asociadas a su uso.</p> <p>Objetivo 2. Mejorar y ampliar las alternativas de movilidad eficiente, con la finalidad de incrementar el orden y la seguridad vial.</p> <p>Objetivo 3. Desarrollar una gestión eficiente del transporte de carga, así como de la distribución de bienes y mercancías al interior de la capital.</p> |

Bibliografía

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal, 2011-2012*. México, CDHDF, 2013.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 2011.
- “La discriminación y violencia contra las mujeres en el transporte público de la Ciudad de México”, México, Conapred, Documento de Trabajo E-18-2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://www.epadeq.com.mx/wp-content/uploads/2014/01/Violencia-contra-las-mujeres-en-el-transporte-p-blico.pdf>
- El Poder del Consumidor. 3era. Encuesta a Usuarios de Transporte Público [en línea]. Disponible en: <http://elpoderdelconsumidor.org/>
- El Universal. Segunda Encuesta Cómo Vamos Ciudad de México, 2014.
- Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. “El Metro informó el número de elevadores para discapacitados en la Red de Transporte Colectivo” [en línea]. Disponible en: http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=2191&Itemid=999
- Instituto Mexicano para la Competitividad. “Movilidad competitiva en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.” 2012.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Accidentes de tránsito terrestre en zonas urbanas y suburbanas.
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012.
- Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2009.
- Encuesta Origen-Destino 2007.
- Resultados sobre la infraestructura y características del entorno urbano, 2010.
- Institute for Transportation & Development Policy (ITDP). *Best Practice in National Support for Urban Transportation. Part 1* [en

- línea]. Disponible en: <https://www.itdp.org/best-practice-in-national-support-for-urban-transportation/>
- *Best Practice in National Support for Urban Transportation. Part 2* [en línea]. Disponible en: <https://www.itdp.org/best-practice-in-national-support-for-urban-transportation-part-2/>
- Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo-ITDP México. *Hacia una estrategia de desarrollo orientado al transporte para el Distrito Federal*. s.l., 2014.
- *Ciclociudades. Manual integral de movilidad ciclista para ciudades mexicanas*. México, 2011.
- *Transformando la movilidad urbana en México*. México, 2012.
- *Transporte público masivo en la Zona Metropolitana del Valle de México Proyecciones de demanda y soluciones al 2024*. México, 2014.
- Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México, Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos (2009)
- Observatorio de movilidad urbana para América Latina*, Bogotá, Corporación Andina de Fomento, 2010.
- Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-Universidad Nacional Autónoma de México. Diagnóstico y Proyecciones de la Movilidad del Distrito Federal 2013-2018, 2013.
- Ranking Ciclociudades [en línea]: <http://ciclociudades.mx/ranking-ciclociudades/>
- SCHLOSSBERG, M., A. Agrawal, K. Irvin & V. Bekkouche. *How Far, by Which Route and Why? A Spatial Analysis of Pedestrian Preference*, San José [Estados Unidos], MTI Report 06-06, 2007.
- WERNER B. y N, Mense. “Eight cities walking: comparative data on walking as a transport mode”, ponencia para Walk2, s.f. [en línea], Disponible en: <http://www.walk21.com/papers/Brog.pdf>

Marco jurídico

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.
Ley de Movilidad del Distrito Federal.
Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal.
Ley de Vías Generales de Comunicación.
Ley General de Asentamientos Humanos.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
Ley General de Salud.
Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.
Programa General de Desarrollo 2013-2018.
Programa Integral de Movilidad 2013-2018.

Capítulo 12. Prevención y reducción de riesgos



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

Quienes viven y transitan en la Ciudad de México saben de la existencia de riesgos por fenómenos naturales (temblores, ventarrones, inundaciones, hundimientos diferenciales y deslizamiento de laderas) y por fenómenos antropogénicos (construcciones que no cumplen con los reglamentos respectivos, como la edificación de casas en zonas de deslaves), que obligan al gobierno local y a las personas a considerar acciones públicas para minimizar sus efectos. Esta realidad genera diversos retos: entender cómo se originan esos riesgos (cuáles son propiamente fenómenos naturales y cuáles se ven agravados por decisiones sociales: individuales, grupales y gubernamentales, todos llamados *riesgos socialmente construidos*), definir la forma de reducir su incidencia y la exposición a ellos, y considerar de manera central la forma en que afectan a diferentes personas dadas las características y los lugares que habitan, así como su situación de exclusión social. Reducir los riesgos a los que se enfrentan las personas es tanto una responsabilidad personal y social como gubernamental, responsabilidad que parte del derecho a la vida e integridad.

El énfasis en la reducción de riesgos se puede ver en programas gubernamentales relacionados con el derecho a la educación, el derecho a la salud y el derecho a la seguridad: Programa Escuela Segura y Programa Hospital Seguro, establecidos para que esos sitios puedan resistir los efectos de las amenazas producidas por fenómenos naturales o antropogénicos.¹ Ahora bien, estos programas podrían pertenecer a las llamadas *acciones transversales* del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Sin embargo, dada la importancia de mantener la alerta constante ante los riesgos, las políticas de reducción de riesgos cobran una relevancia que se robustece con la especialización técnica, y que no se debe reducir a simulacros, inspecciones o brigadas de evacuación, como hasta ahora. De hecho, esa especialización requiere conocimientos en geología, hidrología, cultura, percepción y organización social, entre otros, que hacen de la prevención y reducción de riesgos una materia compleja y definitivamente necesaria para la garantía de los derechos humanos. No se puede ni se debe ignorar el desarrollo de un marco teórico y técnico desde las ciencias sociales y físicas en torno a las problemáticas que se analizan en la prevención y reducción de riesgos.²

Es cierto que en otros derechos humanos se habla de *prevención*, referida a la organización y educación de funcionarios y particulares. Aun así, la estrategia de reducción redobla la necesidad de mitigar los riesgos al máximo para evitar las posibles pérdidas humanas y

¹ Organización Panamericana de la Salud, *Fundamentos para la mitigación de desastres en establecimientos de salud*, 2ª ed., Washington, OPS, 2004 [en línea]. Disponible en: <http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/59/2/images/fmdes.pdf>

² Violeta Ramos Radilla (ed.), *Guía básica para la elaboración de atlas estatales y municipales de peligros y riesgos. Evaluación de la vulnerabilidad física y social*, México, Secretaría de Gobernación-Centro Nacional de Prevención de Desastres (serie Atlas Nacional de Riesgos), 2006 [en línea]. Disponible en: cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/57.pdf

materiales durante un siniestro.³ En este sentido, debe considerarse que en Rusia, Italia y Estados Unidos se han generado casos judiciales para demandar a las autoridades por su falta de previsión en la alerta de algunas amenazas que derivaron en desastres, así como por inducir daños por la compra de materiales defectuosos o contaminados. En México hay una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en esta materia.⁴ En otras palabras, la exigibilidad de la conducta gubernamental preventiva marca que haya, al menos al inicio, un derecho: el derecho a que las personas tengan un alertamiento temprano y una evacuación informada y organizada cuando se presentan posibles amenazas, o impactos inminentes, de fenómenos que resulten en siniestros naturales o antropogénicos.

La prevención y reducción de riesgos no se conceptualiza explícitamente como parte del marco de los derechos humanos en tratados internacionales,⁵ por lo que se le considera como un derecho *ius*

³ Un elemento particular por considerar se deriva de la legislación nacional: la Ley de Protección Civil del Estado Libre y Soberano de México (publicada el 31 de agosto de 2012). En el título quinto, De la Gestión de la Protección Civil, se da énfasis al presupuesto y financiamiento del Fondo para la Prevención y Atención de Desastres y Siniestros Ambientales o Antropogénicos, en los ámbitos nacional y local, con reglas para su manejo. Asimismo, debe considerarse la existencia del Fondo de Desastres Naturales, “establecido por el Gobierno Federal de México en el marco de su estrategia de gestión integral del riesgo con el propósito de apoyar actividades de emergencia, recuperación y reconstrucción después de la ocurrencia de un desastre”. Véase: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, *El Fondo de Desastres Naturales de México, Una reseña*, México, Secretaría de Gobernación / Secretaría de Hacienda y Crédito Público / Banco Mundial / Global Facility for Disaster Reduction and Recovery / Federal Department of Economic Affairs de la Confederación Suiza, 2012.

⁴ Recomendación 61/2011, 10 de noviembre de 2011, sobre el caso de las inundaciones ocurridas en diversas localidades del estado de Tabasco, en que no hubo un alertamiento temprano ante la apertura de las presas. Véase: www.cndh.org.mx

⁵ Ben Wisner, “Desastres y derechos humanos: lecciones desde El Salvador” [en línea]. Disponible en: http://www.radixonline.org/resources/op-ed_en_espanol.doc

nascendi, en formación, que, se estima, pronto encontrará su formalización (positivización) en una convención internacional, dados los avances en el ámbito internacional sobre este tema, además de los instrumentos internacionales promovidos por diversos organismos de las Naciones Unidas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización Mundial de la Salud, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).

Aunque puede asumirse que un tratado internacional, por ser la fuente más conspicua, sienta las bases para el desarrollo de un derecho humano reconocido, debe considerarse que no es la única fuente que genera obligaciones internacionales en la formación de nuevos derechos humanos. En el derecho internacional ha habido manifestaciones muy claras de la importancia que se le reconoce a la prevención y la reducción de riesgos. Así, se estableció un decenio internacional específicamente dedicado a la reducción de desastres, además de una agencia rectora en las Naciones Unidas que es la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres,⁶ y dos cumbres internacionales de primera importancia que marcan los objetivos esenciales de la prevención y reducción de riesgos, tal y como se verá en este apartado.⁷

⁶ Véase la página de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres: <http://eird.org/americas/index.html>

⁷ El Decenio Internacional de Reducción de Desastres fue decretado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante la resolución 42/169, y tuvo lugar de 1990 a 1999. Por resolución de la misma asamblea se definió su marco de acción, el 44/236. La Secretaría del Decenio se instaló en Ginebra; los objetivos fundamentales del Decenio eran evitar la pérdida de vidas humanas y reducir pérdidas materiales, en vista de la creciente destructividad de fenómenos naturales en la década de 1980. Véase: Walter Kälin. “Sendai Framework. An important step forward for people displaced by disasters”. En: *Brookings*, Washington, 20 de marzo de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2015/03/20-sendai-disasters-displaced-kalin>

Además de lo expuesto, se presentó al Gobierno de la Ciudad de México una iniciativa privada de la Fundación Rockefeller para que la Ciudad se integre en la campaña mundial de 100 ciudades resilientes,⁸ a fin de compartir mejores prácticas urbanas con otras ciudades de distintas naciones.

Es importante resaltar que hay un marco de referencia internacional que ayuda a aclarar por qué la reducción de riesgos es fundamental para el goce de todos los derechos humanos: la gestión integral de riesgos de desastres,⁹ como un elemento fundamental para desarrollar un hábitat seguro y resiliente.¹⁰ Este marco es el conjunto de capacidades

⁸ La iniciativa promueve la creación de una red global de ciudades que deseen compartir una ruta de mejores prácticas de resiliencia y ayuda mutua en aspectos urbanos físicos, sociales y económicos, lo que incluye análisis del desempleo, transporte y movilidad, violencia, provisión de alimentos y agua, amenazas sísmicas, incendios e inundaciones, y adaptación al cambio climático. La Ciudad de México y Ciudad Juárez participan con un representante que procura contactar socios del sector privado, público, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en su carácter individual. Véase: <http://www.100resilientcities.org/>

⁹ La gestión integral de riesgo de desastres tiene su origen en los trabajos de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, la cual conjunta desde 1992 a investigadores e instituciones que realizan estudios y actúan con una perspectiva social de los desastres, en el enfoque llamado “alternativo”. Este enfoque considera que los desastres no son naturales, sino resultado de una construcción social de riesgos no atendidos. Entre las personas que son integrantes de la Red destacan: Omar D. Carmona, Allan Lavell, Andrew Maskrey, Virginia García, Gustavo Wilches-Chaux, Anthony Oliver-Smith, Elizabeth Mansilla, Hilda Herzer y Manuel Argüello.

¹⁰ En el presente documento, *resiliencia* es la capacidad creada de una persona, familia, comunidad, sociedad o sistema, potencialmente expuesta o expuesto a un peligro o riesgo, para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse del impacto y los efectos de un fenómeno perturbador en un corto plazo y de manera eficiente mediante la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, con lo que mejora la protección futura y las medidas de reducción de riesgo. (Véase: Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal. En: *Gaceta*

legales, normativas y reglamentarias de planeación, presupuestación, institucionales, operativas y organizativas, que se articulan y desarrollan en los tres niveles de gobierno, de manera conjunta y corresponsable con la sociedad civil. Busca prevenir y reducir los riesgos de desastres mediante la mejora del conocimiento de las amenazas ante fenómenos naturales, antropogénicos y socio-naturales,¹¹ al mismo tiempo que busca reducir vulnerabilidades diversas¹² y crear capacidades preventivas, de atención y recuperación en las instituciones y las comunidades para la construcción de resiliencia y la reducción potencial de daños a la vida, los bienes y el entorno construido y ecológico. Crear capacidades es un factor clave de la resiliencia en la comunidad

Oficial del Distrito Federal, 27 noviembre de 2014.) La resiliencia puede ser urbana, institucional, personal o colectiva/comunitaria.

- ¹¹ El riesgo de desastre abarca ámbitos territoriales diversos: local, municipal, estatal, nacional, regional y mundial. Es diferenciado y acumulado, ya que, en caso de materializarse, no afecta de igual manera a personas o comunidades. Es dinámico de acuerdo con vulnerabilidades preexistentes diversas; implica la probabilidad de que un fenómeno natural, socio-organizativo y socio-natural se convierta en una amenaza e impacte una comunidad con situaciones de vulnerabilidad preexistentes, lo que provoca consecuencias negativas en la salud física, mental y social, como lesiones y enfermedades; pérdida de vida, bienes y medios de sustento; efectos económicos y ambientales adversos; interrupción de la vida social; suspensión de servicios e infraestructuras, entre otras.
- ¹² El Marco de Acción de Hyogo define el concepto de *vulnerabilidad* como las condiciones determinadas por factores o procesos desfavorables físicos, sociales, económicos, ambientales, de género, político-institucionales, organizativos y otros que aumentan desigualdades y, con ello, la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas. Las vulnerabilidades son condiciones de fragilidad o falta de resiliencia que predisponen a una comunidad, o grupos sociales específicos, en territorios o espacios construidos que, por sus condiciones adversas (estructurales, económicas, políticas, organizativas o sociales), pueden sufrir un daño diferencial, acumulado, al sobreexponerse al impacto de un fenómeno natural, socio-natural o antropogénico, con lo que pueden generarse otros desastres sobre el desastre.

y en los sistemas de protección civil-gestión integral de riesgos de desastres.¹³

La gestión integral de riesgos de desastres incluye actividades en diversas fases: *a*) identificación y análisis de riesgos (fenómenos, exposición y vulnerabilidades diferenciadas y acumuladas); *b*) prevención (creación de políticas públicas: planeación, presupuestación, formación, monitoreo, evaluación); *c*) reducción y mitigación de riesgos (obras y organización institucional comunitaria); *d*) transferencia de riesgos (seguros financieros); *e*) preparación de la atención y alertamiento temprano; *f*) respuesta a la emergencia o desastre; *g*) rehabilitación y recuperación temprana; y *h*) reconstrucción o reubicación de poblaciones afectadas.¹⁴ En México, aún no se articulan todas estas actividades y permanecen adscritas a distintas instituciones y secretarías de Estado.

En la visión de esta gestión se entiende que los desastres no se deben sólo al impacto de fenómenos naturales, sino que resultan de la construcción social de riesgos que, de no reducirse con políticas

¹³ Véase Omar D. Cardona, “Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos. Programa para América Latina y el Caribe; informe resumido”, Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento de Desarrollo Sostenible-División de Medio Ambiente, 2005 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/35060/INDICADORES_DE_RIESGO_DE_DESASTRES_BID.pdf; Omar D. Cardona, “La gestión del riesgo colectivo. Un marco conceptual que encuentra sustento en una ciudad laboratorio” [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.desenredando.org/public/articulos/2007/articulos_omar/Gestion_Riesgo_Ciudad_Laboratorio21-09-05LaRED.pdf; y Cecilia Castro y Luisa Emilia Reyes, *Desastres naturales y vulnerabilidad de las mujeres en México*, México, Inmujeres / PNUD, 2006, p. 14 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre 2015.]. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100834.pdf

¹⁴ Otras nociones que deberán actualizarse en la terminología de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres son las de *gestión preventiva* (antes del desastre), *gestión reactiva* (después del desastre), y *gestión prospectiva correctiva* (para evaluar e integrar lecciones aprendidas). Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres UNISDR, Naciones Unidas, Suiza, 2009.

integrales de prevención y respuesta, invariablemente se materializarán en desastres con mayores daños.¹⁵ Es por su perspectiva holística que esta gestión se entiende como un derecho complejo que garantiza la consecución de otros derechos.

La prevención implica considerar en forma exhaustiva las situaciones de riesgo y todas las áreas y aspectos relevantes que involucran la protección de derechos; modificar las situaciones de riesgo hacia condiciones más seguras que permitan reducir los riesgos para que éstos no lleguen a materializarse como desastres; y construir capacidades e identificar y reducir situaciones de vulnerabilidad que exponen a una población y su entorno a sufrir mayor daño ante el impacto de cualquier amenaza por fenómenos naturales o antropogénicos.¹⁶

¹⁵ Véase, por ejemplo, Branden B. Johnson y Vincent T. Covello (eds.), *The Social and Cultural Construction of Risk: Essays on Risk Selection and Perception*, Norwell (Massachusetts), D. Reidel, 1987.

¹⁶ Los fenómenos naturales, antropogénicos y los socionaturales que pueden convertirse en amenazas cuando impactan a comunidades y asentamientos vulnerables son:

1. Los fenómenos naturales: geomorfológicos (sismos, deslizamientos de tierra, deslaves, hundimientos, fallamientos, tsunamis, erupciones volcánicas, remoción en masa, entre otros); hidrometeorológicos (lluvias y vientos fuertes, inundaciones, sequías, erosión, heladas, granizadas, huracanes, tornados, olas de calor y bajas temperaturas, fenómenos de El Niño y La Niña, entre otros); biológico-sanitarios (epidemias, plagas en cultivos y criaderos de especies para alimentación, algunos inducidos por humanos).
2. Los fenómenos antropogénicos: químico-tecnológicos (explosiones; incendios; mal manejo de materiales, residuos y desechos peligrosos; fugas de sustancias tóxicas y radiactivas; contaminación de suelo, agua y aire); por concentraciones masivas de población (políticos, cívicos, por temporada vacacional, desfiles conmemorativos y festejos patrios, religiosos y tradicionales, por falta de organización e infraestructura, o por equipamientos inseguros). Además, hay otros fenómenos que deberían integrarse en la normatividad y que aún presentan vacíos legales para frenarlos:

La reducción de vulnerabilidades se vincula con los principios fundamentales de la igualdad y la no discriminación, normas universales o principios de cumplimiento obligatorio o deontológicos (norma imperativa, *ius cogens*) que subyacen en todo el sistema internacional de los derechos humanos, y bajo cuya tutela se puede avanzar en la consecución de los otros derechos humanos. En este sentido, para el cumplimiento de la igualdad y la prohibición de toda discriminación, es fundamental integrar la igualdad de género, el respeto a la diferencia, el reconocimiento de la diversidad (por condición social, orientación sexoafectiva, cultura, religión, estado civil, edad, pertenencia étnica, idioma, nacionalidad o situación migratoria) y considerar a los grupos con rezago en el goce de sus derechos y que padecen las violaciones más sistemáticas y graves de éstos.¹⁷ Cuando ocurre un desastre y hay pérdida de gobernabilidad, la discriminación y la violencia

la ocupación o invasión de asentamientos en zonas de alto riesgo y de amortiguamiento (sobre ductos de sustancias inflamables o tóxicas, áreas inundables, barrancas con propensión a deslaves y fallamientos, bajo los cableados de alta tensión o telecomunicaciones), así como la existencia de zonas de conflictos (políticos, violencia por guerrilla, terrorismo, vandalismo, crimen organizado, sabotaje, entre otros).

3. Es preciso considerar la concatenación de diversos fenómenos socio-naturales o multifactoriales, y aquellos que traspasan fronteras, como el cambio climático y las actividades económicas que generan contaminación tóxica, deforestación y pérdida de suelos y biodiversidad, entre otras. (Véase: Ley General de Protección Civil. En: *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2012; y Cecilia Castro y Luisa Emilia Reyes, *Desastres naturales y vulnerabilidad de las mujeres en México*, México, Instituto Nacional de las Mujeres / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100834.pdf

¹⁷ Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Metodología para implementar el enfoque de derechos humanos en la labor legislativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, 2015.

preexistente contra los grupos menos protegidos se exagera; de ahí la necesidad de avanzar preventivamente en su erradicación.^{18,19}

A partir de estos elementos se revisará el marco normativo internacional y después el nacional y el local.

De 1962 a 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió al menos siete resoluciones sobre recomendaciones y medidas

¹⁸ En las actividades preventivas, así como en las reactivas posteriores al desastre, los derechos humanos pueden evidenciar si son lícitas o no las órdenes gubernamentales, que pueden ser impugnadas por los afectados. Por ejemplo, las personas que habitan en una zona de riesgo deben estar protegidas contra el desplazamiento o reubicación forzados en forma permanente, de tal modo que tengan el derecho a ser consultadas en todo el proceso y que sus decisiones se tengan en cuenta, ya que la reubicación las afectará el resto de su vida, así como a contar con un acompañamiento y capacitación para retomar su vida en mejores condiciones, e incluso medios de vida. Las personas damnificadas son sujetos de derechos y no objetos pasivos de las medidas asistenciales humanitarias. En la medida que las mujeres y los hombres puedan ejercer los derechos y tener desarrollada cierta autonomía personal, pueden protegerse y reconstruir mejor su vida. Véase: Walter Kälin, “A Human Rights-Based Approach to Building Resilience to Natural Disasters”. En: *Brookings*, 6 de junio de 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/papers/2011/06/06-disasters-human-rights-kaelin#.ViB5xvVYFZ4.facebook>.

¹⁹ El derecho a ocupar un territorio seguro implica desarrollar políticas públicas de justicia social; asimismo, requiere organizar el aparato legislativo, institucional y presupuestario para eliminar los obstáculos culturales, sociales, económicos, institucionales e informativos que limitan o impiden el acceso al suelo seguro como un derecho reconocido. Esto es particularmente válido en el caso de la población mayoritaria de ingresos bajos que se asienta en zonas de alto riesgo sin vocación habitacional. La población de ingresos altos tampoco se salva de adquirir propiedades en zonas inundables, terrenos inestables y minas. Al permitir, tolerar y fomentar asentamientos humanos en zonas de riesgo, se vulneran otros derechos en caso de desastre, como el derecho a conservar la vida, derechos económicos para proteger el patrimonio y medios de vida, y el derecho a la seguridad, entre otros.

sobre la prevención, preparación y asistencia para responder a desastres de gran magnitud por el impacto de terremotos y huracanes, para que fuesen adoptadas por los Estados parte.

En 1990, la Organización de las Naciones Unidas designó a la década 1990-1999 como el Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales y promovió un cambio de enfoque: pasar del énfasis en la respuesta ante los desastres a centrar la atención en la reducción de éstos.

En 1994, la Organización de las Naciones Unidas realizó la Primera Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres Naturales, en Yokohama, Japón, de la que se emitió la Declaración de Yokohama.

En 2001, se emitió la Estrategia Internacional de Naciones Unidas para la Reducción de Desastres. A partir de entonces, ésta es punto focal dentro del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación de las estrategias y actividades dirigidas a reducir los riesgos de desastres. El 13 de octubre es el Día Internacional de Reducción de Desastres y sirve para ampliar su promoción y la aplicación de medidas nacionales.

En 2005, se realizó en Kobe, Japón, la Segunda Conferencia Internacional de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos. Se presentó el Marco de Acción de Hyogo, 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres.²⁰ Destaca la integración de la reducción de desastres en el sector salud, con la promoción de hospitales seguros frente a desastres, con lo que se fortalece su nivel de resiliencia para permitir su funcionalidad aún en situaciones de desastre. El Marco de Acción de Hyogo es uno de los instrumentos más completos sobre la reducción de riesgos de desastres. En su diagnóstico se reconoce un aumento de la frecuencia e intensidad de fenómenos, especialmente hidrometeorológicos, que producen desastres, con grandes pérdidas de vidas, daños materiales,

²⁰ Kobe es la capital de la prefectura de Hyogo, en Japón.

desplazamientos forzados y afectaciones a personas en situaciones de exclusión socioeconómica, por género, discapacidad o edad. El Marco busca sensibilizar a los gobiernos y actores de todos los ámbitos para integrar la reducción de riesgos de desastres en las políticas, los planes, los programas y los presupuestos de todos los niveles; identificar, evaluar y vigilar el riesgo de desastre y potenciar las alertas tempranas; utilizar los conocimientos, las innovaciones y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia en todo nivel; así como reducir los factores de riesgo subyacentes y fortalecer la preparación para asegurar una respuesta eficaz ante desastres. Se establece un compromiso político para reducir la mortalidad y los daños materiales ante amenazas y peligros.²¹

En la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción de Desastres, que tuvo lugar del 14 al 18 marzo de 2015 en Sendai, Japón, se aprobó el Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030. Si bien promueve la transparencia y rendición de cuentas sobre la construcción de nuevos riesgos de desastres y nombra la participación de grupos antes poco visibilizados,²² este marco ha recibido fuertes críticas,²³ ya que omite

²¹ El Marco de Acción de Hyogo define *amenazas/peligros* como el resultado de un evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno natural o actividad humana que puede causar pérdida de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social y económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes de peligro que pueden materializarse en el futuro; y pueden tener distintos orígenes: geomorfológico, hidrometeorológico, biológico-sanitario, químico-tecnológico y antropogénico.

²² Se considera que faltó incluir a la población en situación de calle y a la diversidad sexual, entre otros.

²³ Omar Cardona y Ben Wisner, investigadores de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, han comentado sobre la mayor asistencia de delegados oficiales gubernamentales, pero con menos información sobre los avances en la reducción del riesgo de desastres en el mundo, incluidos los propios avances de agencias y organizaciones multilaterales especializadas, lo

un porcentaje considerable de objetivos del Marco de Acción de Hyogo y deja fuera avances interpretativos científicos. El Marco de Acción de Sendai plantea alcanzar siete metas hacia 2030, cuando culmina su vigencia: *a)* reducir la mortandad causada por desastres por cada 100 mil personas con respecto al periodo 2005-2015; *b)* reducir el número de personas afectadas por cada 100 mil personas para el decenio 2020-2030 con respecto al decenio 2005-2015; *c)* reducir pérdidas económicas causadas directamente por desastres en relación con el PIB mundial para 2030; *d)* reducir daños en infraestructuras vitales y servicios básicos, como las instalaciones de salud y educativas, desarrollando resiliencia estructural hacia 2030; *e)* incrementar el número de países que cuentan con estrategias de reducción de riesgos de desastres en los niveles nacional y local para 2020; *f)* mejorar la cooperación internacional con apoyos sostenibles que complementen medidas nacionales para 2030; y *g)* incrementar la disponibilidad de sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples, así como sistemas de información y evaluación accesibles sobre riesgos de desastres para 2030. Asimismo, este marco considera cuatro prioridades de acción: *a)* la comprensión de los riesgos de desastres; *b)* fortalecer la gobernanza, para gestionar riesgos de desastres; *c)* invertir en la reducción de riesgos de desastres, para generar resiliencia; y *d)* aumentar la

que evidencia retrocesos que no se vieron en Yokohama hace 20 años ni en Kobe hace 10 años. Tampoco se mencionó la investigación *Evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2015* de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, la cual documenta los vínculos entre las decisiones de inversión que crean riesgos, los síntomas como el cambio climático, los trastornos del desarrollo, el abuso de poder y el desplazamiento de las personas. En esta conferencia también se le entregó el premio Sasakawa a Allan Lavell, pero “la actual UNISDR ignora los resultados de su investigación”. Véase: Ben Wisner, “Lies, Damned Lies, and Statistics”, Global Network of Civil Society Organisations for Disaster Reduction, 18 de marzo de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://gndr.org/fr/news/events/past-events/wcdr2015/item/1370-lies-damned-lies-and-statistics.html>

preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y reconstruir mejor en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción. También retoma algunos de los principios de la Estrategia de Yokohama,²⁴ así como del Marco de Acción de Hyogo;²⁵ respeta los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, del que promueve su aplicación. Menciona la necesidad de empoderar y promover el liderazgo de mujeres y jóvenes, así como de mejorar el trabajo voluntario organizado de las y los ciudadanos; busca integrar en todo el proceso una perspectiva de género, edad, discapacidad y aspectos culturales. Por otro lado, promueve la descentralización de recursos y responsabilidades en la toma de decisiones, con el fin de que autoridades y comunidades locales dispongan de recursos, formación, incentivos, y aseguren comunicación, cooperación, complementariedad, rendición de cuentas y seguimiento. También considera que la reducción de riesgos es la base de un desarrollo sostenible y que se requiere un enfoque integral de amenazas múltiples; decisiones informadas, a partir del intercambio abierto y accesible de información sobre riesgos actualizada y no confidencial, que sea comprensible, científica y se complemente con conocimientos tradicionales; así como la generación de información y divulgación de datos y estadísticas desagregados por sexo, edad, discapacidad, y pertenencia étnica.

El Protocolo sobre la Gestión del Riesgo de Desastres en América Latina y el Caribe, aprobado en 2013 por el Parlamento Latinoamericano,

²⁴ Organización de las Naciones Unidas, Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro: Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastre y la Mitigación de sus Efectos, donde figuran los principios, la estrategia y el plan de acción. En: Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, A/CONF.172/9, cap. I, resolución 1, anexo 1, 1994.

²⁵ Cada Estado tiene la responsabilidad de prevenir y reducir el riesgo de desastres, incluso mediante la cooperación internacional (financiera) y responsabilidades compartidas de toda la sociedad, de acuerdo con la gobernanza nacional.

es un instrumento regional que sugiere a los parlamentos nacionales un proceso de legislación sobre la reducción de riesgos de desastres para contribuir al aumento de la resiliencia con principios de derechos humanos relacionados con el desarrollo sostenible, según lo establecido por el Marco de Acción de Hyogo, 2005-2015. Promueve el manejo de alertas tempranas; la aplicación y el cumplimiento de leyes y reglamentos sobre ordenamiento territorial, planificación urbana y vivienda; estrategias de reducción de la pobreza; prevención de degradación de tierras; así como otras medidas de prevención, mitigación, preparación ante desastres y la adaptación al cambio climático.

Con la adopción del Protocolo de Kioto sobre Cambio Climático (1997), se inicia el debate para que los Estados parte asuman compromisos sobre la reducción del consumo de combustibles fósiles y de emisiones de gases de efecto invernadero vinculados con el cambio climático.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, o Conferencia de las Partes (conocida como COP 21), se realizó en 2015 en París. Los países firmantes se comprometieron a reducir entre 30 y 60 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero y limitar a dos grados Celsius el calentamiento para el año 2040. El instrumento no se ha vinculado con la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos, a pesar de que el calentamiento global se asocia a daños por la elevación del nivel del mar, riesgos hidrometeorológicos para comunidades costeras e insulares, sequías y desertificación, incendios forestales, entre otros riesgos de desastre que producirían consecuencias como el desempleo, las hambrunas, las migraciones forzadas y los refugiados ambientales. La Ley General de Cambio Climático de 2012 no tiene avances significativos en las medidas de mitigación para reducir la emisión de gases de efecto invernadero y las medidas de adaptación ante fenómenos hidrometeorológicos asociados al cambio climático.²⁶

²⁶ Reporte Nacional de México rumbo a Hábitat III, México, Secretaría de Gobernación, 2015.

De los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, varios buscan crear resiliencia en ciudades y asentamientos humanos, proteger ecosistemas terrestres y marinos, avanzar en la adaptación y la mitigación de los efectos del cambio climático, así como cambiar aspectos de la desigualdad económica global.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es una de las entidades que más ha trabajado junto con la Estrategia Internacional para la Reducción de Riesgos y en la actualidad colabora en el Programa de Apoyo a la Reducción de Riesgos de Desastres en México, para 43 municipios de alta vulnerabilidad, de 10 entidades federativas del sureste, además de apoyar el programa gubernamental de Ciudades Rurales Sustentables en Chiapas, junto con empresas privadas.²⁷

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe ha desarrollado metodologías vinculadas con la evaluación de daños y efectos socioeconómicos y ambientales por desastres y ha publicado diversos manuales al respecto.

La Declaración de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y la Defensa de la Vida (Tiquipaya, Bolivia) resalta las amenazas del modelo económico actual, que pondera el lucro por encima del “vivir bien” de las comunidades y pueblos originarios; asimismo, la Declaración abona a la conciencia sobre las causas económicas del cambio climático y la urgencia de fortalecer en la cultura la defensa de la vida.

La Iniciativa de las Ciudades ante el Cambio Climático Global (2009) propone medidas de adaptación por medio de una visión

²⁷ Para una crítica del programa de Ciudades Rurales Sustentables en Chiapas, véase la entrevista a Araceli Burguete, profesora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, San Cristóbal de las Casas, y a Enrique Pérez, del Centro Estatal de Lenguas, Arte y Literatura Indígenas, San Cristóbal de las Casas, en Castro, “Ciudades rurales ¿sustentables? ¿Ciudades incluyentes e igualitarias en Chiapas?”, mimeo, México, Centro de Investigación y Estudios para el Desarrollo y la Igualdad Social, 2013.

holística de la gestión urbana y ambiental: evaluación del costo climático y de riesgos de desastres en toda inversión pública; eficacia de acciones de planeación y gestión gubernamental local, participativa; mejora del diseño, habitabilidad y resistencia de vivienda e infraestructuras; mejora del uso de servicios vitales (energía, agua, desechos mínimos, transporte); reducción de la expansión urbana y traslados; y exigencia de responsabilidad social-corporativa para la mitigación y adaptación ante los riesgos del cambio climático.²⁸

Desde la primera reunión de Kioto hasta la de Kobe, el objetivo de los gobiernos y de la sociedad civil ha sido la reducción de muertes y de pérdidas materiales mediante la cooperación internacional, la coordinación de esfuerzos nacionales y su articulación con las localidades que necesitan ayuda para recuperarse de los daños por el impacto de un fenómeno natural o socio-natural. Además de la articulación de estructuras administrativas, se necesita volver resistente la estructura física y organizativa de las comunidades urbanas o rurales para soportar los efectos de un desastre, natural o no.

En el ámbito nacional, se deben considerar las siguientes normas:

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular al artículo 1º.²⁹ Éste establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y

²⁸ Asimismo, puede considerarse la Encíclica Papal sobre Medio Ambiente y el Cambio Climático, *Laudato Si* (2015), que propone un análisis de las consecuencias negativas del modelo económico actual sobre las economías locales, la producción y el consumo innecesario de recursos, y la destrucción del entorno ecológico, que se vincula con la degradación ambiental y la baja calidad de vida para millones de personas, vulnerables ante los desastres por fenómenos naturales vinculados al calentamiento global.

²⁹ “Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte...”

progresividad. Se deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley. Por su parte, el artículo 4º establece la igualdad de hombres y mujeres ante la ley, mandato que se requiere hacer visible en todo momento para generar cambios culturales e institucionales sustantivos.

El Decreto por el que se aprueban las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 1986. Después de los sismos de septiembre de 1985, la gran mortandad y la magnitud de la destrucción de una importante área de la Ciudad de México dejó al descubierto la escasa preparación institucional para responder a las necesidades de salvamento y recuperación.³⁰ La necesidad de canales de comunicación entre gobierno y sociedad propició la articulación y organización de ésta, y la generación de mecanismos de diálogo. Entre los cambios institucionales se ubica la creación del Comité de Prevención de Seguridad Civil (9 de octubre de 1985), que establece el Sistema Nacional de Protección Civil, el Programa de Protección Civil y los sistemas estatales y municipales de Protección Civil. Más tarde se creó la Coordinación Nacional de Protección Civil, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el Centro Nacional de

³⁰ La inexperiencia propició decisiones equivocadas, como permitir que el Ejército acordonara zonas de derrumbes, mientras miles de personas yacían bajo escombros sin poder ser salvadas a tiempo, situación que provocó enfrentamientos con el gobierno y generó una gran movilización social para participar en el salvamento, la atención de la emergencia, la rehabilitación y la reconstrucción de la Ciudad de México. La articulación del movimiento vecinal y de personas damnificadas que exigían ser interlocutoras válidas ante el gobierno federal y del Distrito Federal exigió nuevos procesos democráticos hasta entonces inexistentes. Entre ellos se destaca la creación de la Coordinadora Única de Damnificados, el fortalecimiento de la Coordinación Nacional del Movimiento Urbano Popular y muchos otros grupos de solicitantes de vivienda, la instauración de nuevos partidos políticos y la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, hoy Asamblea Legislativa.

Prevención de Desastres, la Dirección General de Protección Civil y los fondos financieros de recuperación y prevención de desastres. La Coordinación Nacional de Protección Civil coordina las acciones de predicción, prevención, protección y auxilio a la población ante situaciones de grave riesgo colectivo o desastre, con acciones obligatorias para las dependencias de la administración pública federal, incorporando la participación organizada de la sociedad civil. Junto a estos cambios, las investigaciones del comportamiento de la mecánica de suelos permitieron la mejora del reglamento de construcción del Distrito Federal y estándares de materiales de construcción y diseño sismorresistentes.

La Ley General de Protección Civil, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012. Establece las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–, así como la concertación con los sectores privado y social, que participan en la consecución de todas las políticas públicas en materia de protección civil. Éstas se ciñen al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Protección Civil. Establece que los programas y estrategias dirigidos al fortalecimiento de los instrumentos de organización y funcionamiento de las instituciones de protección civil se sustenten en un “enfoque de gestión integral del riesgo”. La Ley no permite crear nuevos centros de población en zonas de riesgo y autoriza el desalojo en esas zonas. Establece el deslinde de responsabilidades por omisión y complacencia. Asimismo, establece la exigencia de contar con análisis de riesgos y medidas de reducción de riesgos para autorizar cualquier edificación nueva, y faculta a la autoridad para realizar obras de mitigación o determinar la reubicación de asentamientos ya establecidos en zona de alto riesgo.

El Reglamento de la Ley General de Protección Civil, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y actualizado el 13 de mayo 2014. Integra políticas de protección al ambiente, desarrollo social y ordenamiento del territorio, así como la cultura de protección civil en la currícula de todos los niveles educativos en el país.

En el ámbito local, se deben considerar:

La Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de noviembre 2014.³¹ Esta ley se acompaña con cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, con el propósito de establecer que los recursos para la protección civil están etiquetados y no podrán ser modificados, disminuidos o destinados a otras áreas fuera del financiamiento de la protección civil.³² Establece una estructura orgánica mínima en las unidades delegacionales del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal y un perfil formativo que se debe respetar (director de Protección Civil Delegacional, dos subdirecciones y cuatro jefaturas de unidades departamentales). Se establece la inclusión de mujeres en los cargos de dirección. El Centro de Evaluación, Formación y Capacitación de Protección Civil, adscrito a la Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal como un órgano desconcentrado, capacita a miembros operativos del Sistema y a la población en general. Establece indicadores de desempeño y evalúa a terceros acreditados, voluntarios, en coordinación con las delegaciones, quienes también capacitan a la población. Se creó el Instituto para la Seguridad de las Construcciones Vitales como hospitales y escuelas. Por último, hay un sistema de alertamiento temprano para sismos, y se entregan alarmas sísmicas a los comités vecinales en unidades habitacionales y edificios departamentales.

³¹ Reglamento de la Ley de Protección Civil del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de diciembre de 2005 (última reforma: 21 de diciembre de 2007). El nuevo reglamento aún no se publica.

³² La reducción del gasto público en protección civil es muy común en el país y es una medida regresiva, ya que transfiere costos, de la preparación y la atención, a las propias familias y personas damnificadas, y, dentro de las familias, a las mujeres. De ahí la necesidad e importancia de aclarar las responsabilidades financieras del Gobierno del Distrito Federal y las demarcaciones territoriales.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.³³ El programa reconoce que las desigualdades sociales, de género, y no visibilizar la diversidad social menoscaba derechos, por lo que deben reconocerse las desigualdades y capacidades de la población e integrarlas en las acciones preventivas y de desarrollo social, así como ampliar la participación social activa en las labores de protección civil. Hay avances operativos de herramientas tecnológicas como el C4I4 (Centro de Comando, Control, Comunicaciones, Cómputo, Inteligencia, Integración, Información e Investigación), con 14 mil cámaras de vigilancia en toda la ciudad y en el Sistema de Transporte Colectivo Metro. También hay cinco centros de Control y Comando (C2) vinculados a Seguridad Pública³⁴—que apoyan tareas de protección civil—, los centros de Monitoreo del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, la Red Metropolitana de Calidad del Aire, el Sistema de Alerta Sísmica, y el Sistema de Análisis y Visualización de Escenarios de Riesgos del Sistema Nacional de Protección Civil-Centro Nacional de Prevención de Desastres.

El Programa Sectorial de Protección Civil 2013-2018, que busca “impulsar una política pública con base en la gestión integral de riesgos, con la participación organizada y corresponsable de todos los actores del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, fomentando en la población una cultura de autoprotección, operando con mayor coordinación y eficacia los recursos gubernamentales para la prevención, atención de emergencias y la recuperación. En este sentido, la Política de Protección Civil es incluyente, participativa, de conciencia de las y los ciudadanos por prepararse ante los desastres y avanzar

³³ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.

³⁴ “Ofrece GDF asesoría a estados del centro sobre seguridad”. En: *El Universal*, México, 29 de abril de 2013 [en línea]. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/116634.html>

como sociedad en el manejo integral de los mismos generando una sociedad resiliente”.³⁵

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2009). No tiene antecedentes del tema del presente capítulo, pero en el apartado referente al medio ambiente sano se mencionan aspectos vinculados a la construcción de riesgos, tales como los cambios de uso de suelo de las zonas de conservación hacia el uso habitacional. El programa propone algunas medidas preventivas ambientales.

La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010). Promueve una actuación conjunta entre gobierno y ciudadanía contra la expansión urbana irracional. Propone la generación de instrumentos y programas de suelo con servicios para las personas de bajos ingresos que lo requieran, ordenando el territorio urbano y ecológico; impulsa valores para un mejor futuro colectivo, procesos democráticos y autonomía, donde las personas sean sujetas de su propia transformación. Busca fortalecer las iniciativas desde abajo, como un derecho colectivo. Todos estos son aspectos vinculados a la construcción de una ciudad resiliente.

B. Principales problemáticas

La Ciudad de México ha recibido el reconocimiento de la Secretaría de Gobernación por ser la entidad mejor preparada en protección civil. También ha sido objeto de una mención especial del secretario de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, por su preparación en la materia. Es la entidad que reproduce de mejor manera la estructura federal, con un Consejo Especial de Protección Civil y de respuesta inmediata al registro de sismos y otros siniestros por fenómenos naturales o por

³⁵ Programa Sectorial de Protección Civil 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de octubre de 2014.

actividad humana.³⁶ La Secretaría de Protección Civil preside el Comité

³⁶ Algunas autoridades, como el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, tienen un sistema estructurado de protección civil que les permite saber la condición de cada uno de sus edificios diseminados por el centro de la Ciudad de México. Lo mismo se puede decir de la Secretaría de Salud del Distrito Federal. De hecho, en las mesas de retroalimentación se informó que el encargado de protección civil del Tribunal realiza inspecciones para vigilar el mantenimiento de las instalaciones y que puede ofrecer cursos de capacitación sobre protección civil para otras dependencias y personas.

Vale la pena retomar los puntos principales expuestos por el Tribunal en el Encuentro de inicio para la actualización del Diagnóstico de derechos humanos del 13 de octubre de 2015 en las oficinas de la Secretaría Ejecutiva:

1. Hay que partir del derecho a la vida, a sobrevivir.
2. Es importante que todas las instalaciones tengan el sistema de alerta sísmica; en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y en el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal se tienen programas de protección civil para cada uno de los 34 inmuebles.
3. Tienen programas de protección civil virtuales, que se pueden descargar al celular (incluyen los datos del edificio, planos, programas y brigadistas).
4. Han logrado, entre otros ejemplos, cuatro brigadistas por cada juzgado; en los centros de desarrollo infantil todo el personal es brigadista.
5. Han puesto en marcha una ruta de capacitación básica, intermedia y avanzada sobre primeros auxilios, prevención de incendios, rescate, entre otros temas. Con este esquema han logrado capacitar a 10 000 personas.
6. La protección civil es una obligación. Por ello han desarrollado un reglamento interno avalado por el Consejo que los obliga a tener materiales, capacitación, sistema de alerta sísmica, programas y simulacros (hacen uno cada viernes en diferentes modalidades, con aviso, aviso parcial y sin aviso). Todo lo anterior ha generado una cultura integral de protección civil, sobre todo en los menores de edad.
7. Ofrece aportar lo que se necesite de información, dado que son los más avanzados en la implementación; y son los terceros acreditados por la Secretaría de Protección Civil.
8. Las cuestiones legales no vislumbran la protección civil, pero el derecho humano más alto es la vida. Se debe generar un cambio que se promueva en

de Uso de Subsuelos en la Ciudad de México. Asimismo, en la ciudad se puede observar una programación muy detallada de los simulacros de sismo, que incluye oficinas públicas, escuelas, instalaciones de seguridad, cines y establecimientos comerciales. Se han dado avances interpretativos, teórico-metodológicos, legislativos, institucionales y operativos tanto en las leyes como en la actuación gubernamental. El fortalecimiento de la institucionalización de la protección civil ha permitido la reducción del número de personas fallecidas por desastres, principalmente por los alertamientos tempranos y evacuaciones preventivas. Destaca, asimismo, el protocolo de atención para personas con discapacidad en caso de desastres; el que los medios de comunicación respondan de manera casi inmediata a emergencias de protección civil y difundan información inmediata; y la asistencia técnica que proporciona la Fundación Rockefeller para lograr que la Ciudad de México se convierta en una de las 100 ciudades resilientes del mundo.

Sin embargo, también es cierto que han pasado treinta años desde la conformación del Sistema Nacional de Protección Civil y que aún quedan muchos cambios por realizar, sobre todo con el trabajo conjunto con la sociedad civil en colonias, unidades habitacionales y comunidades. Se detectan rezagos en la armonización de las leyes respecto a los cambios normativos internacionales. Al mismo tiempo, los daños financieros y materiales han aumentado en el mismo periodo, principalmente porque aún hay asentamientos humanos e infraestructura que continúa edificándose sin respetar los lineamientos de seguridad estructural necesarios y con una ubicación que no considera los riesgos de desastres.³⁷ Sin duda se han logrado avances institucionales, más en

los más altos niveles de gobierno y con toda la ciudadanía. Hay que organizar a las personas, lograr una sociedad más organizada, ética y consciente en estos temas; y hay que ser convincente sobre la importancia de la protección civil.

³⁷ En el ámbito nacional, en el periodo de 1980 a 1999 murieron 10 114 personas y de 2000 a 2010 murieron 1957, según datos de Centro Nacional de Prevención

la atención o reacción ante el desastre inminente que en relación con la prevención, pero se han sentado bases que posibilitan adelantos.

Al asumir recientemente la gestión integral de riesgos como eje de acción, tanto en la ley sobre protección civil nacional como en la del Distrito Federal, se sobreentiende que hay una intención proactiva y preventiva. Sin embargo, la progresividad en la implementación de la gestión integral de riesgos de desastres, como derecho, requiere una comprensión cabal, análisis y desagregación espacial y de actuaciones en las leyes y reglamentos vinculados con el lado institucional gubernamental, social y privado. Se requiere ir más allá de lo que se ha logrado, para darle una consistencia mayor a las bases que se han sentado.

Deben considerarse las limitaciones en la legislación nacional, que no siempre es coherente con las declaratorias internacionales sobre la prevención y reducción de riesgos y desastres, problema que se reproduce en el ámbito local. Como se recordará, el enfoque se sustenta en la construcción social de los riesgos que pueden provocar desastres y no sólo en la visión de los desastres como algo meramente natural.³⁸ Asimismo, hay un vacío para garantizar que todos los grupos de tareas

de Desastres. Los daños financieros de 1980 a 1999 fueron de 701 millones de dólares, y de 2000 a 2010 fueron de 1896 millones de dólares. Para el periodo 2000-2010 se calcularon daños y muertes por fenómenos hidrometeorológicos y geológicos, por lo que el monto podría ser mayor al considerar todos los fenómenos. Véase Roberto Quaas, “Una visión integral de los riesgos desde los ayuntamientos”, 1ª Reunión Nacional de Protección Civil para Gobiernos Locales, s.l., Cenapred, 2011, p. 9.

³⁸ Debe considerarse que la mayoría de los fenómenos antropogénicos se enmarcan en la responsabilidad civil y no se consideran competencia de instrumentos financieros de la gestión integral de riesgos previstos en la Ley General de Protección Civil, que además debe generar mecanismos para vigilar y controlar las acciones de las empresas privadas para prevenir desastres (accidentes viales, incendios y explosiones, derrames, fugas de sustancias tóxicas e inflamables, contaminación de suelo, agua y aire, construcciones riesgosas). Relacionado con ello, es importante que cada entidad federativa cree y administre un fondo de

de rescate tengan un sueldo, capacitación, equipamiento especializado y de autoprotección, seguridad social y seguros de vida, ya que hay cuerpos de bomberos y rescatistas estatales, municipales, privados y voluntarios que se exponen sin sueldo, sin equipo adecuado y sin seguridad social; además, no hay un seguimiento formal a su nivel de capacitación una vez que han sido certificados.

El Atlas Nacional de Riesgos de Desastres, un instrumento fundamental para la prevención y reducción de riesgos de desastres, tendría que ser un sistema incluyente que opere como red de intercambio de información actualizada, con alimentación en los niveles municipal, estatal y nacional, y una desagregación espacial para que sea accesible en el ámbito local (sin vulnerar sistemas vitales o estratégicos), útil para la planeación y administración gubernamental, y que también oriente las decisiones individuales o empresariales.

Finalmente, tal vez el mayor problema es que las actividades planteadas son reactivas, posteriores a la emergencia o desastre (alertamiento, preparación, auxilio, rehabilitación y reconstrucción); y dejan de lado la generación de conocimiento sobre los fenómenos (frecuencia e intensidad con registros históricos, proyecciones, modelaciones) y la prevención, mitigación y transferencia de riesgos que consideren las características de las personas afectadas. Asimismo, la preocupación se centra en las personas y deja de lado otras formas de vida que, se ha reconocido, también tienen conciencia y valor ecosistémico. Estos son los elementos a los que se les debe dar mayor peso. Aunque no se puedan cambiar las leyes nacionales, al menos se pueden evitar los problemas detectados en las leyes locales.

En el ámbito local, no se ha reglamentado la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal. Debería aprovecharse esto para establecer con claridad los instrumentos para dar cumplimiento a la prevención de los riesgos que plantea la gestión integral de riesgos de

protección civil para “promover la capacitación, equipamiento y sistematización de las Unidades de Protección Civil”, incluida la prevención.

desastres y utilizar la conceptualización de este enfoque como marco analítico integral. Asimismo, es necesario progresar en la construcción de capacidades preventivas para la resiliencia personal y colectiva, institucional y urbana.³⁹ Ello sólo será posible con una amplia inclusión social y comunitaria y del sector privado en todos los procesos de la gestión integral de riesgos de desastres, con un mayor conocimiento de las amenazas potenciales, así como medidas y presupuesto para la reducción de desigualdades. Es importante considerar los requisitos de prevención y rescate para diferentes grupos poblacionales. Se debe incluir la diversidad social y de género en los programas y acciones de protección civil, más allá de las y los niños, personas con discapacidad y adultos mayores (habría que incluir a mujeres embarazadas y lactantes, migrantes, personas monolingües de etnias y pueblos originarios, entre otras). Se debe ir más allá de la respuesta a emergencias y desastres, para considerar su prevención. La población local tendría que recibir capacitación y formación para poder realizar autodiagnósticos, monitoreos y seguimientos individuales y comunitarios con el fin de proponer posibles medidas preventivas para reducir riesgos y desigualdades. Las comunidades deberían gestionar corresponsablemente el presupuesto para el mejoramiento de la resiliencia de la comunidad (barrios, colonias, conjuntos y unidades habitacionales). Asimismo, se requiere un enfoque ecosistémico de la Zona Metropolitana del Valle de México, ya que hay recursos compartidos que

³⁹ Por ejemplo, el Programa Hospital Seguro implementa acciones de protección civil y debe poder garantizar el funcionamiento de hospitales aun en caso de desastre. El Reglamento Sanitario Internacional de la Organización Mundial de la Salud (2005) apoya esta iniciativa. Incluye rampas, señalización de rutas de evacuación, puntos de menor riesgo, mesas de trabajo y brigadistas internos. Este programa requiere fortalecer la medicina aplicada a desastres y capacitación para la reducción de riesgos de desastres en programas de salud. Faltaría, además, integrar a los centros de salud en esta iniciativa. Sin embargo, la duda es si todas las dependencias del gobierno local, en sus respectivas áreas de competencia, están igualmente preparadas.

deben poder atenderse de manera conjunta, como las cuencas hidrometeorológicas y los corredores ecológicos. Debe considerarse el efecto sobre el riesgo que implican los grandes desplazamientos por empleo, habitación y uso de servicios médicos de la Ciudad de México, que utiliza la población de municipios conurbados del Estado de México y las otras entidades federativas, y considerar además los riesgos de expansión de epidemias.

La capacitación en prevención y reducción de riesgos debería ser obligatoria en todos los niveles del gobierno y para las personas que se dedican a la protección civil. Aunque hay un sistema de alertamiento sísmico en la Ciudad de México (hay otros de radiación ultravioleta y sobre la calidad del aire), falta desarrollar otros sistemas de alertas tempranas para el resto de fenómenos naturales, antropogénicos y socio-naturales, así como capacitar a la población para su correcto entendimiento. Finalmente, el mayor desafío es la articulación y las reformas legislativas en las leyes secundarias y vinculadas, además del diseño de políticas públicas, presupuestales, adecuaciones institucionales, administrativas y operativas, acordes a esos cambios legislativos y que no sean meras acciones gubernamentales sino políticas públicas integrales.

Más allá de las adecuaciones al marco normativo, deben considerarse los problemas para reducir los riesgos de una megaurbe. Uno de los retos para el gobierno local es que las políticas públicas tengan una visión integral, conjunta, que optimice recursos y capacidades institucionales para todas las administraciones, independientemente del partido o grupo que esté al frente del poder ejecutivo. La gestión integral de riesgos de desastres promueve un enfoque holístico del hábitat, que es parte de la planeación, la presupuestación, la vigilancia, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas, así como la actuación de actores sociales y privados en aspectos de vivienda, transporte, economía, medio ambiente, patrimonio cultural y construido, al tiempo que considera la violencia social y de género. Todos éstos son elementos relacionados con la reducción de riesgos; pero ello no sirve de mucho si se le desconoce y si no se desarrollan comportamientos éticos que garanticen su éxito.

Las 16 delegaciones integraban en 2010 a casi 8.9 millones de habitantes,⁴⁰ y la Zona Metropolitana del Valle de México, a 20.1 millones. Esto lleva a considerar los problemas centrales que enfrenta en conjunto la Ciudad de México y aquellos que enfrenta cada una de las delegaciones que la conforman. En el ámbito de la ciudad, los riesgos son los siguientes: *a)* alto, por actividad sísmica, sequías, hundimientos por extracción de agua y por riesgos socio-organizativos; *b)* medio, por explosiones e incendios, lluvias torrenciales, inundaciones y sistemas invernales; y *c)* bajo, por incendios forestales y caída de ceniza por explosión volcánica.⁴¹

El principal riesgo que puede afectar a toda la ciudad es la actividad sísmica, que tiene distintos comportamientos en las delegaciones. Se consideran de muy alto riesgo Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Benito Juárez e Iztapalapa; de alto riesgo, Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Coyoacán y Tlalpan; de riesgo medio, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Iztacalco y Xochimilco; y de bajo riesgo, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta y Tláhuac. Las zonas de riesgo muy alto y alto son de suelos blandos, por haber sido áreas lacustres de los lagos de Texcoco y Xochimilco.⁴² Dada esta realidad, debe considerarse que

⁴⁰ Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2010 la Ciudad de México tenía 8'851 080 habitantes, y la Zona Metropolitana del Valle de México, 20'116 842 habitantes, incluyendo a los 60 municipios de los estados de México e Hidalgo. Véase: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Número de habitantes" [en línea]. [Fecha de consulta: noviembre 2015.] Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/> y también el cuadro 5.13, Zona Metropolitana del Valle de México: población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2010 de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda, 2010. La estimación de la Encuesta Intercensal 2015 del Inegi marca una población de 8'918 653 habitantes residentes en viviendas particulares habitadas en el Distrito Federal.

⁴¹ Según el investigador Roberto Quaas (del Cenapred), *op. cit.*, nota 37.

⁴² Se hace referencia a ello en el *Manual de diseño de obras civiles: diseño por sismos*, de la Comisión Federal de Electricidad, 2008. Véase Ciudadanos en Red,

el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal requiere actualización, ya que las últimas modificaciones datan de 2004. La actualización tendría que considerar mejores disposiciones de habitabilidad y seguridad ante riesgos de desastres múltiples que pueden ser concatenados. Asimismo, esta realidad exige que haya mayor coordinación entre las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México, lo que a su vez requiere que estén preparadas para prevenir y solventar a la brevedad posible los problemas que pudieran surgir por un gran sismo.

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México ofrece un modelo que seguir. Muestra avances significativos en cuanto a capacitación y respeto al comando de mando del personal encargado de protección civil en situaciones de riesgo. Asimismo, cuenta con un plan interno de protección civil digital (virtual), con las características de sus edificios (desde planos por piso hasta zonas de seguridad y rutas de evacuación) y la infraestructura y equipamiento urbano del entorno en el que se encuentran dichos edificios (presencia de riesgos como gasolineras, rutas por las que llegará ayuda, bomberos y hospitales cercanos, entre otros). Las dependencias gubernamentales deberían reproducir el modelo del Tribunal para permitir una mejor coordinación, incluso con otros actores en el territorio.

Aunado al riesgo sísmico, hay proyectos inmobiliarios cuyo impacto urbano, ambiental y de riesgos de desastres debe ser revisado. El derecho al suelo apto y seguro es algo lejano para la población de escasos recursos que busca opciones de vivienda en la periferia, en zonas intraurbanas de riesgo (inundación, minas, barrancas inestables, antenas y cables de alta tensión eléctrica) o en zonas de conservación ecológica. Es necesario considerar obras de interés social que resuelvan esta problemática y que, al mismo tiempo, se garantice el otorgamiento de permisos de construcción con diagnóstico y evaluación de

“Zonas del DF en riesgo por temblores”, 1 de octubre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://ciudadanosenred.com.mx/zonas-del-df-en-riesgo-por-temblores/>

riesgos. Es por ello que se vuelve imprescindible contar con el Atlas de Riesgo como instrumento obligatorio para la planeación segura de la Ciudad de México, tanto para proyectos públicos como privados. Asimismo, es necesario que se dé seguimiento a la normatividad delegacional vigente y que se garantice su cumplimiento. Relacionado con esto, la dinámica de crecimiento urbano ha creado mayores dificultades a la movilidad y el tránsito urbano; la ciudad crece en forma dispersa y desordenada, dinámica que no contribuye a la resiliencia urbana y promueve mayores riesgos de desastre. Es imperativo garantizar la construcción de viviendas seguras, accesibles y suficientes y evitar la edificación en zonas de alto riesgo.

Se deben tomar en consideración las demandas de las asociaciones civiles por una planeación y gestión urbana democrática que permita participar en el diseño y la concepción de proyectos. La inversión pública y social debe mejorar la seguridad física y estructural. Desde la perspectiva de la gestión integral de riesgos de desastres, planear y construir ciudades resilientes requiere reconocer y fomentar la participación social y ciudadana articulada e informada, para lo cual es preciso abrir espacios amplios de articulación, incluyentes y democráticos.

Falta desarrollar alertamientos para todos los riesgos hidrometeorológicos y antropogénicos. No hay simulacros de evacuación en barrios, colonias, unidades habitacionales, centros comerciales, hoteles, centros deportivos, cines, estadios y auditorios. Quienes habitan o visitan la Ciudad de México deben poder reconocer los riesgos a los que están expuestos y no permitir la construcción de riesgos en el territorio que habitan; construir conocimientos en colectividad; proponer medidas para reducir brechas de desigualdad; construir capacidades para la resiliencia; exigir a las y los funcionarios, legisladores y líderes locales el derecho a la gestión integral de riesgos de desastres, a la planeación del hábitat y gestión del desarrollo urbano y regional; conformar brigadas comunitarias para la detección, análisis y conocimiento de amenazas; tener acceso a la transferencia de riesgos mediante el aseguramiento; contribuir en la vigilancia y monitoreo de

medidas de prevención y mitigación de riesgos; organizar sistemas comunitarios de alertamiento temprano para amenazas múltiples; tener la formación para la atención básica de emergencias; participar en procesos de rehabilitación, reconstrucción y reubicación.

Conocer los riesgos que se enfrentan para prevenirlos y que la gente participe en ese proceso no resuelve el problema de las personas que tendrán cargos de decisión cuando ocurra un desastre. La actual Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal establece la homologación de la estructura orgánica administrativa de las unidades de Protección Civil delegacionales (en algunas sólo hay personal operativo para atender emergencias, pocas unidades tienen cargos responsables de lo normativo, capacitación, prevención de riesgos, vinculación social). Si bien se establece la participación de mujeres en cargos de decisión, es necesario eliminar los estereotipos discriminatorios que limitan la participación de mujeres en la Protección Civil y en los cuerpos de rescate.

Los cuerpos de bomberos y equipos de brigadistas requieren capacitación permanente y sueldos de acuerdo con su grado de responsabilidad y exposición para proteger la vida de la población. No pueden seguir siendo voluntarios sin paga ni equipo ni profesionalización. También se requiere que su certificación se refrende para garantizar que se mantienen al tanto de los cambios e innovaciones que se den en este ámbito. Éste es un ámbito en el que la Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal debe seguir participando y ampliar sus funciones.

C. Conclusiones

A partir de la información presentada, tanto del marco normativo como de las consideraciones en torno a la prevención y reducción de riesgos, la gestión integral de riesgos de desastres y las problemáticas identificadas, se pueden establecer las principales obligaciones de las instancias públicas de la Ciudad de México en temas de prevención y reducción de riesgos:

1. Dar prioridad a la tarea preventiva en la reducción de desastres o riesgos a fin de que las alertas y evacuaciones informadas ayuden a salvar vidas y reducir pérdidas materiales;
2. Reducir el índice de vulnerabilidad en la Ciudad de México, que incide en mejorar las condiciones de vida de algunos grupos sociales, como las personas en situación de calle o quienes habitan en asentamientos irregulares y en zonas de alto riesgo (con propensión a deslaves o los estragos de las inundaciones);
3. Asegurar el mantenimiento físico estructural de escuelas, hospitales e instalaciones vitales de seguridad pública en caso de producirse un impacto por fenómeno natural, un accidente o algún acto criminal;
4. Supervisar la profesionalización de las personas que imparten cursos de protección civil e inspeccionan las condiciones de seguridad de edificios públicos y privados;
5. Propiciar que las y los servidores públicos se conviertan en multiplicadores de la cultura de la prevención y la reducción de riesgos entre la población;
6. Coordinar las delegaciones con los servicios de emergencia para que sus acciones no interfieran entre sí y ofrezcan una respuesta organizada y coherente;
7. Coordinarse en particular con la Secretaría de Educación Pública, las universidades públicas y privadas para que el conocimiento sobre la resiliencia urbana sea generalizado, desde la educación preescolar hasta la superior, adaptando a cada nivel educativo los conocimientos de la prevención y reducción de desastres;
8. Revisar y actualizar la Ley de Protección Civil del Distrito Federal, así como elaborar y publicar los nuevos reglamentos;
9. Difundir y entregar a cada habitante de la Ciudad de México su atlas de riesgos por delegación y por colonia; y
10. Divulgar los resultados de evaluaciones sobre protección civil que hagan algunas organizaciones internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos,

la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y otras regionales, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, así como los resultados y los compromisos de la campaña de 100 ciudades resilientes.

Asimismo, se pueden establecer los retos más importantes a los que se debe dar respuesta:

1. Revisar y actualizar la Ley de Protección Civil del Distrito Federal y emitir su reglamento, en los que se utilice la concepción original de la gestión integral de riesgos de desastres en el glosario, y un marco teórico para un lenguaje común, incluyente, sencillo y didáctico, que considere la diversidad social, la igualdad de género y el enfoque de derechos humanos; se busquen soluciones a los problemas que diferentes grupos pueden experimentar después de un siniestro; y se privilegie la prevención;
2. Tipificar en la Ley y en su reglamento el proceso de la construcción social de riesgos de desastres y establecer protocolos de actuación y sanciones para causantes y responsables de acciones y omisiones, tanto por parte del gobierno como de empresas y personas;
3. Ampliar el conocimiento de riesgos de desastres, cuya desatención puedan implicar disminución de la resiliencia urbana. La mayoría de quienes habitan y transitan en la Ciudad de México no consideran más riesgos que los sismos y relegan otro tipo de amenazas. Es necesario actualizar el conocimiento, tanto en el sistema educativo formal como mediante campañas masivas de información y aprendizaje, sobre la prevención y reducción de riesgos;
4. Acompañar los alertamientos tempranos con capacitación y guías, para que la población sepa actuar en consecuencia, en simulacros con y sin previo aviso, así como en eventos reales;

- construir sistemas de alertamiento para todas las posibles amenazas identificadas localmente, ya sean naturales o antropogénicas;
5. Concretar la difusión del Atlas de Riesgos, ya que permitirá tomar mejores decisiones sobre riesgos, tomando en consideración las amenazas a la seguridad nacional y sus posibles efectos adversos sobre el mercado inmobiliario (tema que debe ser investigado);
 6. Promover la profesionalización y ampliación del número de los terceros acreditados, mediante campañas de formación y convocatorias abiertas;
 7. Capacitar a los tribunales, al Tribunal Administrativo y Superior de Justicia, para que conozcan las consecuencias que se pueden producir por el incumplimiento de las obligaciones en esta materia (exigibilidad del Programa de Derechos Humanos);
 8. Mejorar el sistema de alerta sísmica;
 9. Ampliar la perspectiva de los fenómenos que ponen en riesgo a la Ciudad de México;
 10. Ampliar el horizonte de las contrapartes de la Secretaría de Protección Civil, con todas las organizaciones de la sociedad civil afines;
 11. Prevenir el número de deslizamientos y socavones que se producen en la Ciudad de México; fenómenos geomorfológicos vinculados también con el manejo de cuencas hidrológicas y fenómenos hidrometeorológicos.
 12. Instalar una escuela de capacitación semejante a la del Centro Nacional de Prevención de Desastres;
 13. Convencer a los medios de hacer más programas y documentales sobre prevención y reducción de desastres;
 14. Propiciar entre personal docente y profesionales de la Pedagogía la creación de juegos didácticos sobre protección civil, prevención y reducción de riesgos de desastres;
 15. Difundir públicamente los resultados de las inspecciones de protección civil a edificios públicos, establecimientos mercantiles, estadios, centros deportivos, entre otros; y

16. Conceder facilidades fiscales a los propietarios de inmueble urbanos que sufran daños por fenómenos naturales y/o antropogénicos.

Con este marco, el Programa hace énfasis en aquellos elementos que se considera sentarán bases sólidas para la realización de la prevención y reducción de riesgos en la Ciudad de México.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, que toda persona tenga acceso a la información de los riesgos naturales y antropogénicos a los que está expuesta durante el desarrollo de sus actividades en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

| Objetivo específico 12.1. Armonizar la legislación local | | | | | |
|---|---|--|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 178. Mejorar el marco legal y normativo de protección civil y reducción de riesgos vigente en la Ciudad de México con base en los estándares internacionales. | 178.1. Se incorpora en la Constitución de la Ciudad de México el tema de la seguridad humana tomando en consideración la gestión integral de riesgos y la resiliencia. 178.2. Mecanismo de seguimiento al cumplimiento de la normatividad establecido con medidas preventivas para evitar el riesgo. | Tema de la seguridad humana incorporado en la Constitución de la Ciudad de México. Mecanismo establecido. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Comisión de Protección Civil de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos Eje transversal: Derechos humanos | Se reforma la Constitución de la Ciudad de México acorde a los cambios y aprendizajes que se den en la seguridad humana. Sanciones establecidas para causantes y responsables de acciones y omisiones que resulten en pérdida de vida y daños. Evaluación del cumplimiento de las leyes armonizadas que permitan avanzar en la construcción del derecho a la resiliencia. |
| 179. Identificar y armonizar los artículos de la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal que no cumplen con la normatividad internacional y la gestión integral de riesgos de desastres. | 179.1. Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal armonizada con los instrumentos internacionales correspondientes relacionados con la gestión integral de riesgos de desastres. | Artículos armonizados en la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal respecto al total de artículos identificados que deben ser modificados. | | | |

Objetivo específico 12.2. Identificar grupos en situación de vulnerabilidad para la prevención y reducción de riesgos

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|--|---|---|--|--|
| 180. Desarrollar un índice de situaciones de vulnerabilidad social con participación de la academia, sociedad civil y presupuesto asignado para prevenir riesgos. | 180.1. Diversidad social y de género, aspectos sociales, culturales, económicos y políticos que aumenten la susceptibilidad al riesgo identificados. 180.2. Zonas en que se encuentran las poblaciones con mayor grado de vulnerabilidad ante fenómenos naturales y antropogénicos identificados. | Índice de situaciones de vulnerabilidad social. | Secretaría de Protección Civil de la Ciudad de México Secretaría de Gobierno Consejo para Prevenir la Discriminación de la Ciudad de México | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Riesgos a los que se pueden enfrentar los diferentes grupos de personas que viven en esas zonas identificados.</p> <p>Información dada a conocer para la prevención y reducción de riesgos.</p> <p>Acciones de reacomodo o evacuación y reubicación inmediata realizadas a personas y grupos en situación de vulnerabilidad en zonas de alto riesgo de desastres.</p> |

| Objetivo específico 12.3. Integrar la protección civil, la reducción de riesgos y la gestión integral de riesgos de desastres y el enfoque de derechos humanos en los programas curriculares de educación | | | | | |
|---|--|---|---|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 181. Integrar la perspectiva de protección, reducción de riesgos y gestión integral en los programas de educación, garantizando un curso por año escolar en temas de protección civil y reducción de riesgos. | 181.1. Cursos y currículos diseñados sobre prevención y reducción de riesgos en proyecto piloto. | Cursos y currículo diseñados e implementados. | Secretaría de Educación del Distrito Federal Instituto de Educación Media Superior | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos Enfoque transversal: Derechos humanos | Perspectiva integrada en el nivel medio y superior, garantizando un curso por año escolar en temas de protección civil, prevención y reducción de riesgos. Programas de formación de protección civil y gestión integral de riesgos de desastres, integrados en la currícula profesional. |
| | 181.2. Personal docente capacitado en los temas correspondientes en proyecto piloto. | Escuelas que ofrecen cursos funcionales de protección civil y de reducción de riesgos respecto al total de escuelas en ese nivel educativo. Personal docente capacitado en las escuelas. | Universidad Autónoma de la Ciudad de México | | |

|Objetivo específico 12.3. Integrar la protección civil, la reducción de riesgos y la gestión integral de riesgos de desastres y el enfoque de derechos humanos en los programas curriculares de educación | | | | | |
|---|--|---|---|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| | 181.3. Actividades de detección y prevención de riesgos en las zonas cercanas a las escuelas y en colaboración con las unidades político-administrativas realizadas. | Número de actividades de detección y prevención realizadas. | Secretaría de Educación del Distrito Federal Instituto de Educación Media Superior | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos Enfoque transversal: Derechos humanos | Investigación científica aplicada promovida con universidades y centros de investigación desde la perspectiva de la protección civil, reducción de riesgos y gestión integral. |
| | 181.4. Exámenes teóricos y prácticos sobre protección civil y reducción de riesgos que diferencian entre factores naturales y socialmente construidos realizados. | <p>Alumnos y alumnas que aprobaron el componente teórico respecto al total de alumnas y alumnos que lo tomaron.</p> <p>Alumnos y alumnas que aprobaron el componente práctico respecto al total de alumnas y alumnos que lo tomaron.</p> <p>Alumnos y alumnas lesionados o fallecidos en caso de un desastre respecto al total de alumnos y alumnas en ese nivel escolar.</p> | Universidad Autónoma de la Ciudad de México | | |

| Objetivo específico 12.4. Establecer sistemas de alertamiento temprano sobre fenómenos que se concatenan y de pronóstico de amenazas para fenómenos naturales y antropogénicos | | | | | |
|--|---|--|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 182. Utilizar la tecnología más avanzada de la georreferencia para determinar con exactitud las características de las personas y las zonas de riesgo. | 182.1. Características de las personas y las zonas de alto riesgo han sido determinadas. | Sistemas de alertamiento temprano creados para todo tipo de amenazas naturales o socialmente creadas. | Secretaría de Protección Civil de la Ciudad de México Secretaría de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal Órganos político-administrativos | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos Enfoque transversal: Derechos humanos | Sistemas de alertamiento temprano creados para fenómenos específicos y procesos concatenados. |
| | 182.2. Mapas de riesgo actualizados con base en la información tanto científica como comunitaria. | | | | |
| | 182.3. Sistemas de alertamiento temprano, con información oficial y participación comunitaria creados. | | | | |
| 183. Elaborar campañas de comunicación y difusión con mensajes sencillos y amenos sobre las diversas amenazas y fenómenos concatenados, y los sistemas de alertamiento temprano. | 183.1. Campañas elaboradas con los diferentes medios de comunicación para distribuir esta información, considerando los diferentes grupos de población a los que van dirigidas. | Número de campañas llevadas a cabo por año y por tipo de medio. Resultados de un muestreo aleatorio sobre la población que conoce las campañas. | Oficial Mayor Secretaría de Protección Civil | Totalidad de la población de la Ciudad de México informada sobre amenazas y fenómenos concatenados y sistemas de alertamiento temprano. | |
| | 183.2. Campañas implementadas en forma permanente. | Número de campañas llevadas a cabo por año y por tipo de medio. Resultados de un muestreo aleatorio sobre la población que conoce las campañas. | | | |

Objetivo específico 12.5. Usar las herramientas virtuales que tienen los tres poderes del Gobierno de la Ciudad de México para adaptarlas e integrar la información de protección civil y gestión integral de riesgos de desastres

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|--|----------------------------|---|---|--|
| 184. Ampliar la capacidad de las aplicaciones virtuales existentes para que integren la información y los sistemas de protección civil. | 184.1. Todas las aplicaciones virtuales incorporan y proporcionan información de protección civil. | Aplicaciones actualizadas. | Secretaría de Protección Civil de la Ciudad de México | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | Las aplicaciones virtuales incluyen la gestión integral de riesgos de desastres. |

| Objetivo específico 12.6. Promover la participación ciudadana en la vigilancia y control de la construcción social de riesgos de desastres | | | | | |
|--|--|--|---|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 185. Fomentar la participación, formación y capacitación de contralorías ciudadanas para monitorear la construcción social de riesgos. | 185.1. Programa de capacitación y formación de contralorías ciudadanas diseñado. | Contralorías ciudadanas organizadas, capacitadas y en funcionamiento en zonas de alto riesgo. | Secretaría de Protección Civil de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos Enfoque transversal: Derechos humanos | Existencia de contralorías ciudadanas que incluyen la gestión integral de riesgos de desastres. |
| | 185.2. Contralorías ciudadanas creadas. | Recomendaciones presentadas por las contralorías ciudadanas respecto al número de recomendaciones consideradas por Protección Civil. | Órganos político-administrativos | | Existencia de contralorías ciudadanas en cada uno de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México. |
| | 185.3. Prueba piloto de las contralorías ciudadanas implementada en las unidades político-administrativas de alto riesgo para que sus recomendaciones sean prioritarias en el mejoramiento de los programas de protección civil. | Resultados de la prueba piloto y recomendaciones para el mejoramiento de los programas de protección civil. | | | |
| 186. Evaluar mediante encuestas la percepción y conocimiento sobre protección civil y reducción de riesgos. | 186.1. Capacitación brindada para crear Atlas Comunitarios de Riesgos, principalmente en zonas de alto riesgo. | Encuesta basada en muestreo aleatorio estratificado para determinar las percepciones. | | | Encuestas de conocimiento sobre riesgo, protección civil y reducción de riesgos realizadas y comparadas con años previos. |
| | | Mejoría de la percepción sobre el riesgo, la protección civil y la reducción de riesgos. | | | Capacitación brindada a la población en colonias, barrios, unidades habitacionales y comunidades para crear Atlas Comunitarios de Zonas de Alto Riesgo. |

III. Conclusiones

Asumir la gestión integral de riesgos de desastres como eje de la política pública implica hacer transitar las medidas reactivas de la protección civil que maneja desastres hacia la conciencia preventiva en todos los procesos del entorno construido y la vida social. Los cambios a la Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, la emisión de su reglamento y leyes asociadas son fundamentales para que ocurra este cambio en el gobierno. Esto, sin embargo, no es suficiente, ya que las personas, como parte de comunidades, deben cambiar también de actitudes reactivas a preventivas, mediante la formación y el acompañamiento gubernamental.

En México hemos experimentado situaciones de riesgo cuando se ha permitido, o al menos no prohibido, que se asentaran personas en lechos de ríos o que se construyeran edificaciones en zonas no aptas para ello. Es cierto que en esas decisiones hay un cálculo de probabilidades. Sabemos que es posible un sismo de grado 10 en la Ciudad de México, pero, como no es posible determinar cuándo pueda ocurrir, se toma la estrategia más sencilla de asumir que, porque no ocurrió hoy, no ocurrirá mañana. Asimismo, se asume que aquellos lugares en que se habita o se vive cumplen con los ordenamientos legales, de modo que son seguros aun y cuando se presente un fenómeno natural de gran intensidad. Los efectos de los errores y las omisiones es el aspecto humano que incluye la gestión integral de riesgos de desastres, en particular porque los fenómenos naturales no afectan a todas las personas por igual (sin que eso implique que todo el análisis se pueda reducir al efecto de desastres sobre las variables sociales, económicas y políticas con las que se agrupa a la gente). Por tanto, uno de los mayores retos para lograr una ciudad segura y resiliente reside en cambiar la forma de pensarnos como sociedad. Si bien es cierto que los gobiernos existen para proveer ciertos bienes públicos, como la seguridad, también es cierto que se requiere dar mayor relevancia a la prevención para lograr mayor eficiencia y efectividad en la provisión de esos bienes

públicos. Al mismo tiempo, es innegable que, en esa nueva forma de vernos como sociedad, debemos aprender a prevenir aquello que nos puede afectar como personas y como parte de diferentes comunidades. El reto reside en aprender a cooperar en formas diferentes, en que se aprovechen al máximo las complementariedades entre gobierno y sociedad civil, previendo lo que puede ocurrir. De esta forma, la gestión integral de riesgos de desastres requiere participación, diálogo y actuación horizontal con la sociedad, la contraparte fundamental para orientar el actuar gubernamental y de las empresas.

Avanzar en la alineación de las políticas públicas con la gestión integral de riesgos de desastres, incorporando implícita y explícitamente una perspectiva de igualdad de género y la progresividad del ejercicio pleno de los derechos humanos, es una garantía para construir socialmente resiliencia y sustentabilidad de la vida colectiva urbana y regional. Asimismo, utilizar la investigación y el conocimiento que se generan en los ámbitos nacional e internacional en torno a los temas de reducción de riesgos y difundir ese conocimiento en el sistema educativo y en los medios masivos de comunicación permitirán un mayor grado de preparación ante diferentes eventualidades. El simple hecho de saber a lo que nos enfrentamos en un sismo, una tormenta eléctrica o deslizamientos de ladera permitirá actuar en forma tal que se salve un mayor número de vidas.

Entender las causas profundas de la construcción de riesgos de desastres, aprender de la atención tanto de los pequeños accidentes cotidianos como de los desastres catastróficos, permite la adaptación a los ciclos de la naturaleza, no siempre previsible, y mejorar nuestro entorno construido. Se concibe la necesidad de fortalecer la preparación y atención ante desastres, pero aún más la corresponsabilidad en canalizar esfuerzos institucionales y presupuestales gubernamentales, de personas, grupos sociales y de empresas nacionales e internacionales en forma articulada para identificar, prevenir y reducir riesgos. De esta manera, se anticipa una mayor vigilancia ciudadana a través de contralorías ciudadanas de protección civil y gestión integral de

riesgos de desastres, atlas de riesgos y sistemas de alerta temprana comunitarios para todo tipo de riesgo. El mayor compromiso de investigadores e investigadoras en universidades y centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, terceros acreditados y brigadistas institucionales reside en la capacitación masiva y la construcción de un hábitat seguro y resiliente para toda persona que viva y transite en la Ciudad de México y la Zona Metropolitana del Valle de México. De hecho, es preciso que el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México adquiera valor vinculante para la política pública y en la organización social.

Bibliografía

AGUILAR Zínser, Adolfo, Cesáreo Morales y Rodolfo F. Peña. *Aún tiembla. Sociedad política y cambio social: el terremoto del 19 de septiembre de 1985*. México, Grijalbo, 1986.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial. *El Fondo de Desastres Naturales de México. Una reseña*. México, Secretaría de Gobernación / Secretaría de Hacienda y Crédito Público / Banco Mundial / Global Facility for Disaster Reduction and Recovery / Federal Department of Economic Affairs de la Confederación Suiza, 2012.

CARDONA, Omar D. “Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos. Programa para América Latina y el Caribe; informe resumido”. Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento de Desarrollo Sostenible-División de Medio Ambiente, 2005 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/35060/INDICADORES_DE_RIESGO_DE_DESASTRES_BID.pdf

——— “La gestión del riesgo colectivo. Un marco conceptual que encuentra sustento en una ciudad laboratorio” [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.desenredando>.

- org/public/articulos/2007/articulos_omar/Gestion_Riesgo_Ciudad_Laboratorio21-09-05LaRED.pdf
- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. México, 2010 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre 2015.] Disponible en: <http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/Carta%20de%20la%20Ciudad%20de%20Mexico%20por%20el%20Derecho%20a%20la%20Ciudad.pdf>
- CASTRO, Cecilia, y Luisa Emilia Reyes. *Desastres naturales y vulnerabilidad de las mujeres en México*. México, Instituto Nacional de las Mujeres / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre 2015.] Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100834.pdf
- “Ciudades Rurales ¿sustentables? ¿Ciudades incluyentes e igualitarias en Chiapas?”. Mimeo. México, Centro de Investigación y Estudios para el Desarrollo y la Igualdad Social, 2013.
- “La gestión integral de los riesgos de desastres en la gestión local del desarrollo. Una perspectiva de género.” s.l., Instituto Municipal de las Mujeres de Carmen, Campeche / Centro de Investigación y Estudios para el Desarrollo y la Igualdad Social / Instituto Nacional de las Mujeres, 2010.
- Ciudadanos en Red. “Zonas del DF en riesgo por temblores”. 1 de octubre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://ciudadanosenred.com.mx/zonas-del-df-en-riesgo-por-temblores/>
- Declaración de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y la Defensa de la Vida. Tiquipaya (Bolivia), octubre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://movimientos.org/es/content/declaración-de-la-conferencia-mundial-de-los-pueblos-sobre-cambio-climático-y-defensa-de-la>
- Directrices prácticas sobre la protección de las personas en situación de desastres naturales. Documento de la ONU A/HRC/16/43/Add.5 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.]
- ENARSON, Elaine, y B. H. Morrow (eds.). *The Gendered Terrain of*

Disasters. Through Women's Eyes. Miami, International Hurricane Center, Laboratory for Social and Behavioral Research, Florida International University, 2000.

Estrategia Internacional de Reducción de Desastres de las Naciones Unidas. *La gestión del riesgo de desastres hoy. Contextos globales, herramientas locales*. s.l., EIRD / Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2008.

——— *Terminología sobre reducción del riesgo de desastres*. Ginebra, UNISDR, 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDR-TerminologySpanish.pdf

Instituto Federal Electoral, El Colegio de México (colab.). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México, IFE / Colmex, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: noviembre 2015.] Disponible en: http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo de Población y Vivienda, 2010.

——— “Número de habitantes” [en línea]. [Fecha de consulta: noviembre 2015.] Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/>

JOHNSON, Branden B., y Vincent T. Covello (eds.). *The Social and Cultural Construction of Risk: Essays on Risk Selection and Perception*. Norwell (Massachusetts), D. Reidel, 1987.

KÄLIN, Walter. “A Human Rights-Based Approach to Building Resilience to Natural Disasters”. En: *Brookings*, 6 de junio de 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/papers/2011/06/06-disasters-human-rights-kaelin#.ViB5xvVYFZ4.facebook>

——— “Sendai Framework. An Important Step Forward for People Displaced by Disasters” [en línea]. En: *Brookings*, 20 de marzo de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2015/03/20-sendai-disasters-displaced-kalin>

- LAVELL, Allan (coord.). *La gestión local del riesgo, conceptos y prácticas*. Guatemala, Programa Regional para la Gestión del Riesgo en América Central / Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central /Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.
- Ley del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 27 de noviembre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-fb161f42cc12fcc2ce254cc18225a79e.pdf>
- Ley General de Protección Civil. En: *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2012.
- Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015: Aumento de la resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres. Extracto del informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres. Kobe, 18 a 22 enero 2005, UNISDR [en línea]. [Fecha de consulta: octubre 2015.] Disponible en: www.unisdr.org/wcdr y <http://www.un.org/spanish/conferences/wcdr/2005/>
- Marco de Sendai, Tercera Conferencia Internacional para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas. Sendai, UNISDR, 2014.
- MOLIN Valdés, Helena (ed.). *Cómo desarrollar ciudades más resilientes. Un manual para líderes de los gobiernos locales. Una contribución a la campaña mundial 2010-2015. Desarrollando ciudades resilientes - ¡Mi ciudad se está preparando!* Ginebra, EIRD, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre 2015.] Disponible en: http://www.unisdr.org/files/26462_manualparalideresdelosgobiernosloca.pdf
- “México, entre los 40 países con pérdidas económicas más altas en desastres”. En: *El Economista*, México, 27 de octubre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/10/27/mexico-entre-40-paises-perdidas-economicas-mas-altas-desastres>
- “Ofrece GDF asesoría a estados del centro sobre seguridad”. *El Universal*, México, 29 de abril de 2013 [en línea]. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad/116634.html>

- ONU-Habitat. “Presentación Ciudades más Seguras”. ONU-Habitat-Oficina Regional para América Latina y el Caribe [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://onuhabitat.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67&Itemid=25
- Organización de las Naciones Unidas. Estrategia de Yokohama para un Mundo más Seguro: Directrices para la Prevención de los Desastres Naturales, la Preparación para Casos de Desastre y la Mitigación de sus Efectos, en que figuran los principios, la estrategia y el plan de acción. En: Informe de la Conferencia Mundial sobre la reducción de los desastres naturales, A/CONF.172/9, cap. I, resolución 1, anexo 1, 1994.
- Iniciativa de las Ciudades ante el Cambio Climático Global. Oslo, ONU, 2009.
- Organización Panamericana de la Salud. *Fundamentos para la mitigación de desastres en establecimientos de salud* [en línea]. 2ª ed., Washington, OPS, 2004. Disponible en: <http://www.proteccioncivil.gob.mx/work/models/ProteccionCivil/Resource/59/2/images/fmdes.pdf>
- ORTIZ, Enrique. “Participación social en la encrucijada. Basado en la Carta por el Derecho a la Ciudad”, conferencia. México, HIC-AL, 2013.
- “Pérdidas por desastres naturales bajan”. En: *El Economista*, México, 8 de enero de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre 2015.] Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/01/08/perdidas-desastres-naturales-bajan>
- PINEDA, Perla. “Capacitan para reducir riesgos”. En: *El Economista*, México, 27 de octubre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/10/27/capacitan-reducir-riesgos>
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Mesas de Retroalimentación, Reducción de riesgos, Actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, 30 de noviembre de 2015.
- “Metodología para implementar el enfoque de derechos

- humanos en la labor legislativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, 2015.
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013
- Programa Sectorial de Protección Civil 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de octubre de 2014.
- QUAAS, Roberto. “Una visión integral de los riesgos desde los ayuntamientos”, 1ª Reunión Nacional de Protección Civil para gobiernos locales. s.l., Cenapred, 2011.
- RAMOS Radilla, Violeta (ed.). *Guía básica para la elaboración de atlas estatales y municipales de peligros y riesgos. Evaluación de la vulnerabilidad física y social*. México, Secretaría de Gobernación-Centro Nacional de Prevención de Desastres (serie Atlas Nacional de Riesgos), 2006 [en línea]. Disponible en: cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/57.pdf
- Reglamento de la Ley de Protección Civil del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de diciembre de 2005 (última reforma: 21 de diciembre de 2007).
- Reporte Nacional de México rumbo a Habitat III. México, Secretaría de Gobernación, 2015.
- WATTS, Jonathan. “La crisis del agua en la Ciudad de México”. En: *The Guardian*, 12 de noviembre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: noviembre de 2015.] Disponible en: <http://www.theguardian.com/cities/2015/nov/12/la-crisis-del-agua-de-la-ciudad-de-mexico>
- WISNER, Ben. *Desastres y derechos humanos: lecciones desde El Salvador* [en línea]. Mimeo. Disponible en: http://www.radixonline.org/resources/op-ed_en_espanol.doc
- “Lies, Damned Lies, and Statistics”. Global Network of Civil Society Organisations for Disaster Reduction, 18 de marzo de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://gndr.org/fr/news/events/past-events/wcdrr2015/item/1370-lies-damned-lies-and-statistics.html>
- WISNER, B., et al. *At Risk: Natural Hazards, People’s vulnerability and Disasters*. 2ª ed., Londres, Routledge, 2003.

Capítulo 13. Derecho a la salud



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

El derecho del ser humano a la salud se reconoce en varios instrumentos internacionales¹ de derechos humanos. El primer reconocimiento

¹ Véanse párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además de estos dos documentos, el derecho a la salud está plasmado en instrumentos dirigidos a algunos grupos que por su condición presentan mayor riesgo de exclusión social. Así, el derecho a la salud se reconoce en el numeral *iv* del inciso *e* del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965; en el apartado *f* del párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979; así como en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. Análogamente, el derecho a la salud ha sido proclamado por la Comisión de Derechos Humanos (Resolución 1989/11), así como en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993; en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994;

se hizo en el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,² que establece: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³ contiene la disposición más exhaustiva del derecho internacional de los derechos humanos sobre el derecho a la salud. En virtud del párrafo 1º del artículo 12 del Pacto, los Estados reconocen “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

La Observación general número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas⁴ precisa el contenido normativo del derecho a la salud, identificando los siguientes elementos esenciales e interrelacionados que componen ese derecho:

- a) *La disponibilidad.* El Estado deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de salud, así como de programas, en particular

y en la Declaración y Programa de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, que contienen definiciones de la salud reproductiva y de la salud de la mujer.

² La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

³ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1971 y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981.

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 14 (2000), relativa al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (párrafo 2) [en línea]. [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm14s.htm>

programas de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, y medidas para proteger a todas las personas en situación de exclusión social, especialmente las mujeres, las y los niños y jóvenes y las personas adultas mayores. Esos establecimientos y servicios deberán estar en condiciones sanitarias adecuadas, contar con personal médico y profesional capacitado y bien remunerado, así como con los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la Organización Mundial de la Salud;

b) *La accesibilidad*. Se basa en cuatro principios que se complementan:

i) *La no discriminación*. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más excluidos y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos como la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o posición social, situación económica, lugar de nacimiento, impedimentos físicos o mentales, estado de salud (incluidos el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida), orientación sexual y situación política, social o de otra índole que tengan por objeto o por resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud;

ii) *La accesibilidad física*. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial de las personas en situación de exclusión social o marginadas, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, las y los niños y jóvenes, las personas adultas mayores, las personas con discapacidades y las personas con el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida;

- iii) *La accesibilidad económica (asequibilidad)*. Los pagos por servicios de atención de la salud y otros servicios relacionados deberán basarse en el principio de equidad a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos;
 - iv) *El acceso a la información*. Comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud;
- c) *La aceptabilidad*. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir, respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades y, a la par, sensibles a los requisitos del género y del ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas;
- d) *La calidad*. Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia, potable y condiciones sanitarias adecuadas.

Además, el derecho a la salud está consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es obligación del Estado garantizarlo. El artículo 4º constitucional establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución.

Asimismo, el artículo 123 constitucional y las leyes reglamentarias de la seguridad social constituyen la mayor protección para la vida de las y los mexicanos. Efectivamente, desde la gravidez tanto para el producto como para la madre, el nacimiento, la enfermedad, los accidentes, la invalidez, la vejez y la muerte de las personas están protegidos por las instituciones de seguridad social, las cuales cubren a 70 por ciento de la población mexicana.⁵

El derecho a la salud y a la vida, cuyo cumplimiento es responsabilidad del Estado, está señalado en las siguientes fracciones del artículo 123 constitucional:

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

Apartado A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

[...]

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos

⁵ Instituto Mexicano del Seguro Social, Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018, México, IMSS, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/PIIMSS_2014-2018_FINAL_230414.pdf

y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso.

[...]

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

[...]

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a [...].⁶

Apartado B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

[...]

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los

⁶ Se citan 22 ramas económicas.

derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

[...]

Las leyes sobre salud vigentes en la Ciudad de México son:⁷

Ley de Protección a la Salud de los no Fumadores en el Distrito Federal, cuyo objeto se define en el artículo 1 en los siguientes términos:

I. Proteger la salud de la población de los efectos nocivos por inhalar involuntariamente el humo de la combustión del tabaco, en lo sucesivo humo de tabaco.

II. Establecer mecanismos, acciones y políticas públicas tendientes a prevenir y disminuir las consecuencias derivadas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de la combustión [del] tabaco en cualquiera de sus formas, y

III. Definir y establecer las políticas y acciones necesarias para reducir el consumo de tabaco y prevenir la exposición al humo, así como la morbilidad y mortalidad relacionadas con el tabaco.

Ley de Salud del Distrito Federal, donde se establecen los derechos y las obligaciones en materia de salud para la población. En el artículo 2 se dispone:

⁷ Gobierno del Distrito Federal, Prontuario Normativo [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de febrero de 2016.] Disponible en: <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/index>

Los habitantes del Distrito Federal, independientemente de su edad, género, condición económica o social, identidad étnica o cualquiera otro, tienen derecho a la protección a la salud. El Gobierno del Distrito Federal y las dependencias y entidades federales, en el ámbito de sus respectivas competencias, tiene la obligación de cumplir este derecho.

En tanto que, de acuerdo con el artículo 3, el derecho a la protección a la salud se regirá por los principios de universalidad, equidad y gratuidad.

Ley de Salud Mental del Distrito Federal, cuyo artículo 1, fracción II, define como parte de su objeto:

Establecer los mecanismos adecuados para la promoción, prevención, evaluación, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y fomento de la salud mental en instituciones de salud pública del Distrito Federal, así como para personas físicas o morales de los sectores social y privado, que coadyuven en la prestación de servicios.

En el artículo 3, la ley citada establece:

Toda persona que habite o transite en el Distrito Federal, independientemente de su edad, género, condición social, condiciones de salud, religión, identidad étnica, orientación sexual o cualquiera otro, tienen derecho a la salud mental.

El Gobierno, las dependencias e instituciones públicas, sociales y privadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de garantizar el cumplimiento de este derecho, mediante una política transversal, con respeto a los derechos humanos y con un enfoque de género.

Además, el 19 de enero de 2016 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Salud del Distrito Federal. En este caso se modificó el artículo 26 en su fracción III, por lo que se dispone que

los Servicios de Salud Pública, como parte del Sistema de Salud del Distrito Federal, se encargan de prestar atención médica “Contribuyendo a la prestación de atención médica de cualquier nivel, incluyendo los programas ‘Medicina a Distancia’, ‘Detección oportuna de enfermedades crónicas’ y ‘El Médico en tu Casa’ entre otros”.⁸

B. Principales problemáticas

Según el Programa General de Desarrollo 2013-2018, el Distrito Federal presenta una transición epidemiológica que se caracteriza por el predominio de enfermedades crónico-degenerativas. La atención de estas enfermedades en los hospitales de la Ciudad de México casi se triplicó entre los años 2000 y 2011: en 2000 se brindó atención a 183 mil personas por enfermedades como diabetes y enfermedades cardiovasculares, y para 2011 la cifra se incrementó a 516 mil personas.⁹ Sin embargo, pueden formularse algunas precisiones. En primer lugar, tanto las enfermedades infecciosas como las crónico-degenerativas tienen un impacto diferencial según los grupos de población (etarios, por sexo, sociales, entre otros), y la evolución de la incidencia no siempre tiene el mismo sentido. En lugar de detectar una sola tendencia, es preciso revisar los problemas específicos que afectan más a unos grupos que a otros. En segundo lugar, un mejor enfoque supone considerar de modo integral el derecho a la salud, incluyendo aspectos como la prevención y el saneamiento, y no sólo la incidencia de la enfermedad.

⁸ Jefatura de Gobierno, Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Salud del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de enero de 2016.

⁹ Véase: Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 5 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf

Esperanza de vida, fecundidad y natalidad

La esperanza de vida es similar a la del año 2008, cuando se realizó el primer *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*: fue de 75.9 años en 2008 y de 75.84 años en 2013.¹⁰

Mortalidad y principales enfermedades

La tasa bruta de mortalidad en el Distrito Federal aumentó sensiblemente: pasó de 5.4 defunciones por cada 1000 habitantes en 2007 a 6.5 defunciones por cada 1000 habitantes en 2013.¹¹ La cifra supera el promedio nacional de 5.7 defunciones por cada 1000 habitantes al año.¹²

Las seis principales causas de mortalidad en el Distrito Federal son las enfermedades del corazón, la diabetes *mellitus*, los tumores malignos, las enfermedades cerebrovasculares, las enfermedades del hígado e influenza y neumonía. Es significativo el incremento de muertes por accidentes y violencia, particularmente entre las y los jóvenes.

La tasa de mortalidad por accidentes de tránsito es superior para los hombres que para las mujeres: 17.6 contra 6.4, respectivamente.¹³ Al

¹⁰ Secretaría de Salud del Distrito Federal, *Agenda estadística 2013*, México, Sedesa, 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.salud.df.gob.mx/portal/media/agenda2013_portal/inicio.html

¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2013*, México, INEGI, c2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2015.] Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/aepef/2013/AEGPEF_2013.pdf

¹² *Idem*.

¹³ Secretaría de Salud, *Rendición de cuentas en salud 2012*, México, Ssa, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/dedss/descargas/rcs/rcs_2012.pdf

respecto, se necesitará evaluar los resultados de la implementación del nuevo Reglamento de Tránsito que entró en vigor el 15 de diciembre de 2015, y cuya finalidad es reducir significativamente los accidentes de tránsito.

El cáncer de mama y el cérvico-uterino son problemas de salud pública prioritarios. Datos de la *Agenda estadística 2011* de la Secretaría de Salud del Distrito Federal reportan que los tumores malignos derivados de dichas enfermedades fueron la tercera causa de mortalidad general en mujeres durante 2010, con tasas de 14.5 y 6.5 por cada 100 mil mujeres.¹⁴

Para 2012, la tasa de mortalidad por cáncer mamario fue de 22.7 por cada 100 mil mujeres mayores de 25 años.¹⁵ Esta tasa, en relación con la que se registró en el primer *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, que fue de 23.9,¹⁶ disminuyó en poco más de una defunción.

En comparación con el año 2007, cuando se reportaron 12 defunciones de menores de 1 año por cada 1000 nacidos vivos, la tasa de mortalidad infantil del Distrito Federal reportada en el año 2011 se incrementó en poco más de 2 muertes de menores de un año, pasando de 12 a 14 defunciones por cada 1000 nacidos vivos.¹⁷

¹⁴ Secretaría de Salud del Distrito Federal, *Agenda estadística 2011*, México, Sedesa, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: 16 de marzo de 2016]. Disponible en: <http://www.salud.df.gob.mx/portal/media/Agenda2011/INDEX.HTML>

¹⁵ Secretaría de Salud, *2º Informe de labores 2013-2014*, México, Ssa, septiembre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 16 de marzo de 2016.] Disponible en: http://www.salud.gob.mx/unidades/transparencia/informes/Segundo_Informe_de_Labores_de_la_Secretaria_de_Salud_2013-2014.pdf

¹⁶ Información obtenida de: Secretaría de Salud, *Salud México 2001-2005, Información para la rendición de cuentas*, México, 2006, Anexos Estadísticos.

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2013*, op. cit., nota 11.

Desnutrición, obesidad y trastornos alimenticios

En la Ciudad de México, la desnutrición y otras deficiencias nutricionales se ubican en el lugar 16 entre las primeras causas de muerte,¹⁸ al mismo tiempo que aumentan el sobrepeso y la obesidad.

En cuanto a la población adulta (20 años y más), en la Ciudad de México el sobrepeso y la obesidad en hombres presentan un incremento en 2012 en relación con el año 2006. El primero pasó de 43.8 a 44.8 por ciento; y la segunda, de 26.0 a 29.5 por ciento. La obesidad en mujeres adultas también aumentó: de 34.2 a 37.7 por ciento.¹⁹ En el nivel nacional, la prevalencia conjunta de sobrepeso y obesidad en mujeres fue de 73.0 por ciento.²⁰ En el Distrito Federal ésta fue de 73.4 por ciento, lo que representa 2.7 millones de personas. La prevalencia nacional de varones con sobrepeso y obesidad fue de 69.4 por ciento, mientras que en la capital del país fue de 74.3 por ciento, es decir, 2 millones de personas.

En el ámbito nacional, 34.4 por ciento de las y los escolares (de 5 a 11 años de edad) y 35.0 por ciento de las y los adolescentes (de 12 a 19 años de edad) presentaron sobrepeso y obesidad; mientras que en el Distrito Federal estas prevalencias fueron de 35.2 y 38.9 por ciento, es

¹⁸ Secretaría de Salud del Distrito Federal, *Agenda estadística 2009*, México, Sedesa, 2010 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.salud.df.gob.mx/portal/media/Agenda_2009/index.html

¹⁹ Instituto Nacional de Salud Pública, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Resultados por entidad federativa 2012. Distrito Federal, México, INSP, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/DistritoFederalOCT.pdf> (Los datos siguientes de sobrepeso y obesidad del Distrito Federal provienen de esta fuente.)

²⁰ Instituto Nacional de Salud Pública, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Resultados nacionales 2012, México, INSP, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf> (Los datos siguientes de sobrepeso y obesidad nacionales provienen de esta fuente.)

decir, 1.06 y 1.1 millones de personas, respectivamente. En el Distrito Federal, 8.2 por ciento de las y los niños menores de 5 años tenían sobrepeso y obesidad; en tanto que en el ámbito nacional la cifra fue de 9.7 por ciento.

Si bien el Gobierno del Distrito Federal ha implementado políticas para prevenir el sobrepeso y la obesidad, éstas han resultado insuficientes y de poco impacto para lograr la transformación del ambiente obesigénico.²¹ Las acciones requeridas exigen un diseño de políticas libre de conflictos de intereses, al margen de la influencia de las grandes empresas que pueden sentirse y verse afectadas por las regulaciones propuestas por organismos internacionales, nacionales y personas expertas.²²

De acuerdo con datos registrados por los Centros de Integración Juvenil, la prevalencia de trastornos alimenticios es de uno a tres casos por cada 100 personas adolescentes en México. Casi una de cada 100 mujeres jóvenes padece anorexia nerviosa, y entre dos y tres, presentan bulimia. Por otra parte, entre 50.0 y 70.0 por ciento de las personas con sobrepeso son comedoras compulsivas. Entre 5.0 y 15.0 por

²¹ “Entre los principales elementos que conforman el ambiente obesigénico se encuentran: la omnipresente publicidad de alimentos con altos contenidos de azúcares y grasas, en especial dirigida a la infancia: el etiquetado confuso y desorientador de los alimentos; la falta absoluta de educación y orientación nutricional entre la población: el predominio de la comida *chatarra* en las escuelas y centros de trabajo; el abandono del suministro de agua potable en los bebederos de escuelas y lugares públicos, reemplazado por la oferta de bebidas azucaradas, y la reducción generalizada de la actividad física”. Tomado de El Poder del Consumidor, *El ambiente obesigénico. Entre el poder legislativo y el ejecutivo. Manifiesto por la salud alimentaria*, México, Fundación Heinrich Böll / Oxfam / Rostros y Voces FDS A.C. [en línea]. [Fecha de consulta: 5 de octubre de 2015.] Disponible en: https://mx.boell.org/sites/default/files/manifiesto_salud_alimentaria_1.pdf

²² La Alianza por la Salud Alimentaria, *Distrito Federal, Políticas para la prevención de la obesidad*, México, mayo de 2013, p. 1.

ciento de las mujeres jóvenes presenta algún síntoma que apunta hacia algún trastorno de la alimentación. Estos trastornos se inician alrededor de los 16 años, pero el rango oscila entre los 11 y los 25, aunque no se puede descartar la existencia de estos problemas después de esta edad.²³

Enfermedades no transmisibles: cáncer y diabetes

Las enfermedades no transmisibles ubican al Distrito Federal en el quinto peor lugar según la mortalidad estandarizada en comparación con otras entidades federativas.²⁴

Cabe subrayar que la capital del país ha tenido una importante reducción en las enfermedades crónico-degenerativas: las enfermedades del corazón pasaron de 59.1 a 50 muertes, mientras que las defunciones por diabetes *mellitus* bajaron de 74.8 a 63.0, y los tumores malignos pasaron de 75.0 a 25.9 decesos por cada 100 mil habitantes.²⁵

El Distrito Federal, junto con Sonora, tiene el tercer lugar de la tasa nacional de mortalidad por cáncer mamario: 22.7 muertes por cada 100 mil mujeres mayores de 25 años.²⁶

Contaminación del agua y aire

En la Zona Metropolitana del Valle de México, la contaminación del aire anticipa alrededor de 4 mil muertes y ocasiona ausencias laborales que equivalen a 2.5 millones de días. Las partículas suspendidas en el aire tienen una relación directa con el aumento de casos de neumonía, bronconeumonía, otitis media y aguda, enfermedades del corazón y hepáticas, dermatitis, debilitamiento del sistema inmunológico,

²³ *Idem.*

²⁴ Secretaría de Salud del Distrito Federal, *Agenda estadística 2013*, *op. cit.*, nota 10.

²⁵ Secretaría de Salud, *Rendición de cuentas en salud 2012*, *op. cit.*, nota 13.

²⁶ Secretaría de Salud, *2º Informe de labores 2013-2014*, *op. cit.*, nota 15.

lesiones en el sistema nervioso y rinitis, que afecta el crecimiento de las niñas y los niños. La población más desprotegida está compuesta por niños y niñas, personas adultas mayores y personas que padecen enfermedades respiratorias.²⁷

En relación con el agua, en el capítulo correspondiente se estima que, para 2003, todos los cuerpos de agua del valle de México presentaban algún grado de contaminación: sólo 10.0 por ciento se encontraba poco contaminado; 20.0 por ciento, contaminado; y 70.0 por ciento, altamente contaminado.²⁸ La falta de acceso al suministro de agua potable en cantidad suficiente que padecen distintas zonas de la capital del país tiene repercusiones graves para la salud de las personas, ya que no pueden acceder a los mínimos vitales requeridos para el consumo humano.

Adicciones: tabaquismo y alcoholismo

Según datos de la Encuesta Nacional de Adicciones 2011, el Distrito Federal ocupa el primer lugar nacional en el consumo de tabaco, el segundo en el uso de alcohol y el tercero en el abuso de drogas consideradas ilegales. Estas posiciones se mantuvieron desde la integración del primer *Diagnóstico* hasta el año 2011.²⁹

²⁷ Instituto Mexicano para la Competitividad, “¿Cuánto nos cuesta la contaminación del aire en México? Impactos en salud y en productividad para 34 ciudades mexicanas”, México, Imco, septiembre de 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/Anexo-MetodoI%C3%B3gico-24Sep13.pdf>

²⁸ Georgina Pineda, “Contaminada, 70% del agua que se consume en el Valle de México”. En: Centro Virtual de Información del Agua, 15 de abril de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.agua.org.mx/index.php/noticias-nacionales/7830-contaminada-70-del-agua-que-se-consume-en-el-valle-de-mexico>

²⁹ Comisión Nacional para la Prevención de Adicciones, Encuesta Nacional de Adicciones 2011. Alcohol, México, Conadic, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta:

El porcentaje de mujeres jóvenes que consumen tabaco se incrementó de 10.0 por ciento en el primer *Diagnóstico* a 12.4 en 2012. En contraste, el consumo de tabaco en los hombres jóvenes disminuyó, al pasar de 19.0 por ciento en el primer *Diagnóstico* a 17.4 en 2012.³⁰

En cuanto a la población juvenil, de acuerdo con la Encuesta de Consumo de Drogas en Estudiantes del Distrito Federal de 2007, coordinada por la Secretaría de Educación Pública, el consumo de drogas y alcohol se incrementó entre adolescentes y jóvenes de secundaria y bachillerato al pasar de 15.2 a 17.8 por ciento. Esta encuesta también reveló que uno de cada cuatro jóvenes en la capital del país inicia el consumo de alcohol antes de los 12 años.³¹

Virus de inmunodeficiencia humana y síndrome de inmunodeficiencia adquirida

Según datos del Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, en México se notificaron, del año 1983 a 2014, 174 564 casos de sida; de ellos, 15.1 por ciento se concentraba en el Distrito Federal (26 287 personas), por lo que era la entidad federativa con el mayor número de casos.³²

En la capital del país, 46.9 por ciento de las personas que viven con el virus de inmunodeficiencia humana tienen entre 35 y 49 años

17 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_ALCOHOL.pdf

³⁰ *Idem.*

³¹ Comisión Nacional para la Prevención de Adicciones, Encuesta Nacional de Adicciones 2011. Drogas Ilícitas, México, Conadic, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS_.pdf

³² Comisión Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, *Mujeres y... el VIH y el sida en México*, México, Censida, 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de octubre de 2015]. Disponible en: http://www.censida.salud.gob.mx/descargas/epidemiologia/M_V_S.pdf

de edad; y 30.3 por ciento, entre 25 y 34 años. Es decir, más de dos terceras partes de las personas atendidas en la Clínica Especializada Condesa tienen entre 25 y 49 años. Un informe de esta clínica en 2013 caracterizaba así la situación del síndrome de inmunodeficiencia adquirida en el Distrito Federal:

- La Ciudad de México tiene la epidemia más antigua del país ya que los primeros casos de sida fueron diagnosticados en 1983.
- Se estima que a finales de 2012, un total de 40 mil personas vivían con VIH en el Distrito Federal.
- Este número representa el 17% del total nacional (225 000) lo que le confiere al Distrito Federal la prevalencia de VIH más alta del país con 0.79.
- Entre enero y octubre del 2013 se detectan 2,742 personas con VIH en el DF, lo que representa el 30% de todas las detecciones del país.
- En el Distrito Federal se encuentra el 21.4% de los casos notificados de VIH y SIDA a nivel nacional.

[...]

Detección 2013

- Durante el periodo enero-diciembre de 2013, se recibieron en el área de Detección y Consejería un promedio mensual superior a 1,500 personas.
- De las cerca de 19 mil personas que acudieron voluntariamente a la CEC [Clínica Especializada Condesa] a solicitar la prueba de detección, el 15.2% resultaron positivas a VIH, es decir, 2,876 nuevos diagnósticos.
- De las pruebas de VIH realizadas en la Clínica el 19.9 de los hombres, el 2.7% de las mujeres y el 32.7% de las mujeres transgénero resultaron positivas a VIH.
- Desde 2008 a la fecha se ha tenido un incremento del 569% en el servicio de detección de la Clínica Especializada Condesa, con un promedio de crecimiento anual de 14.3%.

- El desempeño de los consejeros que trabajan en el servicio de detección ha aumentado en promedio 20 % anualmente. En el 2013, cada consejero atendió a más de 3,000 personas.³³

Los factores de riesgo y la situación de exclusión social definen las características de la epidemia en cada grupo poblacional. En México la epidemia del virus de inmunodeficiencia humana en hombres está esencialmente relacionada con factores de riesgo; en mujeres, la exclusión social es la característica que la determina. Según diagnóstico realizado por la Clínica Condesa (2014), las mujeres viven en un contexto de alta exclusión social y económica, mientras que los hombres se caracterizan por tener mayores comportamientos de riesgo sexual; asimismo, 70 por ciento de las mujeres cursaron menos de 9 años de estudios y 72 por ciento de los hombres cursaron 10 o más años; 17 por ciento de las mujeres son viudas y 82 por ciento tienen hijos e hijas; alrededor de 70 por ciento de las mujeres que viven con el virus de inmunodeficiencia humana adquirieron el virus a través de su pareja estable; 90 por ciento son heterosexuales y perciben bajos ingresos.³⁴

Salud mental

Otro problema de salud importante en el contexto de la Ciudad de México es el de los trastornos mentales y del comportamiento: depresión,

³³ Secretaría de Salud del Distrito Federal, “Informe epidemiológico del VIH/SIDA en la Ciudad de México, 2013”, México, Sedesa, Programa de VIH/SIDA de la Ciudad de México, Clínica Especializada Condesa, s.f. [en línea]. [Fecha de consulta 26 de febrero de 2016.] Disponible en: http://condesadf.mx/pdf/informe_2013.pdf

³⁴ Mesa de Trabajo para la atención integral a las personas con VIH, Conclusiones y Recomendaciones, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014. Disponible en http://condesadf.mx/pdf/recomendaciones_VIH_opt.pdf

ansiedad, consumo de alcohol, autolesiones, esquizofrenia y trastorno bipolar. Las grandes ciudades se caracterizan por factores estresantes como el entorno físico superpoblado y pobre, los altos niveles de violencia, los accidentes, la inseguridad, el desempleo, entre otros. Por esas razones, la población es más propicia a padecer este tipo de enfermedades. Evidencia de ello es que en la *Agenda estadística 2014*, la Secretaría de Salud del Distrito Federal registra que, de 1'104 146 consultas externas por especialidad otorgadas en aquel año, 47 495 (4.3 por ciento) se otorgaron en psiquiatría y 215 443 (19.5 por ciento) en la especialidad de salud mental. Comparativamente, la suma de estas cifras es significativamente superior al número de consultas externas brindadas por otras especialidades: cirugía, 83 671 (7.5 por ciento); medicina interna, 76 350 (6.9 por ciento); pediatría, 90 964 (8.2 por ciento); gineco-obstetricia, 123 645 (11.2 por ciento); otorrinolaringología, 25 344 (2.2 por ciento); traumatología y ortopedia, 94 192 (8.5 por ciento).³⁵⁻

Enfermedades infecciosas: dengue y chikungunya

La Secretaría de Salud del Distrito Federal informó que se atendieron más de 160 casos de chikungunya en las unidades de salud del Gobierno del Distrito Federal. Todos los casos registrados han sido de personas infectadas en otras entidades federativas.³⁶

³⁵ Secretaría de Salud del Distrito Federal, *Agenda estadística 2014*, México, Sedesa [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de marzo de 2016.] Disponible en: http://www.salud.df.gob.mx/portal/media/agenda2014_portal/inicio.html

³⁶ Pedro Domínguez, “En el DF, 160 casos de chikungunya: Ahued”. En: *Milenio*, México, 8 de agosto de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 8 de agosto de 2015.] Disponible en: http://www.milenio.com/region/DF-casos-chikungunya-Ahued-infectados-SSDF-enfermedad-aegypti-mosquito_0_569343097.html

El Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades registró, al cierre de 2012, 52 128 casos de dengue y 170 defunciones por esa causa.³⁷ El panorama epidemiológico de fiebre por dengue y fiebre hemorrágica por dengue indica una tendencia hacia su aumento. De este modo, mientras que hasta la semana 30 de 2013 se habían confirmado 16 246 casos de la enfermedad, en el mismo periodo de 2012 se contabilizaron 10 070, lo que implica un aumento del 61.3 por ciento.³⁸

El panorama de las principales enfermedades que afectan la salud de las y los capitalinos descrito revela que, aunque las enfermedades infectocontagiosas siguen teniendo una tasa de mortalidad alta, ya no representan el principal problema de salud pública en la Ciudad de México. Han sido sustituidas, en la tabla de mortalidad, por enfermedades del corazón, la diabetes *mellitus*, tumores malignos, enfermedades cerebro-vasculares, enfermedades del hígado y accidentes.

Estas cifras son altas y obligan a su atención, más aún porque estas enfermedades se pueden prevenir, son tratables o curables si son detectadas a tiempo. Asimismo, las enfermedades relacionadas con la contaminación del aire y del agua, los problemas de trastornos alimenticios, el tabaquismo y el alcoholismo, la salud mental, así como el virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida constituyen riesgos y amenazas para la población capitalina y presentan en la Ciudad de México tasas superiores a la media nacional. El crecimiento de capitalinas y capitalinos afectados por enfermedades infecciosas como el dengue y chikungunya requiere redoblar la vigilancia epidemiológica y la difusión sobre esta problemática.

³⁷ Laura Torivio, “Se disparan los casos del contagio de dengue en el país”. En: *Excelsior*, México, 7 de agosto de 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 8 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/07/912479>

³⁸ *Idem.*

Disponibilidad y aceptabilidad del sistema de salud

De acuerdo con la *Agenda estadística 2013* de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, el número de personas que utilizaron los servicios e instalaciones de salud del Gobierno del Distrito Federal fue de 2'490 606, que representan 62.0 por ciento de la población local sin seguridad social que utilizó al menos una vez al año estos servicios. La población sin seguridad social para el año 2013 fue de 4'014 999; de estas personas, 2.8 millones estaban afiliadas al Seguro Popular del Distrito Federal, lo que pone de manifiesto que más de un millón doscientos mil habitantes no tienen acceso a los servicios de salud locales.

Si bien existe una Ley que establece el Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carecen de Seguridad Social Laboral, todavía hay desigualdad en el acceso al tratamiento requerido y a los beneficios del sistema de salud.³⁹

Para atender a esta población, la Secretaría de Salud del Distrito Federal cuenta con una red de 419 unidades médicas (número que aumentó en 111 unidades médicas desde el año 2008); de éstas, 381 son de consulta externa y 38 son hospitales.⁴⁰ Estos recursos materiales se consideran insuficientes, ya que las 2512 camas censables significan 0.6 camas por mil habitantes y representan 5.9 por ciento del total nacional de camas del sector público para población no derechohabiente de la seguridad social.⁴¹ En la Ciudad de México, las unidades de seguridad social alcanzan el número de 237 unidades médicas de primer, segundo y tercer nivel.⁴²

³⁹ *Agenda estadística 2013, op. cit., nota 10.*

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Estimación con datos de la fuente anterior, nota 39.

⁴² Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Catálogo Único de Unidades Médicas del ISSSTE, diciembre de 2011 [en línea].

Es importante precisar que respecto a la posición que se reportó en *Rendición de cuentas en salud 2011*, el Distrito Federal avanzó un puesto en la reducción del tiempo de espera en la atención ambulatoria, ya que en 2011 era de 37.6 minutos⁴³ y para 2012 fue de 34.4 minutos.⁴⁴

El Sistema Nacional de Salud está constituido por las siguientes instituciones de seguridad social: el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las instituciones específicas para las y los trabajadores de Petróleos Mexicanos, de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina y otras que dan servicios a las y los trabajadores del sector formal de la economía y sus familias; la Secretaría de Salud, los Servicios Estatales de Salud y el programa Instituto Mexicano del Seguro Social-Prospera, que presta servicios a la población que no tiene seguridad social; así como el sector privado, que presta servicios a la población con capacidad de pago.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, entre 2005 y 2010, la proporción de la población derechohabiente del país pasó de 50.1 a 64.6 por ciento, mientras que en el Distrito Federal aumentó de 58.3 a 65.1 por ciento. En términos absolutos, la población derechohabiente del país se incrementó de 19.7 a 54.9 millones en ese periodo; la del Distrito Federal aumentó en ese mismo intervalo de tiempo de 2.1 millones a 4.6 millones, es decir, tuvo un crecimiento de 2.5 millones, que representa 119 por ciento de incremento en cinco años. Estos aumentos se explican en gran medida, sobre todo en el nivel nacional, por el crecimiento en el Seguro Popular, que pasó de una cobertura de 2.8 millones a 10.2 millones, en tanto que en

[Fecha de consulta: 19 de octubre de 2015.] Disponible en: http://sgm.issste.gob.mx/medica/medica_documentacion/cat_unico_uni_med_dic2011.pdf

⁴³ Secretaría de Salud, *Rendición de cuentas en salud 2011*, México, Ssa, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/dedss/descargas/rcs/rcs_2011.pdf

⁴⁴ Secretaría de Salud, *Rendición de cuentas en salud 2012*, *op. cit.*, nota 13.

el Distrito Federal se incrementó de 75.4 miles a 383.2 miles.⁴⁵ La población asalariada que tenía doble afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 2010 era de 275 403 en todo el país y de 37 350 en el Distrito Federal.⁴⁶

En 2010, el Distrito Federal registraba 8.85 millones de habitantes, en tanto que las instituciones de seguridad social tenían registrados más de 4.6 millones de derechohabientes,⁴⁷ de los cuales 2.9 millones correspondían al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.⁴⁸

La mayoría de las instalaciones pertenecientes a la Secretaría de Salud del Distrito Federal fueron construidas antes de los años ochenta y bajo el esquema de Distrito Federal, donde los servicios médicos hospitalarios dependientes del Gobierno local estaban destinados fundamentalmente a urgencias médicas, traumatismos, quemaduras, atención infantil y de violencia. La atención hospitalaria y servicios de salud pública dependían directamente del gobierno federal. La población capitalina se atendía de manera fundamental en los hospitales General, Juárez, Infantil, de la Mujer y otros hospitales o institutos en la capital del país. Con la descentralización y el Seguro Popular, la población de la ciudad fue excluida de servicios médicos de segundo y tercer nivel, lo que obligó al Gobierno del Distrito Federal

⁴⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, II Censo de Población y Vivienda 2005 y Censo de Población y Vivienda 2010, consulta interactiva, disponibles respectivamente en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=2 y http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=1

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Indicadores sobre seguridad social en México”, México, CEPF, 15 de abril de 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/indicadores/gaceta/2013/iescefp0152013.pdf>

a remodelar las unidades y construir hospitales a fin de acercar los servicios a las comunidades y tomar en cuenta las características de la población beneficiaria, aunque no se ha subsanado el déficit.

Acceso y calidad de los servicios de salud

Considerando a los institutos y hospitales federales ubicados en la capital del país, la Ciudad de México es la entidad con mayores recursos humanos y materiales: en 2006 se reportaron 3.2 médicos y 4.1 enfermeras por cada mil habitantes. Sin embargo, la población local tiene deficiente acceso a los servicios de salud. Esto se explica por la infraestructura hospitalaria y el personal disponible en el sector. Para 2011 los servicios de salud del Gobierno del Distrito Federal contaban con sólo 1.1 médicos y 1.4 enfermeras para cada mil habitantes, mientras que los indicadores internacionales recomiendan 3.2 médicos y 8.8 enfermeras por cada mil habitantes.⁴⁹

En 2014 y 2015, distintos movimientos de enfermeras y otras personas trabajadoras de la salud pusieron en evidencia la existencia de malas condiciones de trabajo y la violación de las relaciones laborales y la legislación del trabajo por las autoridades al no respetar la contratación, la estabilidad laboral, la calificación profesional, y por las carencias en material y equipo para el desempeño adecuado en el cuidado de la salud.⁵⁰

⁴⁹ Dirección General de Información en Salud, *Indicadores de recursos materiales y humanos*, México, Dirección General de Información en Salud, 2006 [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/estadisticas.html>

⁵⁰ “Se gesta movimiento de enfermeras, trabajadores sociales y terapeutas”. En: *La Jornada*, México, 8 de diciembre de 2014 [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/12/08/sociedad/046n2soc>

“Situación laboral de enfermeras y enfermeros en el Isste es peor que en el resto del sector”. En: *La Jornada*, México, 16 de enero de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/01/16/sociedad/035n1soc>

Según *Rendición de cuentas en salud 2012* de la Secretaría de Salud, en el Distrito Federal el tiempo promedio de espera en consulta externa es de 34.3 minutos, lo que colocó a la capital de país, en el año 2012, en la posición número 30 del país (la posición número 1 la ocupa la entidad con el menor tiempo de espera y la posición 32 la entidad con el mayor tiempo de espera).

La mala calidad del servicio es un tema recurrente en las quejas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por presuntas violaciones al derecho a la salud, imputables a los distintos hospitales adscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En dichas quejas se destaca que los recursos humanos no son suficientes para cubrir la demanda de intervención: en ocasiones no hay personal médico que supla las ausencias, aunado a que tampoco se cuenta con personal de enfermería suficiente para la atención de las y los pacientes; se carece de medicamentos, instrumental médico, estudios de gabinete e insumos suficientes y necesarios para brindar la atención de manera eficaz, o algunos de ellos se encuentran deteriorados o dañados por su uso.

Resulta relevante el seguimiento de la recomendación 5/2014 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal –por mala práctica médica, en la que personal médico y de enfermería al realizar sus actividades, en algunos casos, ocasionó innecesariamente dolores o sufrimientos graves, físicos y mentales a niños y niñas, y en otros la muerte–, para evaluar las medidas correctivas y las causas que originan estas violaciones al derecho a la salud y la vida,⁵¹ planteamientos realizados en las mesa de retroalimentación del derecho a la salud por

⁵¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 5/2014. México, octubre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de octubre de 2015.] Disponible en: http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/reco_1405.pdf

organizaciones de la sociedad civil.

Uno de los mayores pendientes sigue siendo el reconocimiento del derecho a una muerte sin dolor como un derecho humano de las y los pacientes que así lo pidan para interrumpir activamente la agonía de quienes sufren dolores intensos por enfermedades degenerativas o incurables, así como alguna discapacidad grave.⁵²

Sin embargo, también hay avances en el acceso a la salud. Por ejemplo, el programa “El Médico en tu Casa” tiene como principales objetivos atender a personas adultas mayores impedidas para trasladarse a algún centro de salud u hospital; personas con alguna discapacidad que les impide trasladarse; personas postradas de manera permanente en cama; personas que tienen una enfermedad terminal; y mujeres embarazadas que no estén en control prenatal. Hasta noviembre de 2015, se informó que se habían visitado más de 1’090 000 casas, otorgado 5358 consultas médicas, e identificado a 97 994 personas en condición de exclusión social, 7561 con discapacidad, 379 personas enfermas postradas, 89 923 personas adultas mayores sin movilidad, 40 personas en abandono total, 91 con enfermedades terminales a las que se les otorgaron cuidados paliativos y 14 354 embarazadas (de las cuales, 5546 no habían asistido a consulta ginecológica).⁵³

Cabe mencionar que el 1 de diciembre de 2015 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó reformas para hacer ley el programa “El Médico en tu Casa”.⁵⁴ Por ello, se adiciona la fracción XIX, al

⁵² Propuesta realizada por la organización de la sociedad civil Dejemos de Hacer nos Pendejos, A.C.

⁵³ Consejo de Salud del Distrito Federal, Cuadragésima Novena Reunión Ordinaria, 11 de noviembre de 2015.

⁵⁴ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, “Por unanimidad, ALDF aprueba hacer ley el Programa “El Médico en tu Casa”, 1 de diciembre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 11 de enero de 2016.] Disponible en: <http://aldf.gob.mx/comsoc-por-unanimidad-aldf-aprueba-hacer-ley-programa-medico-tu-casa--23010.html>

artículo 6 y la fracción XXIII al artículo 11 y se reforma la fracción XXII del artículo 11 y la III del artículo 26 de la Ley de Salud del Distrito Federal.⁵⁵

Presupuesto

Mientras que el gasto total nacional destinado a salud en 2012 equivale a 6.2 por ciento del producto interno bruto, en la Ciudad de México apenas alcanza 0.4 por ciento.⁵⁶ El gasto de hospitales e institutos federales en la capital del país supera el 0.67 por ciento del producto interno bruto.⁵⁷ Datos contrastantes con los indicadores internacionales que recomiendan destinar 8.0 por ciento del producto interno bruto al cuidado de la salud. Por su parte, el gasto en salud representa 3 por ciento del presupuesto total,⁵⁸ proporción que está por debajo de la destinada a seguridad, vivienda, protección social y transporte.

C. Conclusiones

La actualización del *Diagnóstico* y las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones plantean temas prioritarios que pueden destacarse en las políticas y programas que el Gobierno de la Ciudad viene aplicando. Los señalados con mayor énfasis son: la revisión del concepto de salud y el modelo de atención médica; la

⁵⁵ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Gaceta Parlamentaria*, 1 de diciembre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 11 de enero de 2016.] Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-a34db91758ffe51460bba59aafae16dc.pdf>

⁵⁶ Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2012.

⁵⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

⁵⁸ *Idem*.

profundización del diagnóstico considerando al conjunto de la población de la Ciudad de México y los servicios de salud que presta la seguridad social; la evaluación de los programas y la coordinación del sistema de salud en la Ciudad de México, así como la revisión del convenio de descentralización de los servicios de salud; la regularización y profesionalización de las y los trabajadores y las condiciones laborales; la deshumanización de la administración, y la participación social y ciudadana en las políticas de salud.

El principal problema en el cumplimiento del derecho a la salud señalado por la población es la falta de atención médica oportuna e integral; las carencias de personal, medicamentos, material y equipo; el deterioro creciente de los servicios; el maltrato en la atención y la ausencia de mecanismos de reclamación y participación en los servicios de salud. Esta problemática puede atenderse a partir de abordar los siguientes temas:

Redefinición del concepto de salud y del modelo de atención médica. Se destaca la importancia de ampliar y profundizar la definición de la salud, ya que se identifica o se equipara solamente con atención médica curativa. Es relevante abordar el tema de la salud como un derecho humano que es consecuencia o expresión de las condiciones de vida y de trabajo de una sociedad, y en su cuidado debe privilegiarse la promoción de la salud, la detección oportuna de las enfermedades y la prevención de las condiciones que atentan contra la salud y la vida.

En este sentido, la educación en salud y la regulación sanitaria son fundamentales, particularmente en la información y control de patrones de consumo morboso en la alimentación, las bebidas, los medicamentos y hábitos de convivencia. La vigilancia estricta de las instituciones a las empresas que lucran con la salud y la vida de los ciudadanos debe complementarse con el establecimiento de mecanismos de participación social y profesional. La revisión de la ética de las prácticas en salud debe considerar el enfoque de género y si son personas adultas mayores. El concepto de salud mental y las transformaciones que se presentan en la salud en el trabajo, producto de los cambios

tecnológicos y la precarización del empleo son aspectos por examinar. Es relevante atender el enfoque de género en la atención médica, la prevención de embarazos precoces en niñas y la reflexión sobre el derecho a morir con dignidad. Resulta importante considerar el carácter colectivo de la enfermedad, ya que se vincula con la respuesta social al cuidado a la salud.

Diagnóstico parcial e incompleto. Si bien las enfermedades crónico-degenerativas, las muertes violentas y suicidios, así como la desnutrición y la obesidad aparecen como los principales problemas de las políticas de salud de la Ciudad de México, existe el problema del diagnóstico de salud que reduce la atención sólo a la población sin seguridad social y lo enfoca en la atención médica. También existe un problema de subregistro o registro abultado de datos por el carácter nacional de la infraestructura médica, además de la migración y la dinámica metropolitana que imprimen variaciones que requieren considerarse en la actualización del diagnóstico del derecho a la salud.

Exclusión e incapacidad de los servicios de salud. Los datos de afiliación y atención en los servicios de salud del Gobierno de la Ciudad de México son contradictorios, pues existe una diferencia de más de un millón de personas entre quienes acceden a los servicios y las beneficiadas por el programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos. El Gobierno de la Ciudad de México atendió a 27.0 por ciento de la población, pero más de 2 millones de las y los capitalinos no tienen acceso alguno y a más de 25.0 por ciento no se le garantiza el derecho a la salud. Los recursos médicos y de enfermería representan la tercera parte de los servicios de salud federales en la Ciudad de México. La precarización del empleo, el deterioro de condiciones de trabajo y la falta de abasto de medicamentos constituyen un factor importante para el incumplimiento del derecho a la salud de la población.

Inequidad y deshumanización de la descentralización de salud. Al convenio de descentralización que restó capacidades al sistema de salud de la Ciudad de México se suma la restricción que hace la federación a los ingresos de la ciudad. Mientras que el gasto federal en este

rubro asciende a 2.8 por ciento del producto interno bruto, en la Ciudad de México la asignación presupuestal representa sólo 0.43 por ciento del producto interno bruto de la ciudad. La falta de coordinación del sector salud –en particular con el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y los hospitales federales– repercute de manera seria en el cumplimiento del derecho a la salud, problema que se agrava con la deshumanización de las unidades de salud, con la imposición de criterios mercantiles en la administración gerencial de dichos servicios.

El financiamiento. La participación y contraloría sociales se considera fundamental para el desarrollo de los programas y políticas de salud, así como para la vigilancia de la transparencia en el manejo de los fondos públicos y los recursos institucionales. Es importante la creación de espacios de participación social en las unidades de salud, instituciones y en los órganos político-administrativos, así como la construcción de mecanismos para exigir el cumplimiento del derecho a la salud.

Finalmente, es necesario legislar sobre el derecho a una muerte sin dolor bajo mecanismos estrictos que impidan su abuso.

En síntesis, se identifican los siguientes problemas centrales que debe abordar el Programa:

- Garantía del más alto grado de salud a la población en general.
- Garantía de atención especial a grupos en situación de exclusión social.
- Disminución de adicción a drogas y otras sustancias.
- Fortalecimiento de la capacidad institucional de atención a la salud.
- Garantía de abastecimiento de medicamentos gratuitos para los servicios de salud de la Ciudad de México.
- Fortalecimiento de la asignación de presupuesto para el sector salud de la Ciudad de México
 - Atención de las enfermedades crónico-degenerativas.

- Protocolo de atención de epidemias para la Ciudad de México.
- Atención de enfermedades mentales.
- Fortalecimiento de los programas de atención y prevención del virus de inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental de todas las personas que habitan o transitan en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

III. Conclusiones

| Objetivo específico 13.1. Fortalecer la capacidad institucional para la protección de la salud | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 187. Solicitar a la instancia correspondiente el incremento presupuestal para mejorar progresivamente los servicios de protección a la salud a fin de alcanzar el más alto nivel posible tomando en consideración el diagnóstico anual sobre las necesidades de protección de la salud (medicamentos, infraestructura, capacitación, recursos humanos, entre otros.), materiales médicos, equipo). | 187.1. Gasto programado anual incrementado que garantiza la cobertura de necesidades de protección de la salud en el más alto nivel (medicamentos, infraestructura, capacitación, recursos humanos, entre otros.). | Presupuesto otorgado al sector salud en función de cada uno de los capítulos presupuestales (medicamentos, infraestructura, capacitación y recursos humanos, entre otros) tomando en consideración el diagnóstico anual sobre las necesidades de protección de la salud. | Secretaría de Salud del Distrito Federal Servicios de Salud Pública del Distrito Federal Asamblea Legislativa del Distrito Federal | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 2. Salud Enfoque transversal: Derechos humanos | Evaluación del impacto en los rubros en que se asignó presupuesto en función de los requerimientos del más alto nivel posible de protección a la salud. |

| Objetivo específico 13.2. Fortalecer la participación ciudadana y la contraloría social en materia de salud | | | | | |
|---|---|---|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 188. Diseñar e implementar una propuesta de consejo ciudadano que colabore en la mejora de la calidad y calidez de los servicios de salud e incida en la política pública de salud. | 188.1. Consejo ciudadano constituido, con incidencia en la mejora de la calidez y calidad de los servicios. | Número de organizaciones ciudadanas que integran el consejo ciudadano. Propuestas elaboradas por el consejo ciudadano para la mejora de la calidad y calidez en el servicio. | Secretaría de Salud del Distrito Federal Contraloría General del Distrito Federal | Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: 4. Transparencia y rendición de cuentas Enfoque transversal: Derechos humanos | Propuestas del consejo ciudadano con incidencia en la elaboración de política pública para mejorar la calidez y calidad en el servicio. |

| Objetivo específico 13.3. Fortalecer la perspectiva universal y gratuita de los servicios de salud | | | | | |
|--|---|---|--|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 189. Realizar campañas de difusión que ofrezcan información a la población sobre la perspectiva universal y gratuita de los servicios de atención de la salud de primer y segundo nivel. | 189.1. Por lo menos una campaña realizada y evaluada. | Número de materiales editados. | Secretaría de Salud del Distrito Federal | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 2. Salud | Evaluación de la ampliación de la cobertura en función de las campañas realizadas. |
| | | Propuestas elaboradas. Incremento de las solicitudes de información. | | | |
| 190. Robustecer las actividades institucionales del sector salud para lograr la cobertura universal de los servicios de primer y segundo nivel a la población no asegurada en la Ciudad de México. | 190.1. Por lo menos 80% de cobertura universal de los servicios de primer y segundo nivel a la población no asegurada en la Ciudad de México. | Población atendida en los servicios de salud de primer nivel sobre el total de la población sin servicios de salud. | | Enfoque transversal: Derechos humanos | Incremento sustancial de la cobertura universal. |
| | | Población atendida en los servicios de salud de segundo nivel respecto a la población total de la población sin servicios de salud. | | | |

Objetivo específico 13.4. Garantizar el derecho a la salud de calidad para todas las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|---|--|---|--|--|
| <p>191. Fortalecer los servicios de salud integral de primer y segundo nivel, proporcionando los medios necesarios para la cobertura sustancial de la población; brindando una atención de calidad dentro de los parámetros y principios de los derechos humanos (personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario adecuado).</p> | <p>191.1. Unidades médicas nuevas.</p> <p>191.2. Unidades remodeladas.</p> <p>191.3. Unidades con mantenimiento preventivo.</p> <p>191.4. Unidades con mantenimiento correctivo, incluyendo baños para las y los usuarios de las instalaciones hospitalarias y médicas.</p> <p>191.5. Equipamiento de unidades médicas.</p> | <p>Unidades médicas nuevas sobre el total de unidades médicas nuevas programadas.</p> <p>Unidades remodeladas sobre el total de unidades médicas programadas para remodelación.</p> <p>Unidades con mantenimiento preventivo sobre el total de unidades programadas para mantenimiento preventivo.</p> <p>Unidades con mantenimiento correctivo, incluyendo baños para las y los usuarios de las instalaciones hospitalarias sobre el total de unidades programadas para mantenimiento correctivo.</p> <p>Equipamiento de unidades médicas sobre el total de unidades médicas programadas para equipamiento.</p> | <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal</p> <p>Servicios de Salud Pública del Distrito Federal</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>2. Salud</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>Totalidad de metas programadas en 2018.</p> |

| | | |
|---|---|--|
| <p>191.6. Surtimiento de medicamentos.</p> | <p>Unidades médicas abastecidas de medicamentos sobre el total de unidades médicas programadas para ser abastecidas de medicamentos.</p> | |
| <p>191.7. Recursos humanos proporcionados para la operación por área médica, paramédica y administrativa.</p> | <p>Recursos humanos proporcionados para la operación sobre el total de recursos humanos programados para la operación (este indicador puede desglosar los recursos por área médica, paramédica o administrativa).</p> | |
| <p>191.8. Capacitación continua para personal de la salud.</p> | <p>Recursos humanos capacitados sobre el total de recursos humanos programados para ser capacitados.</p> | |
| <p>191.9. Cobertura de atención a población sin seguridad social.</p> | <p>Total de personas atendidas sin seguridad social sobre el total de personas programadas para atención en un periodo determinado.</p> | |

| Objetivo específico 13.5. Garantizar que la atención médica se brinde bajo el principio de igualdad y no discriminación para hacer efectivo el derecho a la salud de las personas históricamente excluidas | | | | | |
|--|---|--|---|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 192. Capacitar al personal encargado de brindar atención médica en temas referentes al derecho a la igualdad y la no discriminación a fin de garantizar un trato respetuoso, incluyente y no discriminatorio. | 192.1. Avance de 40% en la capacitación en materia de derechos humanos del personal encargado de la atención médica. | Programa de formación en derechos humanos. Porcentaje de personal capacitado. | Secretaría de Salud del Distrito Federal Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México | Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: 2. Planeación, evaluación y presupuesto basado en resultados Enfoque transversal: Derechos humanos | Trato igualitario y no discriminatorio garantizado a las personas que solicitan el servicio. |
| 193. Desarrollar e implementar un instrumento institucional que permita medir la percepción de trato culturalmente adecuado bajo los principios de igualdad y no discriminación que brinda el personal de salud. | 193.1. Instrumento para la medición de un trato culturalmente adecuado, bajo los principios de igualdad y no discriminación elaborado y aprobado. | Pacientes que perciben un trato igualitario y no discriminatorio respecto al total de pacientes atendidos. Pacientes que perciben un trato culturalmente adecuado respecto al total de pacientes atendidos. | | | Trato culturalmente adecuado en las clínicas y hospitales de la Ciudad de México. |

| | | | | | |
|--|--|---|--|--|--|
| <p>194. Identificar las necesidades de salud en personas en situación de exclusión social que habitan en la Ciudad de México, a fin de desarrollar programas específicos para dichas poblaciones.</p> | <p>194.1. Conocimiento de las necesidades primordiales y urgentes de salud de forma integral e incluyente al sistema de salud de la Ciudad de México abarcando los diversos programas.</p> | <p>Identificación de personas en situación de exclusión social por jurisdicción sanitaria.</p> | <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal</p> | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad: 2. Salud</p> <p>Enfoque transversal: Derechos Humanos</p> | <p>Se incrementa en 60% la atención a personas en situación de exclusión social.</p> |
| <p>195. Sensibilizar y capacitar en materia de derechos humanos y de género al personal que brinda atención médica, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil y organismos autónomos, para brindar orientación y educación para la salud a las personas en situación de exclusión social.</p> | <p>195.1. Personal de salud capacitado para la atención de las personas en situación de exclusión social con perspectiva de derechos humanos y de género.</p> <p>195.2. Personal de salud sensibilizado para la atención de las personas en situación de exclusión social con perspectiva de derechos humanos y de género.</p> | <p>Informe sobre la situación en materia de salud de las personas en situación de exclusión social.</p> <p>Personal capacitado para la atención de personas en situación de exclusión social, respecto al total del personal de salud programado para capacitar.</p> <p>Personal sensibilizado para la atención de personas en situación de exclusión social, respecto al total del personal de salud programado para sensibilizar.</p> | <p>Servicios de Salud Pública del Distrito Federal</p> | | <p>Al menos 80% del personal de salud capacitado en materia de derechos humanos y de género para la atención de personas en situación de exclusión social.</p> |

Objetivo específico 13.6. Generar una atención integral para disminuir el consumo de sustancias psicoactivas y favorecer la rehabilitación de la población afectada

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|--|--|---|--|
| 196. Fortalecer la atención adecuada a las personas sobre el consumo de sustancias psicoactivas, mediante programas de prevención, tratamiento y la reducción de daños. | 196.1. Programas validados de prevención y tratamiento adecuado a la población objetivo. | <p>Campaña de prevención en operación.</p> <p>Modelo de atención de adicciones en operación.</p> <p>Programas de prevención y de tratamiento en operación.</p> | <p>Instituto para la Atención y Prevención de las Adicciones en la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal</p> <p>Servicios de Salud Pública del Distrito Federal</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>2. Salud</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>Evaluación de los programas de prevención y tratamiento implementados.</p> <p>Evaluación y continuación de la estrategia.</p> <p>Disminuye el porcentaje de la población que consume sustancias psicoactivas.</p> |
| 197. Fortalecer estrategias sectoriales e institucionales, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, para la disminución del consumo de sustancias psicoactivas | 197.1. Estrategias sectoriales e institucionales fortalecidas. | Número de estrategias sectoriales fortalecidas sobre el número de estrategias sectoriales existentes. | | | |
| 198. Fomento de actividades ocupacionales y creativas. | 198.1. Aumento sustantivo del número de actividades ocupacionales, recreativas y de promoción. | Número de acciones de promoción, recreativas y ocupacionales realizadas en el periodo, sobre el número de acciones programadas para disminuir el consumo de sustancias psicoactivas. | | | |
| 199. Difundir información que contribuya a la disminución del consumo de sustancias psicoactivas entre la población. | 199.1. Población informada sobre las consecuencias del uso de sustancias psicoactivas. | Número de acciones de promoción realizadas en el periodo, sobre el número de acciones de promoción para disminuir el consumo de sustancias psicoactivas programadas para el mismo periodo. | | | |

| | | | | | |
|---|--|---|---|--|--|
| <p>200. Formación y educación continua del personal de salud sobre el tema de adicciones.</p> | <p>200.1. Totalidad de personal de las Unidades Médicas de Especialidad- Centros de Atención Primaria en Adicciones, capacitado sobre el tema de adicciones.</p> | <p>Número de personas capacitadas de las Unidades Médicas de Especialidad-Centros de Atención Primaria en Adicciones durante el periodo respecto del personal que labora en el periodo.</p> | <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal Servicios de Salud Pública del Distrito Federal</p> | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 2. Salud Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Totalidad del personal de las Unidades Médicas de Especialidad-Centros de Atención Primaria en Adicciones capacitado.</p> |
| <p>201. Elaborar un Programa de Reducción de Daños.</p> | <p>201.1. Programa de Reducción de Daños en operación.</p> | <p>Programa de Reducción de Daños.</p> | | | <p>Seguimiento y evaluación del Programa de Reducción de Daños.</p> |

Objetivo específico 13.7. Legislar sobre el derecho a morir sin dolor y con dignidad

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|--|--|--|--|---|
| <p>202. Generar legislación sobre el derecho a morir sin dolor y con dignidad bajo mecanismos estrictos que impidan su abuso y que garanticen que el paciente sea mayor de edad; que esté en uso de sus facultades mentales; que padezca una enfermedad grave, degenerativa o una discapacidad grave que le cause intensos sufrimientos; que exprese de manera formal, libre y reiterada su voluntad de morir sin dolor y con dignidad.</p> | <p>202.1. Contar con una iniciativa de ley que garantice el derecho a morir sin dolor y con dignidad, que retome los resultados de los foros y espacios de consulta.</p> | <p>Foros realizados con propuestas elaboradas sobre muerte sin dolor y con dignidad que sirvan como insumos para la iniciativa de ley.</p> | <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p> | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad: 2. Salud</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Publicación de la legislación sobre el derecho a morir sin dolor y con dignidad.</p> |

| Objetivo específico 13.8. Garantizar el derecho de las mujeres en la Ciudad de México para que accedan al servicio de interrupción legal del embarazo | | | | | |
|--|---|---|--|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 203. Garantizar el acceso para todas las mujeres al servicio de interrupción legal del embarazo. | 203.1. Cobertura aumentada del servicio de interrupción legal del embarazo. | Porcentaje de pacientes en situación de exclusión social a quienes se les realizó una interrupción legal del embarazo sobre el total de pacientes que lo solicitaron. | Secretaría de Salud del Distrito Federal | Eje: Equidad e inclusión social para el desarrollo humano | La totalidad de los requerimientos del servicio de interrupción legal del embarazo son atendidos. |
| 204. Revisar el procedimiento de acceso al servicio de la interrupción legal del embarazo para garantizarlo a mujeres de poblaciones excluidas que se les dificulta cumplir con los requisitos. | 204.1. Se cuenta con el procedimiento revisado con las adecuaciones correspondientes. | Procedimiento revisado. | | Área de oportunidad: 2. Salud | |
| 205. Garantizar el acceso al servicio de la interrupción legal del embarazo, ofreciendo información y que la solicitud se concrete, incluso en casos en que se presente una objeción de conciencia para que no sea un obstáculo. | 205.1. Aumento del personal de salud que no presenta objeciones de conciencia en los centros de salud donde se practica la interrupción legal del embarazo. | Porcentaje de solicitudes de interrupción legal del embarazo no atendidas por razones de conciencia en relación con las solicitudes correspondientes. | | Enfoque transversal: Derechos humanos | El servicio de interrupción legal del embarazo se proporciona integralmente sin que existan objeciones de conciencia por el personal de salud. |
| 206. Sensibilizar al personal de salud para garantizar el acceso a servicios de interrupción legal del embarazo a las mujeres menores de 18 años que solicitan el servicio. | 206.1. Sensibilización de todo el personal de salud involucrado en el servicio de interrupción legal del embarazo para mujeres menores de 18 años sobre este derecho. | Porcentaje de servicios de interrupción legal del embarazo brindados en relación con los servicios solicitados por mujeres menores de 18 años en el año. | | | Se proporciona el servicio de interrupción legal del embarazo a todas las mujeres de 18 años y más que lo requieran. |

| Objetivo específico 13.9. Garantizar la prevención del contagio, la detección y la atención oportunas del virus de inmunodeficiencia humana como vía para ofrecer el más alto nivel posible de salud integral | | | | | |
|---|---|--|---|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 207. Efectuar campañas para promover la detección adecuada y oportuna del virus. | 207.1. Campañas para la detección del virus de inmunodeficiencia humana efectuadas. | Número de pruebas realizadas por año. | Servicios de Salud Pública del Distrito Federal | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano | Evaluación y mejoría de las campañas para realizar las pruebas de detección del virus de inmunodeficiencia humana. |
| 208. Promover la prevención de contagio del virus de inmunodeficiencia humana. | 208.1. Campañas de información sobre métodos para prevenir el contagio realizadas. | Número de campañas realizadas. | Secretaría de Salud del Distrito Federal | Área de oportunidad: 2. Salud | Campañas de información sobre métodos para prevenir el contagio realizadas. |
| 209. Aumentar las capacidades instaladas en la Clínica Condesa con la finalidad de que se incremente su cobertura de atención. | 209.1. Presupuesto de la Clínica Condesa incrementado. | Porcentaje de las personas que solicitaron atención y la recibieron. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal | Enfoque transversal: Derechos humanos | Aumento sustancial en el número de personas atendidas con servicios y medicamentos por la Clínica Condesa. |
| 210. Incrementar el número de clínicas de atención especializada en virus de inmunodeficiencia humana. | 210.1. Proyectos ejecutivos para crear clínicas adicionales. | Número de clínicas de atención especializada en virus de inmunodeficiencia humana en funcionamiento. | Secretaría de Finanzas del Distrito Federal | | Al menos cuatro clínicas de atención especializada en virus de inmunodeficiencia humana en funcionamiento. |

| Objetivo específico 13.10. Combatir el ambiente obesigénico para la prevención del sobrepeso y obesidad en niños, niñas y adolescentes, así como en población adulta femenina y masculina en la Ciudad de México | | | | | |
|--|---|--|--|---|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 211. Diseñar, con participación de las organizaciones de la sociedad civil y la academia, una estrategia integral que incida sobre los elementos determinantes positivos y negativos de los ambientes obesigénicos. | 211.1. Estrategia que incide sobre los elementos determinantes positivos y negativos de los ambientes obesigénicos diseñada. | Documento con estrategia diseñada. | Secretaría de Salud del Distrito Federal | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano | Institucionalización de estrategia integral que incide sobre los elementos determinantes positivos y negativos de los ambientes obesigénicos. |
| 212. Implementar una estrategia integral que incida sobre los elementos determinantes positivos y negativos de los ambientes obesigénicos. | 212.1. Implementación de estrategia que incida sobre los elementos determinantes positivos y negativos de los ambientes obesigénicos. | Implementación de la estrategia diseñada. | Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México | Área de oportunidad: 2. Salud | |
| 213. Evaluar, cualitativa y cuantitativamente, los resultados de la estrategia integral implementada para incidir sobre los elementos determinantes positivos y negativos de los ambientes obesigénicos. | 213.1. Informe de evaluación realizada que permite rectificar o fortalecer la estrategia. | Documento con evaluación, cualitativa y cuantitativa, de los resultados de la implementación de la estrategia. | Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México | Enfoque transversal: Derechos humanos | Estrategia revisada y/o reforzada que incide en disminución de obesidad y sobrepeso en la Ciudad de México. |
| 214. Contribuir a aumentar el tiempo que destinan las y los habitantes de la Ciudad de México, en especial las niñas, los niños, las y los adolescentes y jóvenes, a las actividades físicas, recreativas y deportivas, mediante acciones de promoción para informar sobre su importancia para la salud. | 214.1. Acciones de promoción que fomenten la cultura de la actividad física. | Número de acciones realizadas. | Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México | | Acciones evaluadas. |
| | | | Servicios de Salud Pública del Distrito Federal | | |

Objetivo específico 13.11. Reducir los índices de las principales enfermedades y causas de mortalidad en la Ciudad de México

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|---|--|--|--|
| 215. Fortalecer la prevención y la atención de la salud para reducir las principales enfermedades y causas de mortalidad (enfermedades del corazón, diabetes <i>mellitus</i> , tumores malignos, enfermedades cerebro vasculares, enfermedades del hígado y accidentes). | 215.1. Disminución del porcentaje de mortalidad a causa de enfermedades del corazón, diabetes <i>mellitus</i> , tumores malignos, enfermedades cerebrovasculares, enfermedades del hígado y accidentes. | Tasas de mortalidad según tipo de enfermedad desagregadas por grupos de edad y sexo, sobre la tasa de mortalidad del año anterior. | Secretaría de Salud del Distrito Federal Servicios de Salud Pública del Distrito Federal | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 2. Salud Enfoque transversal: Derechos humanos | Seguimiento y evaluación de las estrategias. |
| 216. Realizar campañas para informar. 217. Diagnosticar, reforzar y, en su caso, diseñar, con participación de las organizaciones de la sociedad civil, programas de salud que atiendan cada una de las enfermedades. | 216.1. Campañas de información. 217.1. Aumento del presupuesto para los programas que atienden estas enfermedades. 217.2. Diseñar e implementar programas nuevos para la prevención y detección. | Número de campañas realizadas. Porcentaje de aumento del presupuesto y porcentaje de la población que requiere de estos programas. | Secretaría de Salud del Distrito Federal Secretaría de Finanzas del Distrito Federal Asamblea Legislativa del Distrito Federal | | Evaluar las estrategias implementadas. Seguimiento y evaluación de los programas. |

| Objetivo específico 13.12. Prevenir y fortalecer la atención a trastornos mentales | | | | | |
|--|---|---|--|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 218. Dar seguimiento a la campaña de salud "Sana tu mente, sana tu cuerpo" para obtener información de las personas con trastornos mentales. | 218.1. Levantamiento y sistematización de la información para generar una propuesta de atención a las personas con trastornos mentales. | Porcentaje de personas con trastornos mentales desahogado por tipo de trastorno, edad y sexo. | Secretaría de Salud del Distrito Federal | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad: 2. Salud</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Informe sobre causas y efectos de las enfermedades mentales en la Ciudad de México.</p> <p>Actualización de la campaña y la política pública sobre enfermedades mentales en la Ciudad de México y actualización y modificación del diagnóstico.</p> |
| 219. Diagnosticar las capacidades institucionales instaladas en los servicios de salud que atienden los trastornos mentales. | 219.1. Diagnóstico sobre capacidades institucionales instaladas en los servicios de salud, con emisión de recomendaciones para el fortalecimiento de las capacidades institucionales. | Diagnóstico efectuado. | | | <p>Actualización del diagnóstico de las capacidades institucionales instaladas en los servicios de salud que atienden los trastornos mentales.</p> <p>Capacidades institucionales fortalecidas y ampliadas</p> |

| Objetivo específico 13.3. Fortalecer la perspectiva universal y gratuita de los servicios de salud en la Ciudad de México | | | | | |
|---|---|---|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 220. Evaluar con participación de las organizaciones de la sociedad civil y la academia, los resultados de las campañas que se realizan para la prevención de epidemias por influenza, dengue y chikungunya, entre otras. | 220.1. Documento con resultados cuantitativos y cualitativos de la evaluación de los resultados de las campañas que se realizan para la prevención de epidemias por influenza, dengue y chikungunya, entre otras. | Disminución de la tasa de personas enfermas de influenza, dengue y chikungunya. | Secretaría de Salud del Distrito Federal | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 2. Salud Enfoque transversal: Derechos humanos | Informe sobre la evolución de las epidemias en la Ciudad de México. |
| 221. A partir de las recomendaciones de la evaluación realizada, rediseñar las campañas para que favorezcan la prevención, detección y tratamiento oportuno de las epidemias por influenza, dengue y chikungunya, entre otras. | 221.1. Rediseño de las campañas que se realizan para que favorezcan la prevención, detección y tratamiento oportuno de las epidemias por influenza, dengue y chikungunya, entre otras. | | | | |
| 222. Implementar campañas que favorezcan la prevención, detección y tratamiento oportuno de las epidemias por influenza, dengue y chikungunya, entre otras, y que cuenten con información accesible y oportuna sobre las formas de contagio y los servicios que proporciona el Gobierno de la Ciudad de México para atenderlos. | 222.1. Implementación de las campañas rediseñadas. 222.2. Evaluación de los resultados de la implementación de las campañas rediseñadas. | | | | |
| 223. Implementar estrategias para atender oportuna y adecuadamente las epidemias por influenza, dengue y chikungunya, entre otras. | 223.1. Diseño de un protocolo para la prevención y atención oportuna y adecuada de epidemias. | | | | Protocolo para la prevención y atención de epidemias. |

El cumplimiento efectivo del derecho a la salud en la Ciudad de México tiene que construirse considerando las condiciones económicas, políticas y sociales que afectan los niveles de salud de todas y todos los mexicanos. El deterioro creciente de la calidad de vida, incluido el de las condiciones laborales y ambientales, ha generado el incremento de la demanda de los servicios de salud, que han sido rebasados por la presión demográfica de la zona conurbada de la Ciudad de México y los movimientos migratorios, lo cual tiene repercusiones sobre la capacidad para satisfacer la demanda de los servicios públicos.

En la Ciudad de México, como sede de los poderes de la federación, la conformación de los servicios públicos está profundamente vinculada a las instituciones federales, lo que en materia de salud plantea el reto de que la transformación del régimen político y de gobierno debe acompañarse de la recuperación de la infraestructura de salud que se le restó con la descentralización, así como la facultad para coordinarse con las autoridades federales en la definición de políticas de salud de la ciudad capital.

Al mismo tiempo, las instituciones gubernamentales de la Ciudad de México deben ampliar su visión para que la definición de políticas públicas de salud considere a los cerca de 9 millones de habitantes de la metrópoli y no sólo a los cerca de 2.5 millones de hombres y mujeres que constituyen la población objetivo de la administración local. Ello implica un esfuerzo amplio para avanzar en la institucionalización de la coordinación con los servicios de salud federal y de la seguridad social para hacer efectivo el derecho a la salud.

La ampliación de la cobertura efectiva de los servicios de salud precisa de la acción coordinada con las entidades locales y federales responsables de la protección del trabajo y del desarrollo social para garantizar el aseguramiento de las y los asalariados que están excluidos de la seguridad social. Al mismo tiempo, resulta indispensable construir estrategias de largo plazo para el refinanciamiento de los servicios de salud a fin de lograr los recursos públicos de acuerdo con los estándares internacionales para hacer efectivo el derecho a la salud.

La profesionalización del trabajo en salud y la regulación sanitaria son fundamentales en la construcción de un sistema de salud que satisfaga las necesidades de una población marcada por la desigualdad y la pobreza, con patologías de la modernidad, y que no ha erradicado las enfermedades del pasado. El control de los negocios a costa de la salud, al igual que las tendencias mercantilizadoras de los servicios de salud, y la participación social son retos que deben enfrentarse para lograr el fortalecimiento de las instituciones públicas que son garantes de los derechos económicos, sociales y políticos que dan contenido y direccionalidad al derecho a la salud, que es, por cierto, el derecho más humano de todos los derechos.

Bibliografía

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. “Indicadores sobre seguridad social en México”, México, CEPF, 15 de abril de 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/indicadores/gaceta/2013/iescefp0152013.pdf>
- CERDA García, Alejandro. “Derecho a la salud en el Distrito Federal.” México, Evalúa DF-Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, 2010 [fecha de consulta: 30 de octubre de 2015]. Disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/estudios/der_a_salud.pdf
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recomendación 5/2014, México, octubre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de octubre de 2015.] Disponible en: http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/reco_1405.pdf
- Comisión Nacional para la Prevención de Adicciones. Encuesta Nacional de Adicciones 2011. Alcohol. México, Conadic, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_ALCOHOL.pdf
- . Encuesta Nacional de Adicciones 2011. Drogas Ilícitas.

- México, Conadic, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS_.pdf
- Comisión Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA. *Mujeres y... el VIH y el sida en México*, México, Censida, 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de octubre de 2015]. Disponible en: http://www.censida.salud.gob.mx/descargas/epidemiologia/M_V_S.pdf
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 14 (2000), relativa al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (párrafo 2) [en línea]. [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm14s.htm>
- Consejo de Salud del Distrito Federal. Cuadragésima Novena Reunión Ordinaria, 11 de noviembre de 2015. México, Consejo de Salud del Distrito Federal.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2012. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2012.
- Dirección General de Información en Salud. *Indicadores de recursos materiales y humanos*. México, Dirección General de Información en Salud, 2006 [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinai/estadisticas.html>
- DOMÍNGUEZ, Pedro. “En el DF, 160 casos de chikungunya: AHUED”. En: *Milenio*, México, 8 de agosto de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 8 de agosto de 2015.] Disponible en: http://www.milenio.com/region/DF-casos-chikungunya-Ahued-infectados-SSDF-enfermedad-aegypti-mosquito_0_569343097.html
- Gobierno del Distrito Federal. Prontuario Normativo [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de febrero de 2016.] Disponible en: <http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/prontuario-normativo>
- GONZÁLEZ Medécigo, Lorena Elizabeth, y Esperanza Guadalupe Gallardo Díaz. “Calidad de la atención médica: la diferencia entre la

- vida o la muerte.” En: *Revista Digital Universitaria*, vol. 13, núm. 8, 1 de agosto de 2012. [Fecha de consulta: 25 de febrero de 2016]. Disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.13/num8/art81/art81.pdf>
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Catálogo Único de Unidades Médicas del ISSSTE. México, ISSSTE, diciembre de 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de octubre de 2015.] Disponible en: http://sgm.issste.gob.mx/medica/medica_documentacion/cat_unico_uni_med_dic2011.pdf
- Instituto Mexicano del Seguro Social. Programa Institucional del Instituto Mexicano del Seguro Social 2014-2018. México, IMSS, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/PIIMSS_2014-2018_FINAL_230414.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad. “¿Cuánto nos cuesta la contaminación del aire en México? Impactos en salud y en productividad para 34 ciudades mexicanas.” México, Imco, septiembre de 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/Anexo-Metodol%C3%B3gico-24Sep13.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2013*, México, INEGI, c2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2015.] Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/aepef/2013/AEGPEF_2013.pdf
- Censo de Población y Vivienda 2010. México, INEGI [en línea]. [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/>
- II Censo de Población y Vivienda 2005. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=2
- Instituto Nacional de Salud Pública. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Resultados por Entidad Federativa 2012, Distrito Federal, México, INSP, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de

- octubre de 2015.] Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/informes/DistritoFederal-OCT.pdf>
- Jefatura de Gobierno. Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Salud del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de enero de 2016.
- Pineda, Georgina. “Contaminada, 70 por ciento del agua que se consume en el Valle de México.” Centro Virtual de Información del Agua [en línea], México, 15 de abril de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.agua.org.mx/index.php/noticias-nacionales/7830-contaminada-70-del-agua-que-se-consume-en-el-valle-de-mexico>
- Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 5 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf
- Secretaría de Salud. *2º Informe de labores 2013-2014*. México, Ssa, septiembre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 16 de marzo de 2016.] Disponible en: http://www.salud.gob.mx/unidades/transparencia/informes/Segundo_Informe_de_Labores_de_la_Secretaria_de_Salud_2013-2014.pdf
- *Rendición de cuentas en salud 2011*. México, Ssa, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de febrero de 2016]. Disponible en: http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/dedss/descargas/rcs/rcs_2011.pdf
- *Rendición de cuentas en salud 2012*, México, Ssa, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/dedss/descargas/rcs/rcs_2012.pdf
- Secretaría de Salud del Distrito Federal. *Agenda estadística 2009*. México, Sedesa, 2010 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.salud.df.gob.mx/portal/media/Agenda_2009/index.html

- *Agenda estadística 2013*. México, Sedesa, 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.salud.df.gob.mx/portal/media/agenda2013_portal/inicio.html
- *Agenda estadística 2014*. México, Sedesa [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de marzo de 2016.] Disponible en: http://www.salud.df.gob.mx/portal/media/agenda2014_portal/inicio.html
- “Informe epidemiológico del VIH/SIDA en la Ciudad de México, 2013.” México, Sedesa, Programa de VIH/SIDA de la Ciudad de México, Clínica Especializada Condesa, s.f. [en línea]. [Fecha de consulta 26 de febrero de 2016.] Disponible en: <http://condesadf.mx/pdf/informe2013.pdf>
- Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Cuenta Pública del Distrito Federal 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 29 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/cp2014/index.html>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 10 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
- Torivio, Laura. “Se disparan los casos del contagio de dengue en el país.” En: *Excélsior*, México, 7 de agosto de 2013 [en línea]. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/08/07/912479>

Capítulo 14. Derechos sexuales y derechos reproductivos



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

Los derechos sexuales y los derechos reproductivos están relacionados con otros derechos reconocidos en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la privacidad, a la libertad, a la seguridad, a la salud, a la información, a la igualdad, a la educación, a una vida libre de discriminación y de violencia, y a disfrutar del progreso científico, entre otros.¹

Los derechos sexuales se sustentan en la inherente dignidad, igualdad y libertad de las personas para tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, con respeto de su orientación sexual e identidad de género.²

¹ Fondo de Población de las Naciones Unidas, Programa de Acción, aprobado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994, par. 7.3 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/PoA_sp.pdf

² Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Primera Conferencia Regional de Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe,

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, incluyen el derecho de todas las personas, libres de coerción, discriminación y violencia al más alto estándar de salud sexual, incluyendo el acceso a servicios de cuidado a la salud sexual; la búsqueda, recepción y otorgamiento de información veraz y objetiva relacionada con la sexualidad; la educación integral sobre la sexualidad laica y científica; el respeto por la integridad personal; a escoger pareja; decidir ser sexualmente activo/a o no; al matrimonio consensuado; el derecho a expresar la preferencia sexual; el respeto a la intimidad y la vida privada, incluyendo el respeto a la confidencialidad; el acceso a métodos anticonceptivos seguros, eficaces, asequibles y adecuados; prevención, atención y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual, como el virus de inmunodeficiencia humana-sida; y a ejercer una vida sexual satisfactoria, segura y placentera. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en donde se adoptó la Plataforma de Acción de Beijing, establece que las mujeres tienen el derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y decidir libremente respecto de estas cuestiones, sin verse sujetas a la coerción, la discriminación y la violencia.³

Los derechos reproductivos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las personas y las parejas a decidir libre y responsablemente sin coerción, presión o violencia sobre su reproducción, es decir, decidir tener o no tener hijos, el número de años en el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre éstos, a disponer

Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, Montevideo, 12 a 15 de agosto de 2013, medida 34, apartado D [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosde_trabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf

³ Naciones Unidas, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Plataforma de Acción de Beijing, Beijing, China, 1995, par. 30, 74 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>

de la información y de los medios para ello y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud reproductiva.⁴

Los derechos reproductivos incluyen el derecho a servicios integrales, aceptables, disponibles y de calidad en materia de salud reproductiva, entre ellos servicios de anticoncepción y planificación familiar (incluyendo la anticoncepción de emergencia y el condón femenino y masculino); interrupción legal y segura del embarazo y servicios de postaborto; servicios de atención a la salud materna (incluyendo cuidado prenatal y postnatal; atención de personal calificado y servicios obstétricos de emergencia); prevención y atención del cáncer de mama y cérvico-uterino; técnicas de reproducción asistida; y servicios especializados para mujeres que viven con el virus del sida. Estos servicios de salud reproductiva deben adaptarse a la etapa de vida de las personas y tomar en cuenta sus necesidades.⁵

El principio de exigibilidad de los derechos sexuales y reproductivos reivindica la posibilidad de disponer de instrumentos, mecanismos y procedimientos de protección de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1º, 4º, 6º, 7º, 24 y 130) y las leyes nacionales y locales, de modo que, ante cualquier amenaza o violación de los mismos, la ciudadanía pueda reclamar que el Estado garantice su cumplimiento efectivo de acuerdo con los compromisos asumidos.

Encuentran su fundamento en la normativa nacional⁶ y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos. De los tratados

⁴ *Op. cit.*, nota 1.

⁵ Comisión de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo, Resolución 2012/1 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.un.org/esa/population/cpd/cpd2012/Agenda%20item%208/Decisions%20and%20resolution/Resolution%202012_1_Adolescents%20and%20Youth.pdf

⁶ En 2011 se dio una reforma constitucional en materia de derechos humanos, por medio de la cual se reformaron varios artículos constitucionales. El artículo primero establece que “los derechos contenidos en los tratados internacionales

internacionales firmados y ratificados por México, resultan relevantes los siguientes: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;⁷ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;⁸ la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;⁹ la Convención de los Derechos del Niño;¹⁰ y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.¹¹

son parte de la Constitución”. Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

- ⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Ratificado por México el 24 de marzo de 1981 [en línea] [fecha de consulta: 21 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>
- ⁸ Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Ratificado por México el 23 de marzo de 1981 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- ⁹ Naciones Unidas, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Ratificada por México el 23 de marzo de 1981 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx>
- ¹⁰ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Ratificada por México el 21 de septiembre de 1990 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- ¹¹ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Ratificada por México el 17 de diciembre de 2007 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx>

Asimismo, en la esfera interamericana resultan relevantes la Convención Americana sobre Derechos Humanos;¹² el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales;¹³ y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.¹⁴

Resulta de particular importancia la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 12 establece la obligación de los Estados parte de eliminar la discriminación en el acceso a servicios de salud durante todo el ciclo vital de las mujeres, en particular con relación al embarazo, el parto y el periodo postparto. Asimismo, el artículo 16 establece la obligación de garantizar los “mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos”.¹⁵

¹² Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 22 de noviembre de 1969. Ratificada por México el 24 de marzo de 1981 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

¹³ Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) adoptado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 17 de noviembre de 1998. Ratificado por México el 12 de diciembre de 1995 [en línea] [fecha de consulta: 21 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

¹⁴ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belem Do Para) adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 9 de junio de 1994. Ratificada por México el 19 de junio de 1998 [en línea] [fecha de consulta: 21 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

¹⁵ *Op. cit.*, nota 9.

La Recomendación general 24 del Comité de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁶ establece que:

... debe prestarse especial atención a las necesidades y los derechos en materia de salud de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos como los de las migrantes, las refugiadas y las desplazadas internas, las niñas y las ancianas, las mujeres que trabajan en la prostitución, las mujeres indígenas y las mujeres con discapacidad física o mental.¹⁷

Asimismo, se establece que “la negativa de un Estado Parte a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria”.¹⁸

Por su parte el Comité de Expertas Independientes¹⁹ establece, en su Observación general 14, sobre derecho a la salud, que:

...los Estados Partes deben proporcionar a los adolescentes un entorno seguro y propicio que les permita participar en la adopción de decisiones

¹⁶ Es el Comité de Expertas Independientes que vigila el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Véase: UN WOMEN [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>

¹⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Recomendación general 24, La mujer y la salud (artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), 20º periodo de sesiones, 1999, par. 6. Disponible en: http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html#GEN24

¹⁸ *Ibid.*, par. 11.

¹⁹ El Comité DESC (Derechos Económicos, Sociales y Culturales) es el órgano que vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Más información disponible en: <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>

que afectan a su salud, adquirir experiencia, tener acceso a la información adecuada, recibir consejos y negociar sobre las cuestiones que afectan a su salud. El ejercicio del derecho a la salud de los adolescentes depende de una atención respetuosa de la salud de los jóvenes que tiene en cuenta la confidencialidad y la vida privada y prevé el establecimiento de servicios adecuados de salud sexual y reproductiva.²⁰ El Comité de Derechos del Niño subraya esta afirmación y refuerza que deben darse servicios amigables y de calidad en materia de salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes.²¹

Aunado a los derechos y obligaciones establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos, existen varios instrumentos internacionales adoptados por los Estados en distintas conferencias y foros que resultan relevantes en materia de derechos sexuales y reproductivos. Destacan el ya mencionado Programa de Acción de Cairo adoptado por México, y que establece compromisos para mejorar los derechos reproductivos y la salud sexual y reproductiva de las personas, especialmente de las mujeres. Asimismo, es relevante la Plataforma de Acción de Beijing adoptada en 1995, que reafirma los compromisos establecidos en El Cairo en materia de derechos reproductivos y salud sexual y reproductiva, y expande el reconocimiento de los derechos sexuales de las mujeres.²²

²⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 14, El derecho al disfrute más alto posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, par. 23. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2000%2f4&Lang=en

²¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación general 4, La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, CRC/GC/2003/4, 2003. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2003%2f4&Lang=en

²² *Op. cit.*, nota 3.

En el plano regional, en la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo, se adoptó en 2013 el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, que es el instrumento intergubernamental más avanzado en materia de derechos sexuales y reproductivos y que aplica para todos los países de América Latina y el Caribe. El consenso establece acciones concretas para “promover, proteger y garantizar la salud y los derechos sexuales y los derechos reproductivos para contribuir a la plena realización de las personas y a la justicia social en una sociedad libre de toda forma de discriminación y violencia”.²³

En materia de educación integral en sexualidad, destaca la Declaración Ministerial Prevenir con Educación, de 2008, en la que se establece que “es necesario proporcionar una educación de calidad que incorpore la educación de la sexualidad como derecho humano y como estrategia de calidad de vida actual y futura”.²⁴

Los órganos de vigilancia de los tratados han formulado a México varias recomendaciones en materia de derechos sexuales y reproductivos. De 2008 a la fecha destacan las realizadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer después del examen periódico a los informes 7º y 8º en 2012. El Comité recomendó a México, entre otras cuestiones, las siguientes que resultan relevantes para la Ciudad de México:²⁵

²³ Consenso de Montevideo, apartado sobre acceso universal a la salud sexual y reproductiva. *Op. cit.*, nota 2.

²⁴ *Declaración ministerial Prevenir con educación, 1ª. Reunión de Ministros de Salud y Educación para Detener el VIH en América Latina y el Caribe, 1 de agosto de 2008, México, D.F.*, México, Ssa, SEP, SRE, s.f., par. 2.3 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.censida.salud.gob.mx/descargas/declaramin.pdf>

²⁵ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales a México del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012. Disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf

- Introduzca un programa amplio de salud y derechos sexuales y reproductivos adecuados a cada grupo de edad, como parte del programa de estudios normal de los niveles básico y secundario del sistema educativo.
- Garantice el acceso universal a servicios de atención de salud y a información y educación sobre salud y derechos sexuales y reproductivos, en particular para las adolescentes, a fin de prevenir los embarazos no deseados y de adolescentes.
- Intensifique sus esfuerzos para reducir la tasa de mortalidad materna, en particular adoptando una estrategia amplia de maternidad sin riesgos en que se dé prioridad al acceso a servicios de salud prenatal, posnatal y obstétricos de calidad y al establecimiento de mecanismos de vigilancia y asignación de responsabilidad.
- Se asegure de que en todos los estados las mujeres que tengan motivos legales que justifiquen la interrupción de un embarazo tengan acceso a servicios médicos seguros, y vele por la debida aplicación de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, en particular el acceso de las mujeres que han sido violadas a anticonceptivos de emergencia, al aborto y a tratamiento para la prevención de enfermedades de transmisión sexual y el virus de inmunodeficiencia humana-sida.

En el nivel nacional, existe también un marco normativo que reconoce los derechos sexuales y reproductivos de las personas. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza en su artículo 1° el respeto, protección y garantía de los derechos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales, así como la no discriminación en el ejercicio de tales derechos. Asimismo, la Constitución garantiza en su artículo 4° el derecho de toda persona a decidir libre y responsablemente sobre el número y espaciamiento de las y los hijos, así como el derecho a la protección de la salud; en el artículo 6°, el derecho a la vida privada; en el artículo 7°, a la libertad

de expresión; en el artículo 40, a la laicidad; y en el artículo 130, a la separación entre el Estado y las iglesias.

También en el ámbito nacional destaca la Ley General de Salud, que establece las líneas generales en materia de promoción y provisión de servicios de salud sexual y reproductiva, específicamente en materia de salud materna y planificación familiar.²⁶ La Ley General de Población contiene asimismo disposiciones relevantes en materia de planificación familiar.²⁷

Por su parte, la Ley General de Víctimas establece la obligación de proporcionar servicios de salud sexual y reproductiva a las víctimas de violencia sexual, incluida la interrupción del embarazo.²⁸ Además, es fundamental tomar en cuenta las Normas Oficiales de Salud en materia de planificación familiar (Norma Oficial Mexicana 005); atención de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio (Norma 007); atención a la violencia en contra de las mujeres (Norma 046); atención a la salud del grupo etario de 10 a 19 años (Norma 047); y la atención y prevención de enfermedades de transmisión sexual (Norma 039).

En el ámbito local existe un sólido marco normativo en materia de derechos sexuales y reproductivos. La Ley de Salud del Distrito Federal²⁹ establece en su capítulo VII, Servicios de Salud Sexual, Reproductiva y de Planificación Familiar, el carácter prioritario que tiene la

²⁶ Ley General de Salud. En: *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 1984 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/CDMigracion/pdf/F16.pdf>

²⁷ Ley General de Población. En: *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 1994 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.inm.gob.mx/static/marco_juridico/pdf/leyes/LEY_General_de_Poblacion.pdf

²⁸ Ley General de Víctimas. En: *Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero de 2013 (última reforma: *Diario Oficial de la Federación*, 3 de mayo de 2013, artículo 30) [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV.pdf>

²⁹ Ley de Salud para el Distrito Federal. En: *Diario Oficial de la Federación*, 17 de septiembre de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.]

atención a la salud sexual y reproductiva; así como en sus artículos 5º, fracción VI, y 15, fracción VI. Dispone en su artículo 17 que el Gobierno de la Ciudad de México debe promover y aplicar de forma permanente e intensiva políticas sobre educación y capacitación sobre la salud sexual, los derechos reproductivos y la maternidad y paternidad responsables. Asimismo, señala que proveerá de manera permanente servicios gratuitos de información, difusión y orientación sobre la salud sexual y reproductiva, además de suministrar métodos anticonceptivos.

Por su parte, la nueva Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México, publicada en agosto de 2015, representa un avance muy importante en cuanto al marco normativo en materia de derechos sexuales y reproductivos.³⁰ La Ley reconoce plenamente los derechos sexuales y reproductivos de las y los jóvenes y señala claramente que el Gobierno debe brindar servicios especializados y amigables de salud sexual y reproductiva, incluyendo el acceso a la interrupción legal del embarazo y a anticonceptivos, independientemente de la orientación sexual y la identidad de género. La Ley también señala la obligación de proporcionar educación integral en sexualidad y capacitar a las y los jóvenes en sus derechos, así como al personal de salud.

En materia de interrupción legal del embarazo, la Ciudad de México es la entidad federativa con la legislación más avanzada. En 2007 se modificó el Código Penal para el Distrito Federal³¹ a fin de

Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-3f2c66137a61def8f5d6f42a-97334feb.pdf>

³⁰ Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México, capítulos V y VII. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de agosto de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/2fa784ab366f44d6865e5862b8e42848.pdf

³¹ Código Penal para el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 16 de julio de 2002 (última reforma: 29 de septiembre de 2015) [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-8e721a4496eb5ddb7544ae0a98ac69e3.pdf>

despenalizar el aborto hasta las doce semanas de gestación e incluir la definición de *embarazo* de la Organización Mundial de la Salud. Asimismo, dicha interrupción está permitida en la Ciudad de México en casos de violación sexual o de inseminación forzada, cuando la salud de la mujer esté en peligro y cuando el producto presente malformaciones genéticas graves.³²

También se modificó la Ley de Salud para el Distrito Federal con el objetivo de incluir en el capítulo IX que: “Las instituciones públicas de salud del Gobierno deberán proceder a la interrupción del embarazo, en forma gratuita y en condiciones de calidad, en los supuestos permitidos en el Código Penal para el Distrito Federal, cuando la mujer interesada así lo solicite”. La Ley establece que la prestación de servicios de interrupción del embarazo deberá hacerse en los cinco días siguientes a la solicitud de la mujer, aun cuando ésta cuente con acceso a servicios privados, así como que la objeción de conciencia del personal médico no deberá obstaculizar el acceso de las mujeres a dicho servicio. Por ello, la Secretaría de Salud del Distrito Federal deberá garantizar suficiente personal médico no objetor de conciencia para llevar a cabo los procedimientos requeridos. A fin de garantizar el adecuado acceso a dichos servicios, la Secretaría de Salud del Distrito Federal cuenta con lineamientos que reglamentan la prestación de servicios para la interrupción del embarazo en todos los casos contemplados en la ley, incluidos los servicios en las primeras 12 semanas de gestación.³³

³² *Ibid.*, art. 148.

³³ Emitidos por la Secretaría de Salud y el Gobierno del Distrito Federal y publicados en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de mayo del 2007, adiciona y deroga diversos puntos de la Circular/GDF-SSDF/01/06 que contiene los lineamientos generales de Organización y operación de los servicios de salud relacionados con la interrupción del embarazo en el Distrito Federal [en línea]. [Fecha de consulta: 1 marzo del 2016.] Disponible en: http://www.andar.org.mx/minisio%20andar/LineamientosILE_SSDF_040507.pdf

En materia del virus de inmunodeficiencia humana-sida, la Ley de Salud del Distrito Federal establece en los artículos 54 a 57 que la Secretaría de Salud impulsará la prevención y atención médica oportuna e integral de las personas que viven con este virus o cualquier otra infección de transmisión sexual.

Por otra parte, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal³⁴ incluye sanciones a la violencia dentro del sistema de salud pública.³⁵ Asimismo, propone en su artículo 18 acciones específicas relacionadas con los derechos sexuales y derechos reproductivos, tales como: generar y difundir información sobre los derechos sexuales y reproductivos; prevención de las enfermedades de transmisión sexual, adicciones, accidentes; interrupción legal del embarazo; servicios de salud mental, y prevención de la violencia contra las mujeres; diseñar y difundir materiales educativos con información sobre los derechos sexuales y reproductivos y para prevenir el abuso sexual infantil; proporcionar atención en salud reproductiva de las mujeres, en especial de aquellas que se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad y/o privadas de su libertad.

En materia de derechos laborales ligados a los derechos sexuales y reproductivos, la Ley Federal del Trabajo fue reformada en 2012 y entre otras cuestiones se fortalecieron las disposiciones respecto a la

³⁴ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 2008 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-cc071ca6d1dcf0ab590d0efe316cf0b6.pdf>

³⁵ “Artículo 6. Los tipos de violencia contra las mujeres son: [...] VI. Violencia contra los derechos reproductivos: toda acción u omisión que limite o vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y voluntariamente sobre su función reproductiva, en relación con el número y espaciamiento de los hijos, acceso a métodos anticonceptivos de su elección, acceso a una maternidad elegida y segura, así como el acceso a servicios de aborto seguro en el marco previsto por la ley para la interrupción legal del embarazo, a servicios de atención prenatal, así como a servicios obstétricos de emergencia”. *Ibid.*

sanción del acoso y hostigamiento sexual en el ámbito laboral;³⁶ así como de la protección de los permisos de maternidad y la lactancia de las mujeres, además de la licencia de paternidad para promover la corresponsabilidad del cuidado por parte de los hombres.³⁷

En los últimos años, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha emitido varias recomendaciones al Gobierno del Distrito Federal relacionadas con la salud materna y la violencia obstétrica. Varias de las recomendaciones se relacionan con casos donde a las mujeres en labor de parto les fue negada la atención médica en diversos hospitales adscritos a la Secretaría de Salud del Distrito Federal. También se iniciaron algunas quejas de oficio vinculadas con la falta de personal médico especialista en gineco-obstetricia, anestesiología y neurocirugía en los diferentes hospitales de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, ya sea porque se encontraban de incapacidad o de vacaciones, y sus áreas no eran cubiertas por personal médico de la misma especialidad, lo cual ha provocado y provoca que los o las pacientes tengan, en la mayoría de los casos, que trasladarse por sus propios medios a otros hospitales, a fin de recibir atención.

Las recomendaciones emitidas a raíz de estas quejas son las siguientes:³⁸

1. 1/2002, “Negativa de intervención quirúrgica-salpingoclasia a una interna de un centro de reclusión del Distrito Federal”.

³⁶ Ley Federal del Trabajo, arts. 47, 51, 133 y 994, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 1º de abril de 1970 (última reforma: *Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf

³⁷ *Ibid.*, art. 168.

³⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe-anual-2014-1.pdf>

2. 10/2006, “Obstaculización o negativa al acceso a los servicios de salud”.
3. 13/2006, “Obstaculización, restricción o negativa en el derecho a la salud de las agraviadas, por no contar los hospitales materno infantiles con un especialista en gineco-obstetricia y anestesiología, respectivamente”.
4. 15/2008, “Negligencia médica y deficiencias en la disponibilidad de personal, atención médica e información proporcionada a mujeres que solicitaron la práctica de la Interrupción Legal del Embarazo”.
5. 15/2012, “Salud y vida de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio” y “salud y vida de las niñas y los niños recién nacidos (as)”.
6. 3/2015, “Falta de atención oportuna y adecuada a mujeres, algunas de ellas adolescentes, que requirieron servicios de salud pública del D.F., durante el embarazo, parto y puerperio”.

En relación con las personas que viven con el virus de inmunodeficiencia humana-sida, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal registró ocho quejas por presuntas violaciones de derechos humanos en el año 2005, cinco en 2006 y seis en 2007, donde se imputaron las presuntas violaciones a la Clínica Especializada Condesa. Se emitieron dos recomendaciones, la 12/2006 y la 18/2007 por violaciones a los derechos de personas con el virus de inmunodeficiencia humana-sida. Son recomendaciones relativas al mismo caso, en el que diagnosticaron erróneamente a una persona en reclusión de padecer la enfermedad. La primera recomendación se encuentra sujeta a seguimiento y la segunda está concluida.

Otra recomendación relevante es la efectuada respecto de las visitas íntimas para las internas e internos con orientación sexual distinta a la heterosexual. En este sentido, se recomendó la expedición de un manual de visitas para su regulación y contar con lugares apropiados para el desarrollo de las visitas íntimas, entre otras acciones. La Ley

de Centros de Reclusión para el Distrito Federal, en su artículo 1º, habla de la observancia y respeto de los derechos humanos sin distinción por orientación sexual; sin embargo, aún falta atender este tema de las visitas.³⁹

B. Principales problemáticas

Los derechos sexuales y reproductivos son los más estigmatizados y vulnerados, ya que se consideran dentro del ámbito “privado” de la vida (en especial de las mujeres). Esto explica su desconocimiento por parte de la población y que las y los proveedores de servicios, por ciertos prejuicios y creencias personales, entorpezcan su cumplimiento. En particular, las y los adolescentes, las mujeres con el virus de inmunodeficiencia humana-sida, personas con alguna discapacidad, mujeres en reclusión, trabajadoras del hogar, trabajadoras sexuales, personas transgénero y las mujeres indígenas son con frecuencia discriminadas en los servicios de salud y de justicia cuando reclaman sus derechos; asimismo les es negado el derecho a la información objetiva, oportuna y veraz.

Estos grupos son los más propensos a sufrir violaciones a sus derechos sexuales y reproductivos, como lo refleja la falta de educación integral en sexualidad que puedan tener, la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos, la negación de información y de servicios de salud sexual y reproductiva, la falta de reconocimiento de su autonomía para tomar decisiones en cuanto a su sexualidad y reproducción, la carencia de acceso a servicios de interrupción legal del embarazo seguros, el abuso y la violencia sexual.

³⁹ Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de abril de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/0404201421236d2801b.pdf

En materia de anticoncepción, se observa que, de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Dinámicas Demográficas de 2014, en el Distrito Federal la prevalencia de uso de métodos anticonceptivos en mujeres casadas o en unión de 15 a 49 años ha disminuido de 79.6 a 75.1 por ciento. Asimismo, en adolescentes sexualmente activas, también ha bajado de 69.1 en 2009 a 68.2 por ciento en 2014. En 2014, 72.8 por ciento de las mujeres en edad fértil utilizaban un método anticonceptivo moderno, mientras en 2009 esta cifra era de 74.8 por ciento.⁴⁰ Esta tendencia indica que, en los últimos cinco años, las mujeres han accedido menos a la utilización de métodos anticonceptivos y que continúan las barreras de acceso a servicios. También se advierte una diferencia abismal en las cifras de necesidad insatisfecha de métodos anticonceptivos entre mujeres en edad fértil casadas o en unión libre (5.8 por ciento) y las adolescentes (28.3 por ciento), lo que demuestra la persistencia de las barreras de acceso a métodos anticonceptivos para las y los adolescentes.

En esta materia no se registran avances significativos, sino un preocupante retroceso en el uso y necesidad insatisfecha de anticonceptivos, en especial por parte de adolescentes. Esto resulta muy preocupante considerando que la proporción de adolescentes de entre 12 y 19 años que llevan una vida sexual activa aumentó de 15 por ciento en 2006 a 23 por ciento en 2012.⁴¹ En cuanto al uso de anticonceptivos en adolescentes, cabe resaltar que México ocupa el primer lugar en embarazos de adolescentes entre los países de la Organización para la Cooperación y

⁴⁰ Consejo Nacional de Población, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Principales_resultados_de_la_Encuesta_Nacional_de_la_Dinamica_Demografica_2014

⁴¹ Instituto Nacional de Salud Pública, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://ensanut.insp.mx/>

el Desarrollo Económicos.⁴² Ya en 2011, en el Distrito Federal, del total de embarazos no planeados en mujeres en edad fértil, el porcentaje más alto (47.6) correspondió a las adolescentes.⁴³

Por otra parte, también son preocupantes los casos de anticoncepción o esterilización forzada, sobre todo en mujeres con discapacidad, tal y como da cuenta el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad en las observaciones realizadas a México en 2014.⁴⁴

En salud materna, la mortalidad materna en la Ciudad de México disminuyó 29.9 por ciento en nueve años, al pasar de 59.6 muertes por cada 100 mil nacimientos en 2006, a 41.8 en 2014, de acuerdo con la Secretaría de Salud del Distrito Federal.⁴⁵ Según esta secretaría, el programa “El Médico en tu Casa”, que acerca la atención médica a los hogares, ha permitido esta importante disminución en las muertes maternas. A pesar de este avance, hay que recordar que ni en el Distrito Federal, ni en el nivel nacional, se logró reducir la tasa de mortalidad materna en 75 por ciento para 2015, tal como se había comprometido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

⁴² “México, primer lugar de la OCDE en embarazos de adolescentes”. En: Boletín UNAM-DGCS-457, 8 de agosto de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2015_457.html

⁴³ Consejo Nacional de Población, *Perfiles de salud reproductiva. Distrito Federal*, México, Conapo, 2011. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/perfiles_salud_reproductiva_estados/Perfiles_SR_09_DF.pdf

⁴⁴ Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre el informe inicial de México, 27 de octubre de 2014, CRPD/C/MEX/CO/1 [en línea]. [Fecha de consulta: 29 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1419180.pdf

⁴⁵ Alejandro Cruz, “La mortalidad materna en el DF se redujo casi 30% en nueve años”. En: *La Jornada*, México, 11 de mayor de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/05/11/capital/029n1cap>

Por otra parte, aun cuando la Ciudad de México es una de las entidades con menor número de muertes maternas del país, la violencia obstétrica durante el embarazo, parto y puerperio es un grave problema. La recomendación 3/2015 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a la Secretaría de Salud se basa en los expedientes de 23 mujeres que denunciaron la falta de atención oportuna y adecuada cuando requirieron servicios de salud pública durante el embarazo, parto y puerperio, así como acciones y omisiones que les generaron violencia, sufrimientos innecesarios y afectaciones a varios derechos.⁴⁶ Cabe destacar que en las recomendaciones emitidas en materia de salud, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal identificó una deficiente calidad del servicio médico que se ofrece, en especial en los hospitales materno-infantiles del Distrito Federal, así como la falta de organización para cubrir ausencias no programadas de personal médico en los diversos hospitales.

En cuanto a la interrupción legal del embarazo, la Ciudad de México es la entidad con la legislación más progresista, que permite la interrupción del embarazo legal y seguro por causas de violación, por inseminación artificial no consentida, por causas de salud, alteraciones genéticas, o por voluntad de la mujer en las primeras 12 semanas de gestación. A julio de 2015, 145 313 mujeres habían acudido a realizarse una interrupción.⁴⁷ La mayor proporción de la población que acudió al servicio se concentra en mujeres de entre 18 y 24 años con 47.3 por ciento del total de procedimientos, y de 25 a 29 años, con 22.5 por ciento del total de procedimientos.⁴⁸ Además de los hospitales

⁴⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 3/2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdhf.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/reco1503.pdf>

⁴⁷ Grupo Interdisciplinario en Reproducción Elegida, Cifras 2015 [en línea] [fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.gire.org.mx/nuestros-temas/aborto/cifras>

⁴⁸ *Idem.*

públicos de la Ciudad de México, la interrupción también se efectúa en 21 clínicas privadas.

A pesar de los grandes avances en materia de la interrupción, la desigualdad económica y el estigma estructural provocan que muchas mujeres no acudan a los servicios médicos gratuitos. Asimismo, existe un gran desconocimiento por parte de las propias mujeres del derecho que tienen a ella. Una reciente encuesta de la Alianza Nacional por el Derecho a Decidir indica que 40 por ciento de las capitalinas desconocen el derecho que tienen a interrumpir un embarazo de manera legal y segura.⁴⁹ Por esta razón, la Alianza⁵⁰ ha lanzado una campaña de información sobre la interrupción en la Ciudad de México, de manera que más mujeres puedan acceder a este derecho. Sin embargo, es necesario que el Gobierno de la Ciudad de México difunda el programa entre la población, y que aumente el presupuesto específico para garantizar la accesibilidad a ese programa.

En materia de infraestructura y servicios de aborto, se han dado pasos importantes como el establecimiento de la Clínica Especializada en Salud de la Mujer “Marta Lamas”, en la demarcación territorial de Miguel Hidalgo. Por otra parte, existe también gran desconocimiento de la legislación y de las obligaciones que tienen las y los prestadores de servicios de salud respecto a la provisión de la interrupción legal del embarazo, lo que con frecuencia obstaculiza el acceso a servicios de aborto seguro.

⁴⁹ Anaiz Zamora, “Casi la mitad de capitalinas ignora que tiene derecho al aborto”. En: CIMAC Noticias, 4 de marzo de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/68960>

⁵⁰ La Alianza está conformada por las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Católicas por el Derecho a Decidir México; Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia; Grupo de Información en Reproducción Elegida; IPAS México y Population Council. Véase página de Internet de ANDAR [fecha de consulta: 21 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://andar.org.mx/reproduccionelegida/>

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha recibido quejas de mujeres que han acudido a diversos hospitales a solicitar la interrupción y el personal ha tratado de disuadirlas para que no continúen con el procedimiento. Por ello, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal solicitó al secretario de Salud de la Ciudad de México que girara instrucciones a todo el personal médico y de enfermería adscrito a los servicios de gineco-obstetricia y al personal del Trabajo Social de los diversos hospitales de la Ciudad de México a fin de que:

- a) En el ejercicio de sus funciones, cuando acudan mujeres a solicitar sus servicios para la interrupción de su embarazo, cumplan con el servicio público que tienen encomendado, explicando de forma clara y sencilla a las pacientes, los trámites administrativos o médicos que deberán realizar o los procedimientos que les serán efectuados, evitando realizar expresiones físicas o verbales que puedan intimidar, persuadir, discriminar o invadir la esfera personal e íntima de éstas, limitándose a que las preguntas o entrevistas que sostengan con ellas, sean estrictamente profesionales y tendientes a obtener los datos que se requieren para reunir el protocolo respectivo.
- b) Se procure sensibilizar a todo el personal médico y de enfermería del servicio de gineco-obstetricia, así como al personal de trabajo social sobre la importancia de que los datos que obtengan de las pacientes que acudan a solicitar la interrupción de su embarazo, sean manejados como estrictamente confidenciales.
- c) Se prevea que, en cada uno de los hospitales de la red, se brinde apoyo psicológico antes, durante y después de la interrupción legal del embarazo si así lo requiere la mujer.
- d) En caso de que la mujer no cumpla con los requisitos establecidos por la ley para someterse a una interrupción, se le deben explicar de forma clara y sencilla las razones médicas o legales que motivan esa determinación.

En cuanto a las infecciones de transmisión sexual y virus de inmunodeficiencia humana-sida, no hay información disponible sobre la prevalencia de infecciones de transmisión sexual excepto sobre el virus del sida. En términos del primero, a finales de 2012 había un total de 40 mil personas viviendo con ese virus. De las pruebas realizadas en la Clínica Condesa, resultaron positivas 19.9 por ciento de las practicadas a hombres, 2.7 por ciento de las efectuadas a mujeres y 32.7 por ciento de las hechas a mujeres transgénero. Esto evidencia la gran necesidad de atender con programas específicos a la población transgénero. De enero a octubre de 2013, se atendieron a un total de 935 personas víctimas de violencia sexual; 91 por ciento correspondió a mujeres con edad promedio de 23 años, y el 9 por ciento restante, a hombres con edad promedio de 21 años.⁵¹

El Programa de VIH/SIDA de la Ciudad de México proporciona servicios de prevención, detección y apoyo a hombres y mujeres con ese virus. Presta un servicio gratuito a través de la Clínica Especializada Condesa y la Clínica de Especialidad Dr. Jaime Sepúlveda Amor; ambas clínicas efectúan diagnósticos oportunos y proporcionan medicamentos antirretrovirales. Debido a la discriminación y estigma a los que se enfrentan las personas con el virus del sida, resulta insuficiente que en la Ciudad de México sólo existan dos clínicas especializadas para atender esta problemática.

Según datos del Programa de VIH/SIDA de la Ciudad de México, a finales de 2012, un total de 40 mil personas, 17 por ciento del total nacional, vivían con éste. En la Ciudad de México se encuentran 21.4 por ciento de los casos notificados del virus del sida de todo el país.⁵²

⁵¹ Clínica Especializada Condesa. Datos 2012 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://condesadf.mx/distrito-federal.htm>

⁵² Secretaría de Salud del Distrito Federal, “Informe epidemiológico del VIH/SIDA en la Ciudad de México, 2013”, México, Sedesa, Programa de VIH/SIDA de la Ciudad de México, Clínica Especializada Condesa, s.f. [en línea]. [Fecha de consulta 26 de febrero de 2016.] Disponible en: <http://condesadf.mx/pdf/informe2013.pdf>

Los factores de riesgo y la situación de vulnerabilidad definen las características de la epidemia en cada grupo poblacional. En México, la epidemia del virus del sida en hombres está esencialmente relacionada con factores de riesgo; en mujeres, la situación de exclusión social es la característica determinante. Según diagnóstico realizado por la Clínica Condesa (2014), las mujeres viven en un contexto de alta exclusión social y económica, mientras que los hombres se caracterizan por tener mayores comportamientos de riesgo sexual; asimismo, 70 por ciento de las mujeres cursaron menos de nueve años de estudios, y 72 por ciento de los hombres cursaron 10 o más años; 17 por ciento de las mujeres son viudas, y 82 por ciento tienen hijos e hijas; alrededor de 70 por ciento de las mujeres que viven con el virus del sida lo adquirieron a través de su pareja estable; 90 por ciento son heterosexuales y perciben bajos ingresos económicos.⁵³

Para la mayoría de las mujeres, este virus se transforma en un elemento que profundiza sus condiciones de desigualdad social y pobreza, además de la discriminación que provoca el estigma asociado a vivir con él. Estos hallazgos ilustran la importancia de implementar acciones más allá del componente de salud. Se necesitan estrategias multisectoriales e interinstitucionales para la prevención y atención en nuestra ciudad.

En la Ciudad de México, la educación integral en sexualidad se imparte sólo a partir del primer grado de secundaria, lo cual es un obstáculo para que niñas, niños y adolescentes de edades más tempranas tengan información adecuada sobre sus cuerpos, derechos y salud y puedan tomar decisiones libres sobre éstos, así como prevenir la violencia y el abuso sexual. La educación integral en sexualidad es muy importante en una ciudad como la capital del país, donde un alto

⁵³ Mesa de Trabajo para la atención integral a las personas con VIH, Conclusiones y Recomendaciones, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014. Disponible en http://condesadf.mx/pdf/recomendaciones_VIH_opt.pdf

porcentaje de las y los adolescentes inician su actividad sexual a una edad temprana.⁵⁴

Aunque ha habido varios ejercicios de capacitación a docentes en los últimos años, no hay información sobre programas específicos que atiendan la educación sexual dentro de la Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal.

Las técnicas de reproducción asistida se practican en todas las entidades federativas del país, incluida la Ciudad de México, tanto en instituciones públicas como privadas. Sin embargo, no existe una regulación federal en la materia que permita brindar más certeza jurídica a las personas que quieren recurrir a estas técnicas en condiciones de igualdad y sin discriminación, que en lo relativo al uso del material genético se presta a abusos y violaciones a los derechos humanos.⁵⁵ Tampoco existen datos oficiales para la ciudad que posibiliten dimensionar el acceso a las prácticas de reproducción asistida.

En noviembre de 2010, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una iniciativa de ley sobre gestación subrogada, que es una de las prácticas de reproducción asistida; sin embargo, el Gobierno del Distrito Federal envió comentarios, los cuales fueron discutidos por la Asamblea Legislativa mas no fueron aprobados.⁵⁶

⁵⁴ Gabriela Rodríguez, “Educación sexual en el Distrito Federal”, 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.afluentes.org/wp-content/uploads/2009/11/educsexdf.pdf>

⁵⁵ Grupo Interdisciplinario en Reproducción Elegida, *Niñas y mujeres sin justicia. Derechos reproductivos en México*, México, GIRE, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://informe2015.gire.org.mx/#/gestacion-subrogada>

⁵⁶ Grupo Interdisciplinario en Reproducción Elegida, *Omisión e indiferencia. Derechos reproductivos en México*, México, GIRE, 2013, p. 171 [en línea]. [Fecha de consulta: 24 de febrero de 2016.] Disponible en: https://www.gire.org.mx/publicaciones/libros/omision_indiferencia.pdf

Resulta fundamental generar un diálogo con especialistas sobre el tema sustentado en argumentos de salud pública y derechos humanos que permita tener una regulación adecuada en la materia.

En cuanto al cáncer de mama y cérvico-uterino, en 2013 y 2014 se realizaron 245 603 detecciones, en las que se encontraron 38 casos positivos.⁵⁷ El Gobierno de la Ciudad de México ha puesto mucho énfasis en la prevención, detección y atención del cáncer de mama. Tiene dos programas clave en esta materia: uno que es el Programa Integral de Cáncer de Mama y el otro es el Programa Integral de Cáncer Cérvico-Uterino. Asimismo, se desarrolla el programa llamado “Ruta de detección oportuna de cáncer”, que acerca los servicios de la Secretaría de Salud a las colonias, deportivos, instituciones privadas y gubernamentales para realizar detecciones de cáncer de mama y cérvico uterino. En 2012, el Distrito Federal fue la entidad del país que realizó un mayor número de mastografías.⁵⁸

Con estas medidas se ha podido atender a un mayor número de mujeres en riesgo, así como prevenir y detectar de manera temprana estas enfermedades.

Respecto de los derechos de las trabajadoras sexuales, resulta relevante mencionar que en 2013, después de una larga batalla jurídica encabezada por la Brigada Callejera de Apoyo a la Mujer “Elisa

⁵⁷ Mensaje del Doctor Miguel Ángel Mancera Espinosa, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En: *Gaceta Parlamentaria* de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, año 03, primer ordinario, 17-09-2014, VI Legislatura, núm. 169. Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-e64a5edd53219c2b0989e709d-66f4a4c.pdf>

⁵⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Estadísticas a propósito del Día Mundial contra el Cáncer de Mama, 16 de octubre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/mama0.pdf>

Martínez”,⁵⁹ una jueza federal⁶⁰ ordenó a la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo otorgar la categoría a las personas que trabajan en el comercio sexual callejero de “trabajadores/as no asalariados/as”.⁶¹ Con esta medida se da a las trabajadoras/es sexuales una credencial con la cual acreditan su trabajo y se protegen frente a la extorsión de policías y otras autoridades. Esta medida representa un importante avance para la protección de las trabajadoras/es sexuales y el reconocimiento del trabajo que realizan. Sin embargo, cabe señalar que las trabajadoras/es sexuales enfrentan aún situaciones de discriminación y violencia que ponen en riesgo su salud sexual y reproductiva, entre otros derechos.⁶²

C. Conclusiones

Aunque en la Ciudad de México existe una normativa avanzada en materia de derechos sexuales y reproductivos, la tarea pendiente es la creación de programas con metas específicas que permitan implementar de manera más adecuada la normativa existente. Es importante incluir dentro de las políticas estatales de salud, los temas de salud sexual y reproductiva como la atención al virus de inmunodeficiencia humana-sida y la interrupción legal del embarazo, esto es que sean políticas de salud integrales y con la calidad de programas especializados. En materia de

⁵⁹ Brigada Callejera de Apoyo a la Mujer “Elisa Martínez” es una organización de la sociedad civil cuya labor es la protección de las personas trabajadoras sexuales. Para más información, véase: <http://brigadaac.mayfirst.org>

⁶⁰ Sentencia 112/2013 del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: http://www.amij.org.mx/micrositios/reconocimientos2014/sentencias/eg/Folio_6/112-2013.pdf

⁶¹ Esta categoría, que existe desde 1972, registra a todas aquellas personas que trabajan en la vía pública sin una relación patronal, por ejemplo, lustrabotas, músicos callejeros, vendedores de billetes de lotería entre otros.

⁶² Brigada Callejera “Elisa Martínez”. Informe 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://es.calameo.com/read/000137394fe0094fddae8>

educación sexual, el desafío próximo es desarrollar estrategias e iniciativas en materia de educación integral de la sexualidad.

De los avances destacables en materia de derechos sexuales y reproductivos, la mortalidad materna en la Ciudad de México disminuyó; según la Secretaría de Salud del Distrito Federal, el programa “El Médico en tu Casa” ha sido lo que ha permitido esta importante disminución en las muertes maternas.

En cuanto a la interrupción legal del embarazo, la Ciudad de México es la entidad con la legislación más progresista, que permite el aborto legal y seguro por causas de violación, por inseminación artificial no consentida, por causas de salud, alteraciones genéticas, o por voluntad de la mujer en las primeras 12 semanas de gestación.

En cuanto al cáncer de mama y cérvico-uterino, el Gobierno de la Ciudad de México ha puesto mucho énfasis en la prevención, detección y atención del cáncer de mama, para lo cual implementó dos programas clave en esta materia: el Programa Integral de Cáncer de Mama y el Programa Integral de Cáncer Cérvico-Uterino. Asimismo, se desarrolla el programa llamado “Ruta de detección oportuna de cáncer”, que acerca los servicios de la Secretaría de Salud a las colonias, deportivos, instituciones privadas y gubernamentales para realizar detecciones de cáncer de mama y cérvico uterino. En 2012, la Ciudad de México fue la entidad del país que realizó un mayor número de mastografías.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, los derechos sexuales y derechos reproductivos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

| Objetivo específico 14.1. Garantizar educación integral en sexualidad, derechos sexuales y derechos reproductivos adaptada a cada grupo de población, especialmente en las y los adolescentes, mujeres que viven con el virus de la inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida, personas con discapacidad, mujeres privadas de libertad, trabajadoras del hogar, trabajadoras sexuales, personas lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transsexuales, transgénero e intersexuales, adultas mayores, mujeres indígenas y todas las personas en situación de exclusión social | Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|--|--|--|--|--|--------------|
| 224. Diseñar e implementar una campaña sobre educación sexual y reproductiva y sobre los servicios que se otorgan en los rubros de anticoncepción, salud materna, interrupción legal del embarazo, e infecciones de transmisión sexual incluyendo el virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida. | 224.1. Una campaña permanente sobre educación sexual y reproductiva, y de los servicios que se otorgan en los rubros de anticoncepción, salud materna, interrupción legal del embarazo, e infecciones de transmisión sexual incluyendo el virus de inmunodeficiencia humana- síndrome de inmunodeficiencia adquirida, comunicación y el espacio público (televisión, medios de transporte, internet, redes sociales, escuelas) | Número de campañas diseñadas por población objetivo. Cobertura de las estrategias de difusión. Número de centros de salud y hospitales públicos que difunden la campaña. | Secretaría de Salud del Distrito Federal Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México Órganos político-administrativos Servicios de Salud Pública del Distrito Federal Clínica Condesa | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Áreas de oportunidad:</p> <p>2. Salud</p> <p>3. Educación</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | Continuidad de la campaña en materia de educación sexual, derechos sexuales y derechos reproductivos a partir de estrategias por grupos de población objetivo. | |
| 225. Diseñar y difundir materiales con contenidos específicos para las poblaciones objetivo. | 225.1. Que la población objetivo conozca los temas contenidos en el material de difusión. | Número de materiales distribuidos y aplicación de encuesta a la población objetivo que haga visible el nivel de conocimiento de la información y su relación con el material. | | | | |

| | | | | | |
|---|---|---|--|--|---|
| <p>226. Promover la coordinación entre instituciones educativas, instituciones de salud y entes públicos para brindar orientación y educación sexual y reproductiva a través de programas permanentes en los niveles de educación básica, media y media superior.</p> | <p>226.1. Establecimiento de un convenio con la Secretaría de Educación Pública federal para diseñar una política de educación en derechos sexuales y derechos reproductivos que contenga los rubros de anticoncepción, salud materna, interrupción legal del embarazo, e infecciones de transmisión sexual incluyendo el virus de inmunodeficiencia humana- síndrome de inmunodeficiencia adquirida.</p> | <p>Número de instituciones que participan del convenio.</p> | <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México</p> | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Áreas de oportunidad: 2. Salud 3. Educación Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Esquema de colaboración federal-local en favor de los derechos sexuales y los derechos reproductivos.</p> |
| <p>226.2. Establecimiento de una estrategia de coordinación interinstitucional con la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, el Instituto de Educación Media Superior, el Instituto de la Juventud y el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México sobre derechos sexuales y derechos reproductivos.</p> | <p>Número de instituciones que participan en la estrategia de coordinación interinstitucional.</p> | <p>Número de acciones implementadas.</p> | <p>Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México Órganos político-administrativos Servicios de Salud Pública del Distrito Federal Clínica Condesa</p> | | <p>Se lleva a cabo una evaluación de la estrategia, que incluye recomendaciones y publicación de los resultados y las reformas necesarias a éstas políticas Contar con información desagregada por población objetivo, sobre la disminución o el aumento de personas que acceden a servicios de salud sexual, como resultado de las acciones</p> |

Objetivo específico 14.2. Garantizar la satisfacción de demanda de métodos anticonceptivos

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|--|--|--|--|---|
| <p>227. Efectuar un estudio sobre la demanda de los métodos anticonceptivos femeninos y masculinos entre la población en los sectores públicos y privados de la Ciudad de México.</p> | <p>227.1. Informe sobre la cobertura de los métodos anticonceptivos y su demanda en los sectores públicos y privados.</p> | <p>Porcentaje de uso de métodos anticonceptivos femeninos y masculinos por grupo de población.</p> | <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal</p> <p>Servicios de Salud Pública del Distrito Federal</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>2. Salud</p> | <p>Disminución de la demanda no satisfecha de los preservativos masculino y femenino en los sectores públicos y privados.</p> |
| <p>228. Fortalecer los programas de acceso a la información y a los servicios de anticoncepción priorizando a las personas jóvenes y su difusión, con participación de organizaciones de la sociedad civil, dentro de los lugares de mayor afluencia, con especial atención en institutos públicos y privados y centros de reclusión.</p> | <p>228.1. Disminuyen infecciones de transmisión sexual y embarazos no planeados entre la población de la Ciudad de México.</p> | <p>Porcentaje de disminución de infecciones de transmisión sexual y de embarazos no planeados.</p> | <p>Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México</p> <p>Órganos político-administrativos</p> | <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>Informe sobre la reducción de infecciones de transmisión sexual por población objetivo y de embarazos no planeados.</p> |
| <p>229. Asegurar la participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación del programa específico de salud sexual y reproductiva.</p> | <p>229.1. Programa sobre salud sexual y reproductiva elaborado con participación de la sociedad civil.</p> <p>229.2. Indicadores diseñados para medir el abasto y otorgamiento de métodos anticonceptivos.</p> | <p>Número de acciones implementadas sobre salud sexual y reproductiva con participación de la sociedad civil.</p> <p>Porcentaje de embarazos adolescentes respecto del total de embarazos.</p> | | | <p>Programas de salud sexual y reproductiva en ejecución en todo el sector salud de la Ciudad de México.</p> |

| | | | | | |
|--|--|---|---|---|---|
| <p>230. Llevar a cabo seguimiento y evaluación de la calidad en la atención, consejería y otorgamiento de métodos anticonceptivos dentro de las unidades médicas y hospitales, con énfasis en grupos en riesgo y con participación de la sociedad civil.</p> | <p>230.1. Mecanismos de seguimiento y evaluación cualitativos.</p> | <p>Número de quejas recibidas y atendidas por las instituciones de salud por negación en el acceso a métodos anticonceptivos.</p> <p>Número de quejas recibidas y atendidas por la Comisión Nacional de Arbitraje Médico por negación en el acceso a métodos anticonceptivos.</p> <p>Número de quejas recibidas y atendidas por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México por negación en el acceso a métodos anticonceptivos.</p> | <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal</p> <p>Servicios de Salud Pública del Distrito Federal</p> <p>Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México</p> <p>Órganos político-administrativos</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>2. Salud</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>Disminución de 80% de las quejas por atención, consejería y otorgamiento de métodos anticonceptivos dentro de las unidades médicas y hospitales.</p> |
|--|--|---|---|---|---|

| Objetivo específico 14.3. Reducir la violencia obstétrica a partir de garantizar la atención oportuna y adecuada a mujeres durante el embarazo, parto y puerperio para evitar sufrimientos innecesarios | | | | | |
|--|--|---|--|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 231. Asignar y evaluar, en conjunto con la sociedad civil, la aplicación de recursos humanos especializados y necesarios para brindar atención adecuada y oportuna a las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio. | 231.1. Incremento de la asignación presupuestal permite contar con recursos humanos y materiales especializados y necesarios para brindar atención adecuada y oportuna a las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio. 231.2. Evaluación realizada en coordinación con la sociedad civil sobre el incremento de la calidad de la atención en los servicios ofrecidos en hospitales materno-infantiles de la Ciudad de México. | Presupuesto anual ejercido en medicinas, instrumentos, equipo médico y recursos humanos destinados a la atención de las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio. Informe realizado sobre la calidad de los servicios. | Secretaría de Salud del Distrito Federal Servicios de Salud Pública del Distrito Federal Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 2. Salud Enfoque transversal: Derechos humanos | Atención libre de violencia obstétrica en las clínicas y hospitales de la Ciudad de México. |
| 232. Garantizar el abasto de instrumental y material médico en los centros de salud y hospitales para la atención a mujeres durante el embarazo, parto y puerperio. | 232.1. Centros de salud y hospitales con suficiencia en instrumental médico y material de calidad para cubrir las demandas de atención a mujeres durante el embarazo, parto y puerperio. | Disminución el porcentaje de quejas por deficiencia en la atención médica debido a la falta de instrumental y material médico, respecto del número de quejas registradas en 2015. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México | | Aumenta a 80% el porcentaje de respuesta de satisfacción de usuarias y usuarios de los servicios de salud sexual y reproductiva del Sistema de Salud pública de la Ciudad de México. |
| 233. Elaborar un programa de capacitación sobre parto humanizado para disminuir la violencia obstétrica. | 233.1. Personal de atención médica capacitado en parto humanizado. | Número de personas capacitadas en parto humanizado que brindan atención médica a mujeres durante embarazo y parto. Disminución de las quejas sobre violencia obstétrica. | | | La totalidad del personal de atención médica a mujeres embarazadas, capacitado en parto humanizado. |

| Objetivo específico 14.4. Garantizar acceso seguro a la interrupción legal del embarazo | | | | | |
|--|---|--|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 234. Mejorar las condiciones de las clínicas donde se brinda el servicio de interrupción legal del embarazo a través de asignación de presupuesto. | 234.1. Incremento anual en la asignación presupuestal permite contar con mayores recursos humanos y materiales especializados y suficientes para brindar la atención con calidad y calidez. | Presupuesto anual ejercido en capacitación y sensibilización de los recursos humanos de las clínicas especializadas en la interrupción legal del embarazo. Presupuesto anual ejercido en la mejora de las condiciones de las clínicas especializadas en la interrupción legal del embarazo. | Secretaría de Salud del Distrito Federal Servicios de Salud Pública del Distrito Federal Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 2. Salud Enfoque transversal: Derechos humanos | Incremento de la capacidad de atención y del acceso seguro a la interrupción legal del embarazo. |
| 235. Ampliar la capacidad del servicio para la interrupción legal del embarazo mediante el incremento de clínicas especializadas. | 235.1. Incremento de clínicas especializadas donde se brinda el servicio de interrupción legal del embarazo. | Número de clínicas que ofrecen el servicio de interrupción legal del embarazo. | Órganos político-administrativos Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México | | |
| 236. Elaborar una propuesta de modelo para garantizar la seguridad e integridad física y emocional de las mujeres que asisten a las clínicas especializadas en la interrupción legal del embarazo. | 236.1. Operación de un modelo de atención que garantice la seguridad y la integridad física y emocional de las mujeres que asisten a las clínicas especializadas en la interrupción legal del embarazo. | Modelo de seguridad en operación. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal | | Seguridad e integridad física y emocional de las mujeres que solicitan la interrupción legal del embarazo garantizadas. |

....Objetivo específico 14.4. Garantizar acceso seguro a la interrupción legal del embarazo

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|---|--|---|--|---|
| <p>237. Realizar un estudio, en coordinación con la sociedad civil, sobre los factores del embarazo adolescente en la Ciudad de México a fin de promover políticas públicas efectivas para la atención de esta problemática.</p> | <p>237.1. Estudio realizado con participación de sociedad civil de las demarcaciones territoriales, sobre los factores del embarazo adolescente, con recomendaciones que actualicen las políticas de los derechos sexuales y derechos reproductivos.</p> | <p>Estudio realizado.</p> | <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal Servicios de Salud Pública del Distrito Federal Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal</p> | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad: 2. Salud</p> | <p>Disminución del embarazo adolescente en la Ciudad de México.</p> |
| <p>238. Armonizar las disposiciones legales y normativas que regulan la interrupción legal del embarazo en la Ciudad de México conforme a lo establecido en la Ley General de Víctimas y con la NOM-046-Ssa2-2005 Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres. Criterios para la Prevención y Atención.</p> | <p>238.1. Disposiciones legales y normativas que regulan la interrupción legal del embarazo en la Ciudad de México armonizadas conforme a lo establecido en la Ley General de Víctimas y en la NOM046-SSA2-2005 Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres. Criterios para la Prevención y Atención.</p> | <p>Número de interrupciones legales del embarazo en casos de violaciones sexuales en relación con el número de interrupciones legales del embarazo requeridas.</p> | <p>Órganos político-administrativos Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p> | <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Incremento de la capacidad de atención y el acceso seguro a la interrupción legal del embarazo en caso de violación.</p> |

| | | | |
|--|--|---|---|
| <p>239. Actualizar los Lineamientos Generales de Organización y Operación de los Servicios de Salud Relacionados con la Interrupción del Embarazo en el Distrito Federal y el Manual de Procedimientos para la Interrupción Legal del Embarazo en las Unidades Médicas de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México.</p> | <p>239.1. Lineamientos Generales de Organización y Operación de los Servicios de Salud Relacionados con la Interrupción del Embarazo en el Distrito Federal y Manual de Procedimientos para la Interrupción Legal del Embarazo en las Unidades Médicas de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México actualizados de conformidad con la Ley General de Víctimas y con la NOM046-SSA2-2005 Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres. Criterios para la Prevención y Atención.</p> | <p>Disposiciones legales y normativas que regulan la interrupción legal del embarazo en la Ciudad de México actualizadas.</p> | <p>Eliminación de los obstáculos legales y administrativos que impidan el acceso a la interrupción legal del embarazo en caso de violación.</p> |
|--|--|---|---|

Objetivo específico 14.5. Garantizar a las personas con discapacidad sus derechos sexuales y reproductivos

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Metas a 2021 |
|--|--|--|---|---|
| <p>240. Implementar campañas de difusión y concientización diseñadas con base en información especializada y de acuerdo con tipo de discapacidad sobre sus derechos sexuales y reproductivos con objeto de incorporar los ajustes razonables con participación de la sociedad civil.</p> | <p>240.1. Campañas de difusión y concientización diseñadas con información especializada y participación de la sociedad civil dirigidas a cada tipo de discapacidad.</p> | <p>Número de campañas identificadas e implementadas.</p> | <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal Servicios de Salud Pública del Distrito Federal Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México Órganos político- administrativos</p> | <p>Incremento de personas con discapacidad que cuentan con información sobre sus derechos sexuales y reproductivos.</p> |
| <p>241. Implementar talleres dirigidos a familiares y personas cuidadoras de personas con discapacidad para un ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.</p> | <p>241.1. Talleres dirigidos a familiares y personas cuidadoras de personas con discapacidad.</p> | <p>Número de participantes de los talleres. Número de talleres impartidos.</p> | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 2. Salud Enfoque transversal: Derechos Humanos</p> | <p>Impartición de talleres dirigidos a familiares y personas cuidadoras de personas con discapacidad.</p> |

| Objetivo específico 14.6. Generar información con datos desagregados sobre la prevalencia de infecciones de transmisión sexual | | | | | |
|--|--|---|---|---|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 242. Diseñar herramientas para la recolección y sistematización de información sobre infecciones de transmisión sexual. | 242.1. Creación de un sistema de información estadística sobre personas que adquieren infecciones de transmisión sexual, con información desagregada por edad, sexo, y orientación sexual. | Sistema de información estadística sobre infecciones de transmisión sexual en operación. | Secretaría de Salud del Distrito Federal Servicios de Salud Pública del Distrito Federal | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 2. Salud | Disminución de las infecciones de transmisión sexual. |
| | 243. Crear programa de prevención y atención para población en riesgo de adquirir infecciones de transmisión sexual, incluyendo a trabajadores y trabajadoras sexuales en la Ciudad de México. | 243.1. Programa de prevención instrumentado. 243.2. Cobertura de las estrategias de prevención de las infecciones de transmisión sexual. | Programa de prevención en operación. | Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México Órganos político-administrativos | Enfoque transversal: Derechos humanos |

III. Conclusiones

De acuerdo con los resultados del Diagnóstico, se pueden establecer como principales problemáticas públicas por resolver para el horizonte de acción del Programa, las siguientes:

- Falta de educación integral en sexualidad para las y los adolescentes, las mujeres con virus de inmunodeficiencia humana-sida, personas con alguna discapacidad, mujeres reclusas, trabajadoras domésticas, trabajadoras sexuales, personas transgénero y mujeres indígenas.
- Demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos, la negativa de información, así como la negativa de servicios de salud sexual y reproductiva.
- Falta de reconocimiento de la autonomía para tomar decisiones sobre la propia sexualidad de la población arriba mencionada.
- Falta de acceso adecuado a servicios de interrupción legal del embarazo seguros y legales.
- Abuso y violencia sexual.

Finalmente, es necesario seguir fortaleciendo el proceso de institucionalidad que se ha iniciado en la Ciudad de México, de manera tal que permita consolidar las acciones y estrategias encaminadas a una política integral en un marco de derechos humanos.

Aunque en la Ciudad de México existe una normativa avanzada en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos, la tarea pendiente es la creación de programas con metas específicas que permitan implementar de manera más adecuada la normativa existente. Es importante incluir dentro de las políticas estatales de salud, los temas de salud sexual y salud reproductiva, como la atención al virus de inmunodeficiencia humana-sida y la interrupción legal del embarazo, esto es, que sean políticas de salud integrales y con la calidad de programas especializados. En materia de educación sexual, el desafío

próximo es desarrollar estrategias e iniciativas en materia de educación integral de la sexualidad.

Es importante mencionar que hay pocos datos estadísticos actualizados en materia de salud sexual y salud reproductiva, lo que hace necesario profundizar el diagnóstico de la situación que guardan los derechos sexuales y derechos reproductivos en la Ciudad de México, que permita revisar y ajustar la política en esta materia que la Secretaría de Salud debe implementar.

Existe información sobre casos de violaciones a los derechos sexuales y a los derechos reproductivos que apuntan a la necesidad de mejorar la calidad de la atención, tanto en materia de discriminación, como del derecho de acceso a la información, y atender los derechos de las mujeres en el sector salud. El reto es eliminar estas violaciones e implementar políticas efectivas que permitan visibilizar y resolver las violaciones detectadas, así como generar estadísticas que abarquen de manera integral la problemática de hombres y mujeres para hacer efectivo el acceso a estos derechos.

Bibliografía

- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. En: *Diario Oficial de la Federación*, 1 a 21 de septiembre de 1932 (última reforma: *Diario Oficial de la Federación*, 2 de junio de 2015).
- Código Penal para el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 16 de julio de 2002 (última reforma: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de septiembre de 2015).
- Comité de los Derechos del Niño. Observación general 4, La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, CRC/GC/2003/4.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 14, El derecho al disfrute más alto posible de salud, E/C.12/20004, 11 de agosto de 2000.

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales a México del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, CEDAW/C/MEX/CO/7-8.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 22 de noviembre de 1969.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Convención de Belém do Pará), adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 9 de junio de 1994.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea de Naciones Unidas el 24 de enero de 2007 en la resolución A/RES/61/106.
- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.
- Comisión de Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo. Resolución 2012/1, 2012.
- Declaración Ministerial Prevenir con Educación, adoptada en la 1º Reunión de Ministros de Salud y Educación para detener el VIH en América Latina y el Caribe, 1 de agosto de 2008, México D.F.
- Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 2008.
- Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de abril de 2014.
- Ley de los Derechos de las Personas Jóvenes en la Ciudad de México. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de agosto de 2015.
- Ley de Salud para el Distrito Federal. En: *Diario Oficial de la Federación*, 17 de septiembre de 2009.

- Ley Federal del Trabajo. En: *Diario Oficial de la Federación*, 1º de abril de 1970 (última reforma: *Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio de 2015).
- Ley General de Población. En: *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 1994 (última reforma: *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 2014).
- Ley General de Salud. En: *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 1984 (última reforma: *Diario Oficial de la Federación*, 14 de octubre de 2015).
- Ley General de Víctimas. En: *Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero de 2013, (última reforma: *Diario Oficial de la Federación*, 3 de mayo de 2013, artículo 30).
- Naciones Unidas. IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Plataforma de Acción de Beijing, Beijing, China, 1995.
- Naciones Unidas-Comisión sobre Población y Desarrollo, 2012. Resolución 2012/1.
- Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Primera Conferencia Regional de Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, Montevideo, 12 a 15 de agosto de 2013.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 17 de noviembre de 1998.
- Recomendación general 24, La mujer y la salud (artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), Comité para la Eliminación de la

Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 20º periodo de sesiones, 1999, par. 6. Disponible en: http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html#GEN24

Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública y Secretaría de Relaciones Exteriores. Declaración ministerial *Prevenir con educación*, adoptada en la 1º Reunión de Ministros de Salud y Educación para detener el VIH en América Latina y el Caribe, 1 de agosto de 2008.

United Nations Population Fund. Programa de Acción, aprobado en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo [en línea] El Cairo, 1994.

Capítulo 15. Derecho al trabajo y derechos humanos laborales



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

El derecho al trabajo se encuentra reconocido en varios instrumentos internacionales y es quizá el derecho económico y social más estudiado, aunque dada su importancia sobresalen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,¹ múltiples instrumentos derivados de la Organización Internacional del Trabajo y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador.

México suscribió el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 23 de marzo de 1981, aunque no ha firmado su protocolo facultativo.² En cuanto al instrumento regional, México lo

¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

² Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2008 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible

firmó en noviembre de 1988 y lo ratificó con una reserva al artículo 8, en marzo de 1996.³ México ha ratificado 79 convenios de la Organización Internacional del Trabajo, de los cuales, 67 están en vigor y ocho han sido denunciados.⁴ El Pacto reconoce este derecho en sus artículos 6, 7 y 8 de acuerdo con los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas.

El artículo 6 reconoce el derecho humano al trabajo, y enfatiza que éste debe ser libremente elegido. Por ello hace hincapié en la importancia de la orientación y formación técnica y profesional adecuadas para lograr la ocupación plena y productiva, así como la garantía de libertades políticas y económicas.

El artículo 7 reconoce el derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que aseguren remuneración, salario equitativo e igual por trabajo de igual valor –especialmente en el caso de las mujeres–, y condiciones de existencia dignas para personas trabajadoras y sus familias; seguridad e higiene en el trabajo; igualdad de oportunidades para obtener promociones; así como el derecho al tiempo libre y al descanso, a vacaciones y días festivos pagados.

El artículo 8 se centra en la libertad sindical y el derecho de toda persona a asociarse para fundar sindicatos y afiliarse a éstos para proteger y promover sus intereses. Reconoce también el derecho de huelga y el derecho de los sindicatos a operar sin restricciones.

La Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁵ señala que:

en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en

³ Reserva del Estado mexicano al artículo 8 del Protocolo de San Salvador. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>

⁴ Ratificaciones de México [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102764

⁵ Véase: Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, 1998 [en línea]. [Fecha de

...todos los Miembros [...] tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:

- a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
- d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Otros instrumentos internacionales que reconocen este derecho son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 8.3;⁶ la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5.e.i; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 11.1.a; la Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 32; y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, en sus artículos 11, 25, 26, 40, 52 y 54.⁷

En el nivel regional, el derecho al trabajo está consagrado en los artículos 6, 7 y 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos,

consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ilo.org/declaration/lang-es/index.htm>

⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

⁷ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, 1990 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>

Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador. Además de las garantías ya mencionadas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el instrumento regional enfatiza en su artículo 6 que el derecho al trabajo incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa, y subraya la importancia de que los Estados ejecuten programas encaminados a que la mujer cuente con una posibilidad efectiva de ejercicio de este derecho. Además, el Protocolo de San Salvador hace hincapié en la importancia de garantizar la estabilidad en el empleo (artículo 7.d) y la limitación razonable de las jornadas de trabajo (artículo 7.g).

Por otra parte, los artículos 20 y 21 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas identifican las necesidades y características especiales de ese sector de la población.⁸ El artículo 20 señala que estas poblaciones tienen derecho a mantener y desarrollar sus instituciones económicas y a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo; además, los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa. Los Estados deberán garantizar la no discriminación de estos pueblos y el mejoramiento de sus condiciones de vida respecto a educación, empleo, readiestramiento profesional, vivienda, salud y seguridad social.

Contenidos normativos mínimos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas

De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el principal sentido de los artículos del Pacto es señalar la responsabilidad de los Estados de asegurar a las personas su derecho

⁸ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

al trabajo libremente elegido, lo que incluye el derecho a no ser injustamente privado de trabajo.⁹

El derecho al trabajo es al mismo tiempo un derecho individual y colectivo. En palabras del Comité, abarca todas las formas de trabajo, sea independiente o a cambio de un salario. Uno de sus rasgos fundamentales es la libertad de toda persona de elegir el tipo de trabajo a realizar y la libertad de no ser forzada a realizar ningún trabajo que no haya sido libremente elegido, además de contar con un sistema de protección que garantice el acceso al empleo y a no ser injustamente despedida.¹⁰

El trabajo debe ser *digno* en cuanto a que respete todos los derechos fundamentales de la persona y todos los derechos de las y los trabajadores en términos de seguridad y remuneración.

El Comité sostiene que el trabajo en todas sus formas y niveles requiere de la existencia de varios elementos interdependientes y esenciales cuya implementación depende de las condiciones presentes en cada Estado:

1. *Disponibilidad.* Los Estados deben contar con servicios especializados para asistir y apoyar a las personas en la identificación y obtención de empleos disponibles.
2. *Accesibilidad.* El mercado de trabajo debe encontrarse abierto a todas las personas bajo la jurisdicción del Estado parte. La accesibilidad comprende tres dimensiones:

⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 18, El Derecho al Trabajo, 35º periodo de sesiones, Ginebra, 7 a 25 de noviembre de 2005 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/403/16/PDF/G0640316.pdf?OpenElement>

¹⁰ *Ibid.*, par. 6.

- a) La no discriminación. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prohíbe cualquier forma de discriminación en el acceso y conservación del empleo basada en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento, las discapacidades físicas o mentales, el estado de salud (incluyendo el síndrome de inmunodeficiencia humana adquirida), la orientación sexual o cualquier otro estatus civil, político o social, edad.¹¹ Así, citando el artículo 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, el Comité afirma que los Estados partes deben “declarar y perseguir una política nacional diseñada para promover la igualdad de oportunidades y trato con respecto al empleo, mediante métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales, con la finalidad de eliminar cualquier forma de discriminación”.¹²
- b) La accesibilidad física.
- c) El derecho a buscar, obtener y proporcionar información sobre los medios de obtener empleo mediante el establecimiento de redes de información sobre la oferta laboral local, regional, nacional e internacional.

3. *Aceptabilidad y calidad.* La protección al derecho al trabajo se compone de varios elementos, entre los que destacan el derecho

¹¹ Excepto cuando se trata de las restricciones normativas relativas a la edad mínima para trabajar. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe el trabajo de menores de 15 años (art. 123, apdo. A, frac. III). La Ley Federal del Trabajo reitera esta limitación, y añade la restricción de personas mayores de esa edad y menores de 18 años que no haya terminado su educación básica obligatoria, salvo que la autoridad laboral determine compatibilidad entre estudios y trabajo (art. 22 *bis*). El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo número 138 sobre la edad mínima para trabajar establece que ésta “no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años” (art. 2.3).

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, nota 9, par. 12b.

de la persona trabajadora a condiciones favorables y justas de trabajo, en particular a condiciones de seguridad, el derecho a formar sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente un empleo.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha evaluado en tres ocasiones a México en tanto Estado parte del Pacto (1994, 1999 y 2006).¹³ En su último examen, el Comité hizo notar su preocupación por la persistencia de la informalidad en el empleo y el hecho de que 40 por ciento de la población económicamente activa se encontraba en esa situación, según la información disponible entonces.¹⁴

También hizo notar su preocupación por la existencia de legislación discriminatoria contra la mujer y por las malas condiciones de trabajo de la población indígena y de edad avanzada en general.

La elaboración de políticas públicas que garanticen el reconocimiento y progreso del derecho al trabajo suele estar vinculada con el principio de igualdad y no discriminación. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que los Estados parte deben poner en práctica una estrategia nacional de empleo que contenga indicadores definidos específicamente con el propósito de monitorear el cumplimiento de las obligaciones adquiridas bajo el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos

¹³ Véase: Recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>

¹⁴ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Examen de los informes presentados por los Estados Partes de Conformidad con los Artículos 16 y 17 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, México, 2006, par. 12 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/MEX/CO/4&Lang=Sp

indicadores deben seguir los establecidos por la Organización Internacional del Trabajo.¹⁵ Al respecto, ésta ha señalado el carácter pernicioso de la discriminación en el ámbito laboral y ha puesto énfasis en que:

Ningún indicador permite por sí solo medir los progresos realizados respecto de su eliminación, aunque la información disponible pone claramente de manifiesto que las diferencias entre los colectivos pertenecientes a la corriente dominante y aquellos vulnerables a la discriminación son significativas y tardan en reducirse.¹⁶

Atendiendo a los principios señalados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos ha elaborado una matriz para identificar indicadores estructurales y de progreso de acuerdo con la realidad mexicana. La matriz incluye indicadores demográficos y económicos (población económicamente activa e ingreso *per capita*; población bajo la línea nacional de pobreza; tasa de desempleo abierto, entre otros). Por otra parte, también propone indicadores para identificar las condiciones de equidad de género, de personas con discapacidad y de personas adultas mayores, así como las condiciones de trabajo infantil.

Los indicadores de discriminación se basan en el porcentaje de la población económicamente activa que compone estos sectores y los niveles de remuneración alcanzados de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y los informes de la Organización Internacional del Trabajo.

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, nota 9, par. 46.

¹⁶ Organización Internacional del Trabajo, *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Ginebra, OIT, 2007, p. X [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082609.pdf

La disponibilidad de empleos puede medirse mediante las tasas de ocupación, trabajo asalariado, creación de empleos, subocupación y ocupación informal, las cuales son producidas por la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. La calidad del empleo puede medirse en términos de ingresos y su correlación con el poder adquisitivo del salario, así como las prestaciones sociales, las horas laboradas y los puestos de trabajo eventual creados.

Los indicadores de accesibilidad física comprenden el porcentaje de instalaciones (oficinas, fábricas, etcétera) que cuentan con accesos adecuados para personas con discapacidad, así como la existencia de planes y programas para brindar capacitación e incorporar al trabajo a las personas con discapacidad y otros grupos en situación de exclusión social. La accesibilidad física puede medirse con el promedio de tiempo invertido por las y los habitantes de las diversas zonas al sitio de trabajo, así como los medios de transporte disponibles y las rutas de acceso (véanse al respecto los indicadores elaborados por el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos).¹⁷

En cuanto a la normatividad local, como se afirma en el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* 2008:

1034. Las autoridades capitalinas tienen competencias limitadas en materia laboral, en particular en el ámbito legislativo, a causa del reducido margen de maniobra que tiene el Distrito Federal para la definición de las políticas laboral, industrial y económica, en manos del Gobierno Federal; siendo estas tres políticas las fundamentales para la regulación y orientación del mercado laboral hacia el pleno empleo. No obstante, estas limitaciones no liberan a las autoridades capitalinas de su obligación de *respetar* el derecho al trabajo y los derechos humanos laborales y sindicales –en

¹⁷ Observatorio de Política Social y Derechos Humanos, Matriz de indicadores vinculados con el derecho al trabajo [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://observatoriopoliticassocial.org/derecho-a-l-trabajo/>

particular de las y los trabajadores a su servicio—, las obligaciones de *vigilar* y *sancionar* el incumplimiento de la ley y demás normatividad laboral por parte de actores privados [...]»¹⁸

B. Principales problemáticas

El panorama actual de la garantía del derecho al trabajo en la Ciudad de México no dista mucho del que delineara el *Diagnóstico* anterior, y que puede resumirse en el siguiente numeral:

1025. El desempleo, la ausencia de un salario remunerador y suficiente, las condiciones de trabajo precarias e inestables, la discriminación y el acoso hacia mujeres trabajadoras, la informalidad y la falta de adecuación y observancia de la normatividad laboral, son algunos de los problemas nacionales en materia laboral que tienen cabida en el Distrito Federal.

El propio *Diagnóstico* relaciona esto con:

- a) Las escasas atribuciones del Gobierno de la Ciudad de México en la materia (numeral 1034).¹⁹
- b) La deficiente administración e impartición de justicia laboral (numeral 1032), tanto en materia jurisdiccional como en la de inspección del trabajo.²⁰

¹⁸ *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, p. 256. [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://directorio.cd hdf.org.mx/informes/0_indice_introduccion.pdf

¹⁹ Citado en el texto de referencia de la nota anterior.

²⁰ “1032. [...] se ha identificado una serie de obstáculos en materia de justicia laboral [...] en el ámbito administrativo, se carece de una inspección adecuada del respeto a los derechos humanos laborales [...] En el ámbito jurisdiccional, es

- c) Los limitados alcances de las estrategias de fomento al empleo (numerales 1029 y 1030), que no han logrado, pese a los esfuerzos, revertir las carencias acumuladas en el rezago del empleo.²¹
- d) La existencia de violaciones al derecho al trabajo hacia las personas empleadas del propio Gobierno de la Ciudad (1031 y 1032).²²

Lo anterior no implica ignorar los esfuerzos gubernamentales –de los que también se dará cuenta–, que pueden incrementarse y hacer más efectivos sus rendimientos; pero tanto el contexto socioeconómico nacional e internacional como las decisiones políticas nacionales y locales han propiciado que los déficits en la garantía del derecho al trabajo se mantengan, e incluso han dado pie a otros tantos desafíos para las políticas públicas y, en consecuencia, para la participación activa de organizaciones de sociedad civil en la construcción de la vida pública. Durante el último decenio, éstas se han ocupado de monitorear las condiciones

evidente la falta de garantías de independencia e imparcialidad de los órganos de justicia laboral, tanto para trabajadores privados (Junta Local de Conciliación y Arbitraje) como para los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje).”

²¹ “1029. La política local de fomento al empleo, a través de sus programas de capacitación y vinculación laboral, ha contribuido a la colocación de personas desempleadas en puestos de trabajo en la economía formal, mas no a revertir el desequilibrio acumulado [...].”

“1030. [...] el fomento al autoempleo, a través de la creación o fortalecimiento de cooperativas y de medianas y pequeñas empresas, se inscribe en una estrategia de sobrevivencia para la población que vive en una situación de marginación, pero no garantiza el acceso a las prestaciones laborales y sociales, en particular al goce de seguridad social. Los programas de fomento al empleo no se sustentan cabalmente en la generación de empleos decentes [...].”

²² “1031. Respecto de la situación de las y los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal, se observa falta de información, en particular sobre las formas y reglas de contratación, así como acerca de los casos de discriminación, acoso, imposición de horas extras o de tareas políticas que son actos que también atentan contra el derecho al trabajo.”

de acceso al trabajo y de crear observatorios y otros mecanismos de verificación que aspiran a generar lineamientos para adaptar las políticas y programas de gobierno a la normativa internacional en la materia.

Convertir las obligaciones derivadas de los compromisos del Estado para la garantía del derecho al trabajo en políticas públicas efectivas debe ser el propósito del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. De acuerdo con la ley que lo constituye, en particular los artículos 2 y 13, fracción IV,²³ ello implica apoyarse en la categoría acuñada por la Organización Internacional del Trabajo para la orientación de las políticas de garantía del derecho al trabajo: el *trabajo digno*.²⁴ Éste tiene cuatro componentes fundamentales:

- *Crear trabajo*. Una economía que genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles.

²³ El primer párrafo del artículo 2 establece: “El Distrito Federal contará con un Programa de Derechos Humanos realizado por las instituciones públicas y la sociedad que tiene por objeto proponer soluciones, con base en los obstáculos detectados mediante un diagnóstico, estableciendo estrategias, líneas de acción, plazos y unidades responsables, a partir del enfoque de derechos humanos en la legislación, las políticas públicas y el presupuesto”. Por su parte, el artículo 13, fracción IV, establece que el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal deberá: “Incluir como insumos el diagnóstico anterior, investigaciones académicas; informes de las instancias ejecutoras, información aportada por organizaciones de la sociedad civil, de organismos internacionales; estadísticas y documentos oficiales, y los resultados del seguimiento y evaluación del Programa”. Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 30 de mayo de 2011 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4de064981524f.pdf

²⁴ La expresión utilizada en el acuerdo de la Organización Internacional del Trabajo fue la de *decent work*, traducida por algunos como *trabajo decente*, y por muchos otros como *trabajo digno*, que parece mucho más adecuado para su sentido en castellano.

- *Garantizar los derechos de las personas trabajadoras.* Para lograr el reconocimiento y el respeto de los derechos de las y los trabajadores, en particular de las y los trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor, y no en contra, de sus intereses.
- *Extender la protección social.* Para promover tanto la inclusión social como la productividad, al garantizar que mujeres y hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, que les proporcionen tiempo libre y descanso adecuados, que tengan en cuenta los valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permitan el acceso a una asistencia sanitaria apropiada.
- *Promover el diálogo social.* La participación de organizaciones de trabajadoras y trabajadores y de empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para elevar la productividad, evitar los conflictos en el trabajo, así como para crear sociedades cohesionadas.²⁵

Este referente de ninguna manera sustituye los compromisos universales de los Estados en materia laboral. Antes bien, se trata de un instrumento para ordenar la conversión del contenido normativo de las obligaciones internacionales en políticas públicas viables y efectivas.

Un asunto de particular relevancia para diversas organizaciones de sociedad civil que trabajan por el derecho al trabajo es la creciente criminalización del autoempleo informal (detenciones/privación ilegal de la libertad, multas y reclusión), particularmente el que padecen quienes comercian en la vía pública. En este sentido, hay un interés por lograr la derogación del Bando 1 de Policía y Buen Gobierno en la

²⁵ Organización Internacional del Trabajo, “Trabajo decente” [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>

Ciudad de México, que también es un tema que debe ser abordado en profundidad en el ámbito de la protección a derechos civiles.

Otro tema que es de interés primordial entre diversas organizaciones de la sociedad civil es la dificultad para obtener información sobre el estado que guardan los juicios laborales, dado que la publicidad de esta información se contrapone a las leyes vigentes en materia de protección de datos personales. Esta problemática puede ser abordada como parte de la agenda inicial del grupo de trabajo sobre justicia laboral, cuya creación se propone en la parte programática.

Las situaciones emergentes

Con el fin de poner al día el diagnóstico sobre el cumplimiento del derecho al trabajo en la Ciudad de México, habrá que confrontar los criterios generales para el cumplimiento del derecho al trabajo con los datos disponibles: estos criterios –derivados a su vez de las observaciones generales que el Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales realiza a los informes de los Estados miembros– como se presentaron en la parte normativa, son: *disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad*. Tales criterios se confrontarán con las tendencias del contexto a fin de identificar los retos a las políticas públicas para garantizar progresivamente el derecho al trabajo.

Las características del trabajo en la capital del país emergen de la doble transición que experimenta la Ciudad de México desde la década de los ochenta del siglo pasado. Por un lado, la transición económica, derivada del desplazamiento que experimentó de ser eje dinamizador de la producción nacional en el periodo de industrialización por sustitución de importaciones (1940-1980), y que repercutió en el cambio de la estructura productiva y ocupacional de la ciudad. Por otro lado, la transición política (1996-2016), efectuada a través de diversas reformas, que la condujeron de ser una dependencia del gobierno federal a tener un gobierno propio, aunque todavía sin soberanía de su población.

Cuadro 1. Participación porcentual del Distrito Federal en rubros de la economía nacional

| Rubro | 1993 | 2010 | 2014 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|
| En el PIB nacional | 23.8 | 18.6 | 16.4 |
| En las manufacturas | 20.9 | 9.7 | 7.4 |
| En los servicios | 24.6 | 19.9 | 23.8 |
| En la construcción | 26.7 | 10.1 | 8.1 |

Fuente: Conde (2013), actualizado con Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014).

Cuadro 2. Informalidad de la población ocupada del Distrito Federal por nivel de instrucción Estructura porcentual, II trimestre de 2013

| Nivel de instrucción | Informal | Formal | Total |
|-----------------------------|-----------------|---------------|--------------|
| Primaria incompleta | 92.1 | 7.9 | 100 |
| Primaria completa | 75.1 | 24.9 | 100 |
| Secundaria completa | 59.4 | 40.6 | 100 |
| Media superior y superior | 33.7 | 66.3 | 100 |
| Total | 49.9 | 50.1 | 100 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014).

Por supuesto que el desempleo también se ha experimentado en otros sectores, afectando primordialmente a la población joven, con mayor escolaridad y a las mujeres, tal como señalara en el último informe periódico el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

*Cuadro 3. Población desempleada
del Distrito Federal por grupo de edad
y desagregada por sexo
Estructura porcentual, II trimestre de 2013*

Población desempleada por grupo de edad

| <i>Grupo de edad</i> | <i>Total</i> | <i>Hombres</i> | <i>Mujeres</i> |
|----------------------|--------------|----------------|----------------|
| 14 a 29 años | 46.8 | 45.6 | 48.3 |
| 30 a 39 años | 20.3 | 18.8 | 22.2 |
| 40 a 49 años | 17.7 | 17.3 | 18.2 |
| 50 a 59 años | 10.7 | 10.7 | 10.6 |
| 60 años y más | 4.5 | 7.5 | 0.7 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014).

*Cuadro 4. Población desempleada
en el Distrito Federal por nivel de instrucción
y desagregada por sexo
Estructura porcentual, II trimestre de 2013*

| Nivel de instrucción | Total | Hombres | Mujeres |
|-----------------------------|--------------|----------------|----------------|
| Primaria incompleta | 3.8 | 4.5 | 2.8 |
| Primaria completa | 10.3 | 11.7 | 8.4 |
| Secundaria completa | 37.7 | 37.3 | 38.2 |
| Media superior y superior | 48.2 | 46.4 | 50.6 |
| Total | 100 | 100 | 100 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014).

De lo anterior se puede concluir que las estrategias para salvaguardar el derecho al trabajo de la población tendrán que diferenciar entre los procesos que afectan a la población con escaso nivel de escolaridad,

fundamentalmente el empleo informal, y los que afectan a la población joven y con mayor escolaridad, principalmente de acceso al empleo.

Hay que añadir que, si bien el Gobierno de la Ciudad ha impulsado de manera sostenida estrategias activas para la garantía del empleo (ferias del empleo, capacitaciones, entre otras), en el marco del Servicio Nacional de Empleo, existe una tendencia a la caída en sus rendimientos:

Cuadro 5. Desempeño del Servicio Nacional de Empleo

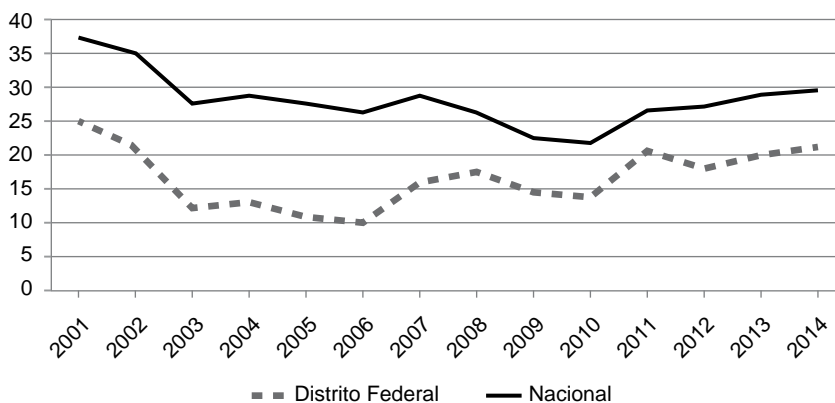
| Año | Distrito Federal | | | Nacional | | |
|------|--------------------|--------------------|---------------------------|--------------------|--------------------|---------------------------|
| | Personas atendidas | Personas colocadas | Atendidas / colocadas (%) | Personas atendidas | Personas colocadas | Atendidas / colocadas (%) |
| 2001 | 166 029 | 41 339 | 24.9 | 1'382 903 | 510 627 | 36.9 |
| 2002 | 220 493 | 46 358 | 21.0 | 1'549 201 | 540 820 | 34.9 |
| 2003 | 434 395 | 46 358 | 12.3 | 1'908 443 | 531 249 | 27.8 |
| 2004 | 456 409 | 60 088 | 13.2 | 2'037 827 | 587 094 | 28.8 |
| 2005 | 376 626 | 42 424 | 11.3 | 211 177 | 591 438 | 28.0 |
| 2006 | 355 144 | 40 023 | 11.3 | 2'086 140 | 591 438 | 26.3 |
| 2007 | 359 827 | 59 103 | 16.4 | 2'272 880 | 657 479 | 28.9 |
| 2008 | 467 837 | 82 502 | 17.6 | 3'244 474 | 856 278 | 26.4 |
| 2009 | 570 890 | 84 814 | 14.9 | 3'939 401 | 896 402 | 22.2 |
| 2010 | 604 127 | 107 961 | 17.9 | 3'856 291 | 852 747 | 22.1 |
| 2011 | 528 616 | 106 694 | 20.2 | 4'174 722 | 1'099 361 | 26.3 |
| 2012 | 558 247 | 102 135 | 18.3 | 4'477 181 | 1'222 870 | 27.3 |
| 2013 | 561 891 | 109 461 | 19.5 | 4'894 695 | 1'433 303 | 29.3 |
| 2014 | 528 279 | 113 276 | 21.4 | 5'232 500 | 1'557 350 | 29.8 |

Fuente: Elaborado con datos del Servicio Nacional de Empleo (2015).

Tanto en el ámbito nacional como en la Ciudad de México, el rendimiento del Servicio Nacional de Empleo, entendido como la

proporción de personas colocadas en un empleo sobre el total de atendidas, se comporta con tendencia a la baja, si bien con algunas recuperaciones, pero siempre por debajo del año inicial, lo que responde al funcionamiento de la economía más que a la mayor o menor eficiencia de los programas. Así, el comportamiento nacional y el del Distrito Federal comparten la misma tendencia.

Gráfica 1. Rendimiento del Servicio Nacional de Empleo



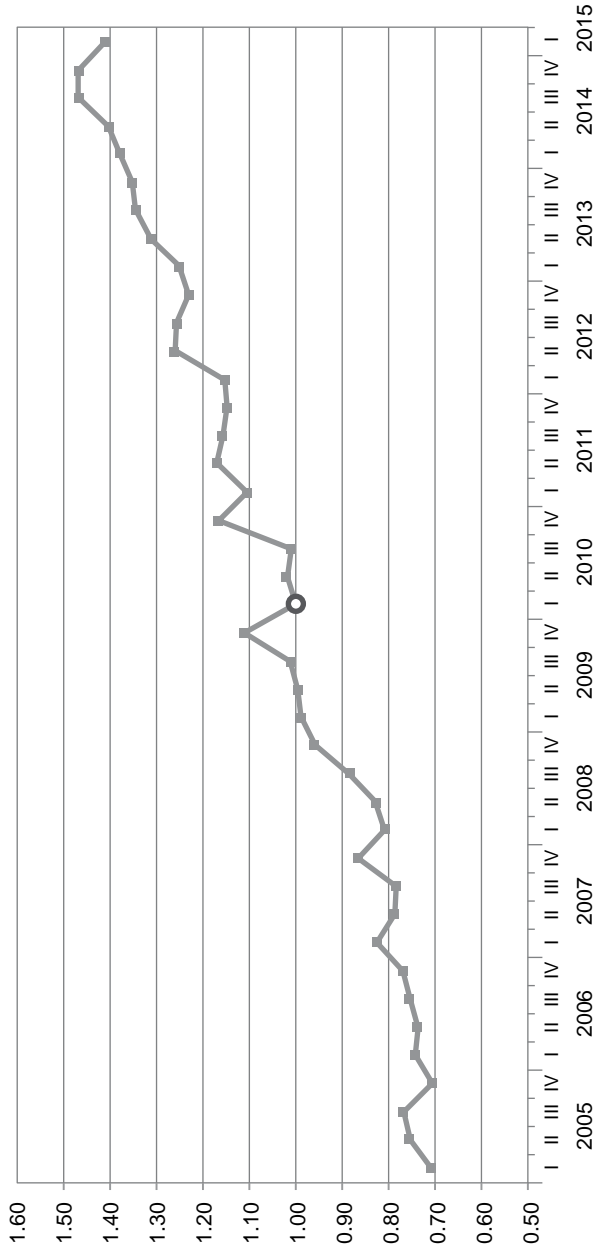
Fuente: Cuadro 5.

Aceptabilidad y calidad

Son tres asuntos principales, que no únicos, en los que se expresan los déficits en la aceptabilidad y calidad del trabajo: los niveles salariales, la desprotección social y los rezagos en la impartición de justicia.

El índice de la tendencia laboral de la pobreza elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que “muestra la tendencia de la proporción de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo” (es decir, a mayor índice, menor es la capacidad adquisitiva), se manifiesta al alza en la Ciudad de México, y mayor en ella (1.4180) que en el nivel nacional

Gráfica 2. Evolución del índice de la tendencia laboral de la pobreza
Distrito Federal, primer trimestre 2005-primer trimestre 2015*



Fuente: Elaboración del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015) con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

* Base primer trimestre 2010.

(1.1043), en ambos casos en el cuarto trimestre de 2014. Esta diferencia, aunada al mayor gasto en servicios en las grandes metrópolis, presiona aún más el nivel de vida, lo que reclama estrategias que disminuyan la brecha entre salario y costo de la vida en la Ciudad de México.

El costo del transporte en la Ciudad de México y en su área metropolitana consume una elevada proporción del ingreso de quienes tienen menores ingresos. Además de ello, el tiempo que se invierte en desplazarse deteriora de manera importante la calidad de vida de la población.

Cuadro 6. Promedio de gasto mensual y tiempo diario de transporte

| Distrito Federal | Gasto mensual, pesos | Tiempo, horas y minutos |
|--|-----------------------------|--------------------------------|
| Promedio | 1 188 | ----- |
| Porcentaje del salario mínimo del Distrito Federal | 58.85 | ----- |
| <i>Zona Metropolitana</i> | | |
| Hombres | 1 254 | 1:51 |
| Mujeres | 1 166 | 1:28 |
| Personas de 15 a 29 años | 946 | 1:38 |
| Personas de 30 a 64 años | 1 078 | 1:42 |
| Personas de más de 65 años | 946 | 1:34 |

Fuente: Cálculos propios con base en *El Universal* (2014), gráfica 13 y cuadros 11 y 12.

*La informalidad*²⁶

De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015), la población informal en la capital del país alcanza una

²⁶ Se entiende por *informalidad*: “La inseguridad asociada al nuevo escenario económico afecta a toda la población independiente de la actividad que desempeñe, particularmente en países donde la protección social no es de cobertura universal

proporción del 50.4 por ciento (49.7 para hombres y 51.3 en las mujeres), lo que tiene como repercusión inmediata restricciones del acceso a servicios de salud, prestaciones laborales y contrato escrito.

Cuadro 7. Algunas condiciones laborales de la población ocupada en el Distrito Federal

| Condiciones | Total | Hombres | Mujeres |
|---|-------|---------|---------|
| Sin acceso a salud | 39.9 | 38.6 | 41.4 |
| Sin prestaciones (sin considerar salud) | 39.6 | 32 | 29.11 |
| Sin contrato escrito | 37.6 | 37.4 | 37.8 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015).

Queda claro, con la definición que se ha adoptado, que la informalidad se refiere a una relación trabajo-capital, no a un sector específico de la economía, dado que aquella también se da en las empresas *legalmente* constituidas, pero que utilizan mecanismos violatorios de la ley para incrementar sus utilidades. El efecto de desprotección social, que es una de las consecuencias de la relación laboral informal, no es privativo del empleo, sino que también se da –si bien por otras

y la protección laboral no está diseñada para proteger a los trabajadores frente a los riesgos emergentes. Afecta, sin embargo, en mayor medida a los grupos excluidos que en su mayoría no están protegidos e incluso, quedan al margen de los mecanismos institucionales existentes. [...] La vulnerabilidad no se limita al sector informal, sino que se extiende a todos los que trabajan en unidades productivas reconocidas dentro de los marcos legales y de regulación existentes, pero para los que las leyes no se aplican plenamente, sea por insuficiente fiscalización o porque la legislación es inadecuada o impone costos excesivos que conspiran contra su cumplimiento. La magnitud de ocupados que se encuentra en estas condiciones y su grado de inseguridad y desprotección también afecta el grado de cohesión social”. Víctor E. Tókmán, *Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL (Políticas sociales, núm. 130), 2007, pp. 21-22.

razones– en el trabajo autogenerado, lo que no exige al Estado de desarrollar una estrategia para proteger esta forma de autoempleo.

El margen de acción para la impartición de justicia e inspección laborales es mucho; en estos temas habría que hacer un esfuerzo mayor para superar los déficits acumulados, incluyendo la disponibilidad de información. Un estudio realizado en 2012 señaló los principales problemas:

[...] la información de las revisiones contractuales en las grandes empresas comercializadoras –propietarias de la mayoría de las tiendas de auto-servicio en el Distrito Federal– no aparece en la página de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

[...] de los nombres de las empresas que celebraron contratos colectivos de trabajo en [...] 2009 y 2010, es importante [...] la presencia de empresas terciadoras, *outsourcing* y de servicios secundarios.

[...] concentración de contratos en pocas organizaciones. [...] 17 sindicatos concentran 622 de los contratos colectivos celebrados en [...] 2009. En el 2010, 13 organizaciones sindicales concentran la mayoría de contratos colectivos, con un total de 543; comportamiento muy similar a lo que ocurre a nivel nacional.

Escasa atención al mejoramiento laboral. [De una revisión de más de tres mil contratos resultó que en un mínimo de casos los patrones] pagan bono de productividad, [por lo que] la capacitación, la productividad, y [...] la modernización en el trabajo, no repercute[n] en la contratación colectiva [...].

Deficiente registro de las relaciones individuales [... Esto] genera controversias en perjuicio del trabajador. Los elementos básicos de la contratación individual [...] se encuentran indefinidos [...]. La fecha de inicio de la relación laboral es materia de controversia con todas las consecuencias que se derivan de ello: antigüedad, prima de antigüedad e indemnización por despido injustificado, y otras. Es común que los patrones [declaren ante el Instituto Mexicano del Seguro Social un salario menor al que pagan a sus trabajadores] con la finalidad de disminuir la carga [de las cuotas].

Deficiente funcionamiento de los tribunales laborales. [...] en septiembre del año 2010, se difirieron más del 50 por ciento de las audiencias iniciales del juicio [...]. De 15,538 audiencias señaladas, 8,914 fueron audiencias diferidas. [...] la principal causa [...] en el procedimiento laboral, está relacionada con emplazamientos que se practican en forma incorrecta.

[...] podemos concluir que, dado que la [Junta Local de Conciliación y Arbitraje] es la institución responsable de resolver los conflictos que se presentan entre trabajadores y patrones, derivados de las relaciones de trabajo, es apremiante hacer un balance de su quehacer [...].²⁷

Frente a los problemas relacionados con el derecho al trabajo que se han presentado, se encuentran áreas de oportunidad de concurrencia en los siguientes aspectos de la planeación del Gobierno de la Ciudad de México.

En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018:

Escenarios y retos del desarrollo del Distrito Federal

Ámbito social

Dada la tendencia al ensanchamiento de la pirámide demográfica en las edades intermedias y al aumento de la población juvenil, es previsible en el mediano y largo plazos un aumento de la demanda de educación, de cultura, de empleo y de vivienda; de no atenderse esta demanda, se podrían perder las oportunidades que hoy nos brinda el bono demográfico de elevar el bienestar de la población y desarrollar en el futuro una adecuada política de seguridad y protección social.²⁸

²⁷ Manuel Canto y Arcelia Martínez (coords.), *Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y propuesta para su fortalecimiento*, México, Evalúa-DF, 2013, p. 51 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www2.df.gob.mx/virtual/evaluadf/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf

²⁸ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013, tomo II, p. 12 [en

Ámbito económico

La economía de la Ciudad de México requiere terminar su transición hacia un perfil acorde con sus nuevas tendencias productivas, sustentada en actividades no contaminantes, de alto valor agregado y de servicios financieros, de información, de salud, turísticos, académicos y gubernamentales, a partir de un sistema que facilite el acceso al crédito y a la producción, que le permita un crecimiento sostenido, con equidad y generación de empleo formal, así como de un desarrollo urbano integrado y equilibrado.²⁹

[Eje 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano

Área de oportunidad 7. Empleo con equidad]

Objetivo 1

Ampliar el acceso de la población del Distrito Federal a trabajos dignos, con protección social, pleno respeto a los derechos laborales y sin discriminación por su origen étnico, condición jurídica, social o económica, migratoria, de salud, de edad, discapacidad, sexo, embarazo, orientación o preferencia sexual, estado civil, nacionalidad, apariencia física, forma de pensar o situación de calle, entre otras.

Meta 1

[...]

Líneas de acción

- Reforzar la coordinación interinstitucional con los órganos político-administrativos y el uso de la capacidad de compra del Gobierno del Distrito Federal para promover los emprendimientos productivos individuales, las empresas del sector social y cultural y las cooperativas, mediante la capacitación, asistencia técnica, recursos

línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf

²⁹ *Ibid.*, p. 13.

materiales, capital semilla y esquema de incubación, con énfasis en los proyectos propuestos por jóvenes, mujeres y migrantes.

- Fomentar la apertura de empleos para jóvenes de entre 16 y 29 años, especialmente para los que han concluido la educación media-superior y superior y carecen de experiencia laboral, en condiciones de protección y seguridad social.³⁰

Por su parte, el Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo 2013-2018 afirma en su propósito que:

... busca crear e incentivar políticas de desarrollo para la Ciudad de México que tengan sostenibilidad económica, es decir que promuevan proyectos de largo aliento capaces de generar rentabilidad económica y distribuirla de forma que la ciudadanía en su conjunto experimente beneficios en su calidad de vida.³¹

Por ello, compromete la meta 1.8 para que, mediante convenios con empresas y acciones de inspección, se sancionen las violaciones al derecho al trabajo. También se compromete la meta 1.11 para instalar el Comité Consultivo del Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal, conformado por los sectores Gobierno, Educación, Empresarial y Sindical; y la meta 4.9 para otorgar asesoría jurídica gratuita en materia laboral a grupos vulnerables y a dar seguimiento a los juicios laborales patrocinados de forma gratuita por la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

En general, en las consideraciones y diagnóstico del Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo se tratan varios de los

³⁰ *Ibid.*, p. 45.

³¹ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 27 de octubre de 2014, p. 49 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://centro.paot.org.mx/centro/programas_a/2014/113516Programa_Sectorial_Desarrollo_Economico_Empleo_2013_2018_27_10_2014.pdf?b=ce

asuntos planteados por el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, lo que hablaría de que éste pudo haber permeado a la administración pública, y, de ser así, constituiría uno de sus resultados positivos.

También es preciso reconocer los avances que se han realizado en la administración pública, con el fin de consolidarlos y evitar repeticiones en las propuestas. Entre los principales avances se pueden mencionar los siguientes:

- Existe un seguro de desempleo del Gobierno de la Ciudad de México que protege a una parte importante de la población desempleada, si bien no hay condiciones para que con la información pública disponible se proporcionen datos precisos.
- Se anunció un proceso de estabilización laboral y seguridad social para las y los trabajadores eventuales del Gobierno del Distrito Federal.
- Se anunció también un programa de inspección laboral que focalizaría su atención, a fin de optimizar sus recursos, en áreas críticas.
- Se han desarrollado acciones de fomento a las cooperativas de producción.

C. Conclusiones

Los problemas descritos obedecen a tendencias que rebasan el ámbito local e incluso el nacional, pero el reto de garantizar los derechos, en este caso el trabajo digno, exige utilizar al máximo los recursos y capacidades disponibles en las circunstancias reales. Se requieren políticas innovadoras para la consecución del *trabajo digno* para todas las personas. Los datos presentados permiten afirmar que, en términos de la *accesibilidad y no discriminación*, los retos de las políticas públicas se han acrecentado, la *disponibilidad* no ha sido suficiente para contender con ellos, la *aceptabilidad y calidad del trabajo* han

tenido un franco deterioro. El siguiente esquema ilustra las problemáticas identificadas en la parte diagnóstica y su correlación con la parte programática:

| Criterio general | Situaciones que niegan el derecho al trabajo |
|-------------------------------------|--|
| Disponibilidad | Restricciones para obtener empleo para personas con escolaridad alta, jóvenes y mujeres. |
| Aceptabilidad y calidad del trabajo | Incremento del trabajo informal, particularmente en los sectores con baja escolaridad. Deterioro de la capacidad adquisitiva del salario. Deficiencia en la impartición de justicia laboral. Inestabilidad en el trabajo en el Gobierno del Distrito Federal. |

El reto básico para la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales es su transformación en políticas públicas, no sólo como criterios de orientación, sino en todas las fases de aquéllas. Esto implica contender con algunas restricciones de esta transformación, entre las que se encuentran:

1. La distinta naturaleza de la planeación del gobierno y la que se realiza por las instituciones públicas y la sociedad. Se relaciona tanto con el ordenamiento jurídico como con la distinta naturaleza de ambos espacios. La administración pública es un ente dividido en funciones, especializado, es decir, segmentado en las diversas actividades que realiza, mientras que para la sociedad civil los problemas se abordan de conjunto. Resulta incorrecto suponer que las propuestas de la última sean hechas como reflejo de la estructura de la administración pública, tanto como que las características propias de ésta no fueran tomadas en consideración por la sociedad civil al momento de formular sus propuestas. La compatibilidad entre ambas racionalidades es el reto del

Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, y para ello se requiere proponer políticas integrales que articulen a los diversos espacios gubernamentales en el propósito común de la garantía a los derechos humanos.

2. También existe un desfase temporal, si, como señala el artículo 9 de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal: “Los derechos humanos son el fundamento para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el Distrito Federal así como para la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos destinados a su cumplimiento”, el hecho que el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México se elabore cuando prácticamente ya ha concluido la planeación gubernamental, hace difícil que pueda impactar los tres últimos años del periodo gubernamental en curso.

Con el fin de minimizar las restricciones señaladas, se enfatizan estrategias en las que:

1. La acción de la sociedad civil influya en el seguimiento de la acción gubernamental, creando instancias de supervisión que elaboren informes, a fin de que ésta cumpla con los objetivos que repercuten sobre el derecho al trabajo y sobre la impartición de justicia, comprometidos en la planificación de la administración pública derivada del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.
2. La sociedad civil tenga la capacidad real de participar en la discusión de los aspectos que están en la base de las violaciones al derecho al trabajo, como lo son el modelo de desarrollo social y económico de la Ciudad de México, y sobre el diseño de las formas de gobernanza; y
3. La sociedad civil participe en el diseño de regulaciones e incentivos para la generación de empleos y autoempleos dignos.

Las propuestas de metas contienen en algunos casos metas intermedias de generación de información y/o compromisos específicos que permitan la formulación de metas precisas cimentadas de manera sólida, que pueden incorporarse o reformularse posteriormente, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.³²

En suma, existen tres áreas de oportunidad que pueden ser efectivas para reducir las diferencias entre la racionalidad administrativa de las instancias de gobierno y la racionalidad normativa del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. A fin de que el capítulo de derecho al trabajo del Programa sea un instrumento eficaz para proponer soluciones, con base en los obstáculos detectados mediante un diagnóstico, estableciendo estrategias, metas, plazos y unidades responsables, a partir del enfoque de derechos humanos en la legislación, las políticas públicas y el presupuesto, se requiere que entre en diálogo con la planificación gubernamental; no se trata de *alinearse* a la misma, pero sí de crear las oportunidades en los propósitos de aquella y también atender aquellos aspectos de la realidad social de la Ciudad de México que no estén suficientemente considerados por la planeación, o en donde la presencia de la sociedad civil contribuya a incrementar los resultados para la garantía de los derechos humanos. Las líneas estratégicas son: la elaboración de informes, la creación de instancias de supervisión del empleo, y los incentivos para la generación de empleo en sectores específicos, como la creación de cooperativas, entre otros mecanismos de autoempleo.

³² El último párrafo del mencionado artículo estipula: “Se podrán incorporar o modificar líneas de acción al Programa en atención a su naturaleza y relevancia sin la necesidad de sujetarse al plazo establecido, siempre y cuando ésta haya sido aprobada por unanimidad del Comité”.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al trabajo y los derechos humanos laborales de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

| Objetivo específico 15.1. Impulsar un modelo de desarrollo económico y social de la Ciudad de México con enfoque de derechos humanos que garantice el derecho al trabajo | | | | | |
|---|---|--|---|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 244. Conformar un grupo de trabajo que analice el modelo de desarrollo de la Ciudad de México y la garantía del derecho al trabajo digno y elabore lineamientos de actualización en estos temas. | 244.1. Lineamientos de nueva política laboral para considerar en el Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo concluidos. | Contenidos del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México en el Programa General de Desarrollo 2019-2024. | Consejo Económico y Social de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Económico | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 7. Empleo con equidad | Programa General de Desarrollo 2019-2024 que impulsa un modelo de desarrollo económico y social que garantice el derecho al trabajo digno. |
| 245. Evaluar y fortalecer la política de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas que generen empleo estable y de calidad y puedan ofrecer productos y servicios especializados de alto valor agregado, fomentando y facilitando su orientación a ramos de tecnología y servicios especializados a grandes empresas, gobierno, turismo y al sector agroecológico de la Ciudad de México. | 245.1. Elaboración de programa de impulso de las micro, pequeñas y medianas empresas que generen empleo estable y de calidad y puedan ofrecer productos y servicios especializados de alto valor agregado, fomentando y facilitando su orientación a ramos de tecnología y servicios especializados a grandes empresas, gobierno, turismo y al sector agroecológico de la Ciudad de México. | Programa aprobado y en operación de micro, pequeñas y medianas empresas. | Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México Secretaría de Finanzas de Distrito Federal Asamblea Legislativa del Distrito Federal | Eje: 3. Desarrollo económico sustentable Áreas de oportunidad: 4. Comunidades rurales y sector agropecuario 5. Inversión, empleo y áreas de desarrollo 6. Desarrollo empresarial y competitividad 7. Innovación, ciencia, tecnología y sector productivo Enfoque transversal: Derechos humanos | Programa en funcionamiento pleno. |

| Objetivo específico 15.2. Reorientar el Programa Sectorial de Desarrollo Económico y Empleo hacia la aplicación de un mayor enfoque de derechos humanos, género e igualdad y no discriminación | | | | | |
|---|--|--|---|---|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 246. Crear una comisión de trabajo, con la participación de la sociedad civil y la academia, que evalúe los programas sectoriales de desarrollo económico y empleo, y emita recomendaciones en torno a la aplicación del enfoque de derechos humanos, género, e igualdad y no discriminación. | 246.1. Totalidad de las recomendaciones de ajuste de los programas de empleo desde un enfoque de derechos humanos, género, e igualdad y no discriminación aceptadas. | Porcentaje de recomendaciones aceptadas e implementadas respecto a recomendaciones emitidas. | Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Económico Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>7. Empleo con Equidad</p> <p>Eje:</p> <p>3. Desarrollo económico sustentable</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>5. Inversión, empleo y áreas de desarrollo</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | Totalidad de las recomendaciones de ajuste de los programas de empleo desde un enfoque de derechos humanos, género, e igualdad y no discriminación implementadas. |

Objetivo específico 15.3. Avanzar hacia el estándar del empleo y salario dignos

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|---|--|--|--|---|
| 247. Elaborar y aplicar un acuerdo sobre las normas básicas de calidad del empleo, en el nivel de jefe/jefa de Gobierno-cámara empresarial-sindicato, con participación de las organizaciones empresariales y sociedad civil, que defina los requisitos de calidad del empleo y que deberán incluirse en los lineamientos de licitación de las empresas que contrate el Gobierno de la Ciudad de México, acompañado de un programa que lo implemente. | 247.1. Acuerdo elaborado e implementado y programa de incentivos que incluya personas trabajadoras formales e informales elaborado. | <p>Elaboración e implementación del acuerdo y el programa de incentivos.</p> <p>Porcentaje de empresas privadas y empresas sociales en la Ciudad de México que cumplen con las prestaciones laborales de ley.</p> <p>Incremento en porcentaje de personas trabajadoras que ganen más de 3 salarios mínimos o equivalente respecto al año anterior.</p> | <p>Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Económico</p> <p>Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>7. Empleo con equidad</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>Evaluación y actualización del acuerdo y programa de incentivos.</p> <p>Totalidad de las empresas cumplen con las prestaciones laborales.</p> <p>Incremento en 3 puntos porcentuales respecto de 2016.</p> |

....Objetivo específico 15.3. Avanzar hacia el estándar del empleo y salario dignos

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|--|---|---|---|
| 248. Realizar inspecciones laborales a las empresas que contrate el Gobierno de la Ciudad de México, con énfasis en las áreas de mayor incidencia de informalidad. | 248.1. Plantilla de inspectores incrementada, con capacitación en derechos humanos e igualdad y no discriminación. | Número de inspectores contratados y capacitados. Número de inspecciones realizadas. | Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano | Totalidad de inspectores requeridos cubierta. Totalidad de inspecciones que detecten la informalidad realizadas. |
| 249. Diseñar un programa para la atención progresiva a la seguridad social de las personas que participen en cooperativas o empresas sociales (acceso a la salud, vivienda, incapacidad y jubilación). | 249.1. Programa de atención a la seguridad social en empresas sociales diseñado y en operación. | Programa en operación. | Secretaría de Desarrollo Económico Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México | Área de oportunidad: 7. Empleo con equidad Enfoque transversal: Derechos humanos | Programa en funcionamiento pleno. |
| 250. Diseñar una propuesta de pensiones para el sector informal. | 250.1. Sistema de pensiones para el sector informal diseñado y en operación. | Sistema en operación. | | | Sistema en funcionamiento pleno. |

| Objetivo específico 15.4. Promover la obtención de empleo asalariado para mujeres y hombres jóvenes de 18 a 29 años y personas con escolaridad elevada, particularmente entre mujeres de ambos grupos | | | | | |
|---|--|--|---|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| <p>251. Establecer mecanismos con enfoque de derechos humanos que generen la inclusión laboral a través de empleos y autoempleos dignos para el grupo de edad y de escolaridad.</p> | <p>251.1. Programa intersecretarial diseñado para promover generación de empleos y autoempleos dignos en estos grupos, en sectores y subsectores de potencial de crecimiento económico que requieren personas de 18 a 29 años y personas con educación media y media superior, incluyendo la contratación en obra pública.</p> | <p>Porcentaje de incremento de empleos en el sector de personas jóvenes de entre 18 y 29 años respecto del año anterior, desagregado por sexo.</p> | <p>Secretaría de Trabajo y Fomento de la Ciudad de México</p> | <p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad: 7. Empleo con equidad</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Reducción en al menos cinco puntos porcentuales entre hombres, y siete entre mujeres, del porcentaje de desempleo respecto del total de desempleados en relación con el tercer trimestre de 2015, en personas de 18 a 29 años y en personas con educación media y superior.</p> |
| | | <p>Porcentaje de incremento de empleos en el sector de personas con educación media y media superior respecto del año anterior, desagregado por sexo.</p> | | | |
| <p>252. Establecer mecanismos de diálogo entre empleadores y quienes buscan trabajo, con participación de los entes responsables, para facilitar la búsqueda de trabajo.</p> | <p>252.1. Las y los jóvenes de entre 18 y 29 años que buscan trabajo conocen los requisitos y oportunidades laborales existentes.</p> | <p>Número de personas jóvenes, desagregado por sexo, que buscan trabajo con información sobre requisitos y oportunidades laborales respecto al total de personas jóvenes que buscan trabajo.</p> | | | |

| Objetivo específico 15.5. Garantizar la justicia laboral y el debido proceso | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 253. Crear un grupo de trabajo con participación de la sociedad civil que elabore un diagnóstico sobre el estado de la justicia laboral en la Ciudad de México con base en los estándares internacionales. | 253.1. Diagnóstico independiente con un análisis de los resultados concluido. | Elaboración de diagnóstico. Aplicación de las recomendaciones | Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 7. Empleo con equidad | Justicia laboral aplicada con base en estándares internacionales. |
| 254. Aplicar las recomendaciones del diagnóstico para fortalecer la aplicación de la ley laboral y los estándares internacionales. | 254.1. Al menos 30% de las recomendaciones emanadas del diagnóstico implementadas. | Recomendaciones del diagnóstico implementadas. | Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México | Enfoque transversal: Derechos humanos | Al menos 60% de las recomendaciones emanadas del diagnóstico implementadas. |
| 255. Promover la ratificación de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo pendientes, a través de la coordinación del Gobierno de la Ciudad de México con las cámaras federales. | 255.1. Propuesta de exhorto para la ratificación de convenios pendientes presentada. | Propuesta elaborada y presentada ante el Senado. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal | | En caso de ratificación, aplicar los convenios. En caso contrario, promover la ratificación. |

| Objetivo específico 15.6. Garantizar el derecho al trabajo de las personas que emplea el Gobierno de la Ciudad de México | | | | | |
|--|--|---|--|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 256. Elaborar un informe anual sobre la situación del derecho al trabajo de las personas trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de México, con participación civil y de la academia. | 256.1. Informe elaborado. | Informe presentado. | Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 7. Empleo con equidad | Informe anual sobre la situación del derecho al trabajo de las personas trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de México, con participación de la sociedad civil y de la academia. |
| 257. Mejorar las condiciones laborales de las personas trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de México. | 257.1. Incremento de 10% de personas trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de México con prestaciones de ley, respecto de 2015. | Porcentaje de personas trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de México con prestaciones de ley respecto a personas trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de México. | Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México | Enfoque transversal: Derechos humanos | Incremento de 10% de personas trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de México con prestaciones de ley, respecto de 2018. |

| Objetivo específico 15.7. Promover condiciones laborales dignas a personas trabajadoras autoempleadas que ganen menos de 5 salarios mínimos o su equivalente | | | | | |
|--|--|--|--|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 258. Elaborar un diagnóstico de personas trabajadoras autoempleadas que ganen menos de 5 salarios mínimos o su equivalente y que incorpore la problemática integral. | 258.1. Diagnóstico elaborado. | Diagnóstico realizado. | Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 7. Empleo con equidad Enfoque transversal: Derechos humanos | Elaborar un diagnóstico de personas trabajadoras autoempleadas que ganen menos de 5 salarios mínimos o su equivalente, que incorpore la problemática integral y compare la evolución de este segmento desde el primer diagnóstico. |
| 259. Diseñar un programa integral de atención derivado del diagnóstico. | 259.1. Diseño concluido y programa iniciado. | Programa integral de personas trabajadoras autoempleadas en operación. | Secretaría de Gobierno Secretaría de Desarrollo Económico | | Programa en operación plena. |
| 260.1 Fortalecer los programas existentes de autoempleo. | 260.1. Padrón de beneficiarios ampliado. | Ampliación del padrón de beneficiarios. | | | Incorporación de los programas anteriores al programa integral. |

Objetivo específico 15.8. Ampliar y mejorar las condiciones del cuidado de hijos e hijas para las personas trabajadoras, independientemente del tipo de situación laboral o estado civil

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|--|---|---|--|---|
| 261. Incrementar los servicios de guarderías para madres y padres que trabajan y tienen hijas e hijos menores de 6 años, independientemente del tipo de situación laboral y/o estado civil. | 261.1. Acceso a servicios de guardería para padres y madres que trabajan y tienen hijas e hijos menores de 6 años, incrementado en al menos 30% respecto a 2015. | Incremento en el padrón de niñas y niños inscritos a guarderías de madres y padres que trabajan, independientemente del tipo de situación laboral y/o estado civil. | <p>Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México</p> <p>Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>7. Empleo con equidad</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | Acceso a servicios de guardería para padres y madres que trabajan y tienen hijas e hijos menores de 6 años, incrementado en al menos 30% respecto a 2018. |

Objetivo específico 15.9. Desarrollar y fortalecer la economía social y solidaria

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|---|---|---|--|---|
| 262. Diseñar y aplicar un programa interinstitucional de economía social y solidaria, que funcione en red y esté vinculado con la demanda de bienes y servicios del Gobierno de la Ciudad de México. | 262.1. Programa iniciado, incluida la vinculación con la demanda del Gobierno de la Ciudad de México. | Programa en operación. Número de empresas en operación producido del programa. | Secretaría de Desarrollo Económico Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 7. Empleo con equidad | Programa en operación plena. Al menos 20 nuevas empresas apoyadas en funcionamiento. |
| 263. Diseñar una política para la creación de un fondo de financiamiento a la economía solidaria. | 263.1. Fondo diseñado y aprobado. | Fondo aprobado. | Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades | Enfoque transversal: Derechos humanos | Fondo en operación plena. |

| Objetivo específico 15.10. Apoyar a las personas que realizan labores de cuidado y atención de personas con discapacidad, enfermas y adultas mayores | | | | | |
|--|---|---|--|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Ente responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 264. Diseñar y aplicar un programa especial de apoyo económico a personas que desarrollan labores de cuidado y atención a personas con discapacidad, enfermas y adultas mayores. | 264.1. Al menos 10% de las personas que desarrollan labores de cuidado y atención a personas con discapacidad, enfermas y adultas mayores sin pago cuentan con apoyo económico. | Porcentaje de personas que realizan actividades de cuidado y atención a personas con discapacidad, enfermas y adultas mayores sin pago que reciben apoyo económico. | Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México Secretaría de Salud del Distrito Federal | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 7. Empleo con equidad Enfoque transversal: Derechos humanos | Al menos 20% de las personas que desarrollan labores de cuidado y atención a personas con discapacidad, enfermas y adultas mayores sin pago cuentan con apoyo económico. |

Objetivo específico 15.11. Prevenir y erradicar el acoso laboral y sexual en la administración pública de la Ciudad de México

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|---|--|--|--|---|
| <p>265. Promover la aplicación del Protocolo para la prevención, atención y sanción al acoso sexual en la administración pública del Distrito Federal mediante la difusión de los derechos, obligaciones y recursos que establece el Protocolo entre el personal de la administración pública de la Ciudad de México.</p> | <p>265.1. Al menos 50% del personal conoce los derechos, obligaciones y recursos que establece el Protocolo.</p> <p>265.2. Más de 50% de los casos denunciados se traducen en las sanciones correspondientes.</p> | <p>Porcentaje del personal de la administración pública de la Ciudad de México que conoce los derechos, obligaciones y recursos que establece el Protocolo.</p> <p>Porcentaje de sanciones e inhabilitaciones correspondientes respecto a casos denunciados.</p> | <p>Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México</p> <p>Comité de Acceso a la Justicia de la Coordinación Interinstitucional de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal</p> <p>Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>7. Empleo con equidad</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>Totalidad del personal conoce los derechos, obligaciones y recursos que establece el Protocolo.</p> <p>Totalidad de los casos denunciados se traducen en las sanciones correspondientes.</p> |

| Objetivo específico 15.12. Mejorar las condiciones de trabajo de las personas inmigrantes, con discapacidad y de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual en la Ciudad de México | | | | | |
|--|---|--|--|---|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 266. Elaborar un diagnóstico de la situación laboral de las personas inmigrantes, con discapacidad y de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual en la Ciudad de México | 266.1. Diagnóstico elaborado y presentado ante la instancia correspondiente. | Elaboración y presentación de diagnóstico. | Secretaría de Trabajo y Fomento de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 7. Empleo con equidad Enfoque transversal: Derechos humanos | Elaborar un diagnóstico de la situación de las personas inmigrantes, con discapacidad y de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual en la Ciudad de México para compararlo con el anterior y emitir recomendaciones de políticas públicas. |
| 267. Atender la situación laboral de personas inmigrantes, con discapacidad y de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual en las inspecciones laborales, generando un informe especial anual y los dictámenes correspondientes. | 267.1. Dictamen emitido sobre 30% de las personas de las que se detectó con problema laboral. | Porcentaje de personas sobre las que se emitió dictamen respecto al total de las personas con problema laboral identificado. | Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México | | Dictamen emitido sobre al menos 50% de las personas de las que se detectó con problema laboral. |
| 268. Proporcionar capacitación en y para el trabajo a personas inmigrantes, con discapacidad y de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual para facilitar opciones de empleo y autoempleo. | 268.1. Proyecto de capacitación en y para el trabajo para personas inmigrantes, con discapacidad y de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual iniciado. | Elaboración y aplicación de proyecto de capacitación en y para el trabajo a personas inmigrantes, con discapacidad y de la población lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual. | | | Proyecto en operación plena. |

III. Conclusiones

Con una visión amplia y de largo plazo, la Ciudad de México debe contar con un modelo de desarrollo económico y social que contrarreste el entorno económico adverso e incida en la generación de condiciones de bienestar para la población que habita y transita en ella. Esto se desarrollaría a través de tres ejes principales: promoción de la generación de empleos dignos; fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresas; y desarrollo de la economía social y solidaria.

El empleo digno incluye la percepción de remuneraciones que permitan llevar una vida digna a la persona trabajadora y sus familias, condiciones de trabajo adecuadas, seguridad social y prestaciones, estabilidad laboral, igualdad y no discriminación y una efectiva justicia laboral, tanto para quienes trabajan de modo dependiente por un salario, como para personas trabajadoras independientes y en el autoempleo. También el propio Gobierno de la Ciudad de México debe ser la avanzada en estas materias.

El Gobierno de la Ciudad de México deberá alentar y apoyar el desarrollo de la economía social y solidaria, con sus valores de autonomía, equidad, justicia, fraternidad económica, solidaridad social y democracia directa. Estas empresas sociales, sean cooperativas, mutuales, organizaciones no gubernamentales, comités o colectivos de desarrollo comunitario y otras en operación o emergentes, representan una forma de generar empleo formal desde una perspectiva colectiva, que impulsan redes de consumo local, el intercambio de bienes y servicios sostenibles para necesidades básicas y una distribución equitativa de la riqueza generada, entre otras características. El desarrollo de estas formas de economía no sólo contribuirá al buen vivir de las personas trabajadoras como resultado de la participación en estos esquemas, y propiciará el equilibrio con la naturaleza, sino que también hará una aportación importante a la reconstrucción del tejido social, fuertemente deteriorado por el adverso entorno económico y social de las últimas décadas.

Para ello, el Gobierno de la Ciudad de México debe reconocer plenamente la propiedad social y fomentar la creación de cadenas productivas entre empresas sociales con el fin de fortalecer el consumo, la producción y la circulación de riqueza en la ciudad, considerando los sectores productivos a los que pertenezcan, así como las zonas económicas y vocaciones productivas de la zona metropolitana. Se considera al sector primario como clave en la garantía de la autosuficiencia alimentaria de la ciudad.

Habrá que fortalecer asimismo a las micro, pequeñas y medianas empresas, fomentando y facilitando su orientación a ramos de tecnología y servicios especializados para grandes empresas, gobierno, turismo y al sector agroecológico de la Ciudad de México, a fin de generar un empleo de calidad y sostenible, fortaleciendo con ello a la propia economía de la Ciudad de México.

Asimismo, habrá que desarrollar un modelo de trabajo con la inversión privada a fin de que se generen en este sector empleos dignos, propiciando la generalización de las empresas salarialmente responsables, y aprovechando todos los recursos con que cuenta el Gobierno de la Ciudad de México, incluso la compra de productos y contratación de servicios orientadas hacia las empresas que cumplan con la ley laboral y los requisitos del trabajo digno.

La Ciudad de México tiene una profunda deuda social con las personas jóvenes. La política laboral para las y los jóvenes debe incluir tanto a quienes tienen alta escolaridad y no encuentran empleo como a quienes no han tenido oportunidad de estudiar y suelen trabajar en empleos precarios. La política de esta ciudad debe impulsar y crear oportunidades para lograr empleos dignos para las personas jóvenes.

En cuanto a las personas adultas mayores, las políticas laborales deben enfocarse principal pero no exclusivamente a erradicar la discriminación por edad, garantizando el acceso pleno a sus derechos laborales y considerando la experiencia mundial de políticas exitosas para este grupo de población.

El Gobierno de la Ciudad de México debe tener en cuenta que en el futuro aumentará la relación de dependencia de la población adulta mayor inactiva respecto a la población que trabaja, al mismo tiempo que las condiciones actuales del mercado laboral para personas jóvenes disminuyen las oportunidades de empleo y más aún las posibilidades de ahorro, lo que ha roto el apoyo intergeneracional de la seguridad social y obstaculiza la posibilidad de generar pensiones dignas para las personas adultas mayores de hoy y del mañana.

Por último, deberá tener y perfeccionar permanentemente políticas afirmativas para personas en situación de exclusión social, que las incorporen en las políticas de fomento a la generación de empleos dignos, incluso mediante el fortalecimiento del autoempleo.

Bibliografía

- BOUZAS, Alfonso (coord.). *Evaluación de la contratación colectiva en el Distrito Federal*. México, Fundación Friedrich Ebert, 2009.
- CANTO, Manuel, y Arcelia Martínez (coords.). *Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y propuestas para su fortalecimiento*. México, EvalúaDF, 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. San Salvador, 17 de noviembre de 1988 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/basicos4.htm>
- CONDE, Óscar. “Economía y financiamiento del desarrollo. Crecimiento, pobreza y desigualdad de ingresos en el D.F. 1992-2012”. En Manuel Canto y Arcelia Martínez (coords.), *Quince años de política social en el Distrito Federal. Balance y propuestas para su*

- fortalecimiento*. México, EvalúaDF, 2013 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/pdfs_sueltos/libro15.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social. Tendencias económicas y sociales de corto plazo. Resultados por entidad federativa. Mayo de 2015.
- Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*. Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. México, 2008.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2014.
- . Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Indicadores Estratégicos, I Semestre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabtema.aspx?s=est&c=33697>
- El Universal. *¿Cómo vamos, Ciudad de México? Los cambios en la calidad de vida en la metrópoli*. México, El Universal, 2014.
- Observatorio de Política Social y Derechos Humanos. Matriz de indicadores vinculados con el derecho al trabajo [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://observatoriopoliticasocial.org/derecho-a-l-trabajo/>
- Organización de las Naciones Unidas. Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- . Treaty bodies [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en
- Organización de las Naciones Unidas-Oficina en México del Alto Comisionado; Secretaría de Relaciones Exteriores; Centro de Investigación y Docencia Económica. Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos [en línea]. [Fecha de

consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>

Organización Internacional del Trabajo. *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Ginebra, OIT, 2007 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082609.pdf

——— Ratificaciones de México [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102764

Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2009.

TÓKMAN, Víctor E. *Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL (Políticas sociales, núm. 130), 2007.

Servicio Nacional de Empleo. “Resumen de los Servicios de Vinculación, del Programa de Apoyo al Empleo y de las Acciones de Atención Emergente” (archivo xls), México, SNE, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015]. Disponible en: www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/cge/Resumen_Global.xls

Capítulo 16. Derecho a una vivienda adecuada



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

El derecho a una vivienda adecuada se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos,¹ en su artículo 25, párrafo primero, que a la letra dice:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...].

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales² consagra ese derecho en su artículo 11, párrafo

¹ Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 217 (III) A del 10 de diciembre de 1948 [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

² El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado

primero, y señala que el Estado se obliga a tomar las acciones necesarias para garantizar el acceso a una vivienda adecuada para todas las personas:

Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

La Observación general número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, sobre el derecho humano a una vivienda adecuada, hace énfasis en que el derecho a la vivienda se aplica a toda persona y “no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo”, sino que debe considerarse “como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”.³ En particular, “el disfrute de este derecho no debe estar sujeto [...] a ninguna forma de discriminación”.⁴ En el mismo documento se estipula que “el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven

y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1971, y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981 [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación general núm. 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada, 1991, párr. 7 [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2015.] Disponible en: http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4

⁴ *Ibid.*, párr. 6.

de premisas al Pacto”, en donde la dignidad inherente a la persona humana “exige que el término *vivienda* se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos”.⁵ El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada, Miloon Kothari, ha definido el derecho a la vivienda como “el derecho de todo hombre, mujer, joven, niño, a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”.⁶

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desarrolla el alcance del derecho humano a la vivienda adecuada en la Observación general número 4, en la que establece siete cualidades para éste.⁷ En 2014, por primera vez una instancia mexicana, la Suprema Corte de Justicia, escribe sobre ese derecho de manera oficial, y agrega una cualidad más.⁸ A continuación *se cita* lo planteado por ambas instituciones:

1. La seguridad de la tenencia.

⁵ *Ibid.*, párr. 7.

⁶ Organización de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación, Miloon Kothari, en su visita a México del 4 al 15 de marzo de 2002 (E/CN.4/2003/5/Add.3) [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/vivienda.pdf>

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, *op. cit.*, nota 5, párr. 8.

⁸ Redacción tomada de: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, SCJN, 2014, pp. 97-98 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://equidad.scjn.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/protocolo-final-proyectos-de-desarrollo-e-infraestructura.pdf>

Suprema Corte de Justicia:

Ésta adopta una variedad de formas (el alquiler público y privado, la vivienda en cooperativa, la vivienda de emergencia, los asentamientos informales y la ocupación de tierra o propiedad). [Las y l]os ocupantes deben contar con seguridad de la tenencia, que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado un concepto amplio de propiedad privada, que incluye, entre otros, el uso y goce de los bienes definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas [...] Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura.

Suprema Corte de Justicia:

[Las y] los ocupantes de la vivienda deben contar con agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

3. Asequibilidad.

Suprema Corte de Justicia:

El costo de la vivienda no debería poner en peligro o dificultar el disfrute de otros derechos humanos.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. [...] se debería proteger por medios adecuados a [las inquilinas y] los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, [se debe] garantizar la disponibilidad de esos materiales.

Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible [...] Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda [...], incluido el acceso a la tierra como derecho.

4. Habitabilidad.

Suprema Corte de Justicia:

La vivienda debe garantizar la seguridad física o proporcionar espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.

5. Accesibilidad.

Suprema Corte de Justicia:

Debe tomar en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no incluye este concepto.

6. Ubicación.

Suprema Corte de Justicia:

Debe ofrecer acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, y no estar ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niñas y niños, escuelas y otros servicios sociales. [...] De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares [alejados,] contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de las y los habitantes.

7. Adecuación cultural.

Suprema Corte de Justicia:

Debe tomar en cuenta y respetar la expresión de la identidad cultural.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.

Otro lineamiento internacional importante para determinar la adecuada acción del Estado con respecto al derecho a una vivienda, es la Observación general número 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los desalojos forzosos. Este instrumento define los desalojos forzosos como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en

forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”,⁹ y establece que son *prima facie* incompatible con lo establecido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁰ Asimismo, como se establece en el párrafo 4:

... además de infringir claramente los derechos consagrados en el Pacto, la práctica de los desalojos forzosos también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios.¹¹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de modo general el derecho a la vivienda y deja su especificación a la ley correspondiente: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” (artículo 4º). Por su parte, en la Ley Federal de Vivienda (en vigor desde 2006) “se incluyeron en los artículos 2º y 3º los principales aspectos que definen internacionalmente el derecho humano a una vivienda adecuada: la seguridad de tenencia, del lugar y de la vivienda misma; la disponibilidad de infraestructura, servicios y equipamientos; la habitabilidad y la accesibilidad, el principio de no discriminación y el carácter universal del

⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, Observación general núm. 7, 1997, sobre los desalojos forzosos [en línea], párr. 3. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN7

¹⁰ *Ibid.*, párr. 1.

¹¹ *Ibid.*, párr. 4.

derecho a la vivienda. Los dos elementos que no se incluyeron en dicha ley son la asequibilidad y la adecuación cultural”.¹²

En el año 2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura.¹³ En él se reconocen los requisitos de la vivienda digna planteados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁴ Entre las razones que animan el protocolo se señala lo siguiente:

México cuenta con un marco normativo que señala el deber de garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales que se han ratificado y de hacer un control de las normas y de los actos de autoridad en concordancia con dicho marco normativo. Adecuar la praxis judicial a estos nuevos parámetros constituye un reto enorme para las y los operadores judiciales. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación quiere colaborar, a través de este documento, con los responsables de prestar el servicio público de impartición de justicia para que realicen su labor, frente a casos actuales y muy concretos, con apego a sus nuevas obligaciones y a la luz de las mejores prácticas internacionales. Favorecer el acceso pleno a la justicia de personas y colectivos en condiciones de vulnerabilidad es el objetivo común de este y los anteriores protocolos.¹⁵

Considerando que los proyectos de desarrollo e infraestructura pueden afectar diversos derechos humanos, el Protocolo aborda en su

¹² *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, par. 695, p. 182.

¹³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 8, pp. 97-98.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 16.

capítulo III los derechos humanos que se consideraron más relevantes, incluidos derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. De igual manera que en el caso de los principios, del contenido de los derechos se desprenden consideraciones concretas para que las y los juzgadores puedan transitar del enunciado del derecho a sus implicaciones prácticas en la labor jurisdiccional.

Sobre alcance del derecho a la vivienda. La Suprema corte de Justicia de la Nación, al referirse en este mismo texto al tema de la vivienda adecuada, señala: “En relación a las obligaciones que se desprenden del derecho a la vivienda adecuada, se ha sostenido que hay algunas de cumplimiento inmediato y otras de cumplimiento progresivo. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó recientemente que la estrategia nacional de vivienda, la cual debe contener los componentes mínimos del derecho, no es de aplicación exclusiva para los órganos del Estado, es extensiva a los sectores privado y social que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario”.¹⁶

Sobre desalojos. Se reconocen los procesos y recomendaciones emitidas por las distintas instancias internacionales, en la perspectiva de que los desalojos forzosos son una práctica estrechamente asociada al derecho a la vivienda en la medida en que violentan ese derecho.

Sobre la expropiación y la indemnización. El mismo texto de la Suprema Corte de Justicia dedica un apartado a este tema. Parte de considerar que “Varios de los desalojos derivados de la implementación de un proyecto de desarrollo son anticipados por procesos

¹⁶ Véase Tesis: 1a. CXLVII/2014 (10a.), “Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa. El Estado mexicano está obligado a implementar las medidas para cumplir con la estrategia nacional de vivienda, pero su cumplimiento no es exclusivo de los órganos del Estado, sino que se hace extensivo a los sectores privado y social que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 5, t. I, reg. 2006170, México, abril de 2014, p. 799.

expropiatorios o por la atribución de concesiones. Sobre las primeras, el artículo 27 constitucional establece que ‘... las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización’”.¹⁷ Con esta base, el documento de la Suprema Corte de Justicia hace un recuento de la legislación nacional vigente que vincula el tema de las expropiaciones e indemnizaciones para sentar criterio y finalmente hacer recomendaciones que deben ser atendidas.

La Ciudad de México tiene competencias concurrentes con la federación en materia de vivienda. Con base en el artículo 4º de la Constitución, la Ley de Vivienda, publicada el 27 de junio de 2006,¹⁸ señala en su artículo 15 que “las atribuciones en materia de vivienda serán ejercidas por el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia”,¹⁹ lo cual también correspondería a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

La principal normatividad local es la Ley de Vivienda del Distrito Federal, que data del año 1999. Aunque ésta ha tenido diversas adecuaciones, en esencia no se ha modificado; la última reforma está fechada el 28 de noviembre de 2014. Es una legislación “inmóvil”, para no confrontar intereses diversos; tanto es así que no se ha emitido el reglamento de dicha ley, aun cuando la adecuación del año 2010 le otorgaba un plazo de seis meses.²⁰

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 8, p. 102.

¹⁸ Ley de Vivienda, modificada el 15 abril de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2016.] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_200415.pdf

¹⁹ Ley de Vivienda, modificada el 15 abril de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lviv/LViv_ref04_20abr15.pdf

²⁰ Ley de Vivienda del Distrito Federal [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-54af22e759f9dfe377535d9384d96105.pdf>

Asimismo, se deben tener en cuenta otros ordenamientos jurídicos que se refieren al desarrollo urbano, al ambiente u otros temas relacionados con la vivienda, entre ellos: la Ley Ambiental del Distrito Federal (2000, con posteriores modificaciones), la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2010) y su reglamento, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal; así como la legislación administrativa (por ejemplo, la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal), la civil (Código Civil para el Distrito Federal) y la penal (Código Penal para el Distrito Federal). A pesar de este marco normativo, distintos estudios en materia jurídica, así como el sentido común de las y los ciudadanos, señalan que la legislación ambiental, urbana y habitacional, y sus respectivos programas, no son congruentes entre sí, lo que permite “encontrar caminos” para burlarlos. En el *Boletín* núm. 19 de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial,²¹ se señala que el procurador Miguel Ángel Cancino, ante miembros del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México y de la Sociedad de Arquitectos Mexicanos, “enfaticó en la atención que deben dar los desarrolladores inmobiliarios al cuidado y protección del medio ambiente, así como al respeto irrestricto de los usos de suelo permitidos”. Al mismo tiempo, se da cuenta (con cifras de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial) de que para enero de 2015 se habían recibido 414 denuncias, de las cuales 226 estaban relacionadas con usos de suelo y 53 con áreas verdes en suelo urbano.

Otra consideración refiere a la temporalidad de vigencia del Programa de General de Ordenación Ecológica vigente, que data del año

²¹ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, *Boletín PAOT*, año III, núm. 19, febrero de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.paot.org.mx/contenidos/paot_docs/pdf/boletines/febrero_2015.pdf

2000;²² mientras que el Programa General de Desarrollo Urbano vigente data de 2003.²³ Ambos instrumentos son fundamentales para la política habitacional de la ciudad; sin embargo, a la fecha no se ha logrado su actualización.

La política de vivienda de la Ciudad de México se ejerce a través del Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Sin embargo, desde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda se generan planeación y normatividad que repercuten directa e indirectamente en la política de vivienda.²⁴ En cuanto a las competencias, la Ley de Vivienda del Distrito Federal considera a la Jefatura de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y al Instituto de Vivienda como los responsables de diseñar, proponer y aplicar la política y los programas de vivienda para la Ciudad de México.²⁵

²² Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal* [en línea], 1 de agosto de 2000 [fecha de consulta: octubre de 2015]. Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/2000_agosto_1_139.pdf

²³ Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal [en línea]. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal* [en línea], 31 de diciembre de 2003 [fecha de consulta: octubre de 2015]. Disponible en: http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/programas/programageneral/031231_PGDU.pdf

²⁴ “La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda es la dependencia del Gobierno del Distrito Federal encargada de diseñar, coordinar y aplicar la política urbana de la Ciudad de México. La planeación urbana de nuestra ciudad incluye la orientación de su crecimiento, recuperación de espacios públicos, reactivación de zonas en desuso, protección y conservación del paisaje urbano, así como la promoción de construcción de vivienda social autosustentable, estas tareas buscan el desarrollo competitivo de la ciudad y fomentar proyectos que tengan un impacto positivo en la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México” (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, *Agenda. Hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa, 2013-2018* [en línea], p. 8. Disponible en: <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/agendaSEDUVI210113.pdf>).

²⁵ Ley de Vivienda del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 20.

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal tiene entre sus atribuciones:

... diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda, en especial los enfocados a la atención prioritaria a grupos de escasos recursos económicos, vulnerables o que habiten en situación de riesgo, así como al apoyo a la producción social de vivienda en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y demás ordenamientos normativos relacionados con la vivienda, así como de los programas que se deriven en la materia.

De acuerdo con estas atribuciones y las especificadas de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, queda pendiente el establecimiento de convenios y políticas con los organismos nacionales de vivienda:²⁶ el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Sociedad Hipotecaria Federal (como banco de segundo piso) y la Comisión Nacional de Vivienda. Estos organismos atienden sólo a sus derechohabientes, mientras que el Instituto de Vivienda se apoya en intermediarios financieros como las sociedades financieras de objeto limitado (sofoles) y las sociedades financieras de objeto múltiple (sofomes), hipotecarias y bancos, entre otros, para hacer llegar sus recursos financieros a la población que requiere una solución de vivienda y atender los problemas de rezago habitacional en la Ciudad de México. Los intermediarios financieros

²⁶ El artículo 6 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal dice: “Las autoridades del Distrito Federal establecerán los convenios de coordinación con las dependencias y organismos del sector público federal que actúan en el Distrito Federal las que participarán y colaborarán en la ejecución de la política de vivienda y el desarrollo habitacional del Distrito Federal, cuando así corresponda de conformidad a la normatividad que los rige y a lo establecido en los convenios que se celebren al efecto”.

se encargan de otorgar y administrar los créditos, desde su apertura hasta su conclusión.

La Ley de Vivienda del Distrito Federal, en su artículo 3º, establece:

Todos los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad, la integración y desarrollo personal, familiar y comunitario, así como la inclusión a la dinámica social y urbana con base en el respeto a la diversidad cultural, sin discriminación para acceder a ella sea por su condición económica, social, origen étnico o nacional, lengua, dialecto, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas.²⁷

La Ley de Vivienda del Distrito Federal, al igual que la Ley de Vivienda federal y todas las leyes de vivienda de carácter local, se limitan a regular el artículo 4º de la Constitución, pero no plantean establecer instrumentos o mecanismos para tener acceso al suelo urbano en la ciudad, sobre todo en el caso de la población de bajos recursos. Tener acceso a suelo depende de las leyes del mercado. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal se esforzó, junto con las organizaciones sociales gestoras de vivienda, en desarrollar procesos de expropiación del suelo y sustitución de vivienda; es decir, la misma gente que ya vivía en un lugar, regularmente en alianza con la descendencia del difunto propietario, llegaba a acuerdos para expropiar y ejecutar proyectos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, mecanismo mediante el cual se ha obtenido suelo para sectores populares.

La Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos e Inmobiliarios del Instituto de Vivienda del Distrito Federal reporta un total de 834 actos de expropiación desde 1997 hasta diciembre de 2015. En el transcurso del actual gobierno (entre diciembre de 2012 y octubre de 2015), se

²⁷ Ley de Vivienda del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 20.

han expropiado cuatro inmuebles en condición de riesgo estructural a favor del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y 13 se encuentran en proceso, por lo que es necesario llevar a cabo nuevas acciones para la adquisición de suelo para sectores populares.²⁸ Los procedimientos de expropiación se rigen por la circular CJSJL/01/2013, emitida por la Consejería Jurídica de la Ciudad de México.

Corresponde al Instituto de Verificación Administrativa comprobar el procedimiento administrativo de las materias de usos de suelo, edificaciones, construcciones y desarrollo urbano, entre otros. Aunque el Instituto de Verificación Administrativa fue creado por la ley emitida el 26 de enero del 2010,²⁹ a la fecha hay quejas sobre sus resultados.³⁰

Lo anterior ya no es parte de una licencia de obra; hoy se llama “manifestación de obra” (excepto cuando se construye obra en zona de reserva, que es una licencia especial), cuyo garante es el director responsable de obra. Es responsabilidad de la autoridad delegacional visitar lo que se construye, pero es atribución de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda sancionar a los directores responsables de obra. La información pública disponible³¹ contiene la lista de los directores responsables

²⁸ Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Informe de Gestión 2015. Información pública del Invi [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.invi.df.gob.mx/portal/I2015Reserva.aspx>

²⁹ Véase Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de enero de 2010 [en línea]. Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4bc693e804a5b.pdf

³⁰ Véase Laura Gómez, “La corrupción hace ciegos a los funcionarios al servicio de las grandes inmobiliarias”. En: *La Jornada*, México, 28 de octubre de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/28/capital/035n1cap>

³¹ Véase Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Directores responsables de obra y corresponsables [en línea]. Disponible en: <http://www.seduvi.df.gob.mx:8080/ventanillaUnica/dro/buscarPorNombre>

de obra, de los que once aparecen con el señalamiento “sancionado” en el periodo 2000-2013, pero sin hacer explícita la causa.

En 2008 se han practicado dos evaluaciones externas a los dos programas fundamentales del Instituto de Vivienda del Distrito Federal: 1) Programa de Vivienda Nueva en Conjunto³²; y 2) Programa de Mejoramiento de Vivienda.³³ Del primero se rescata esta recomendación:

Diseñar y elaborar el Programa de Vivienda del Distrito Federal, el cual debe contener un diagnóstico que incorpore la situación socioeconómica y habitacional de la población del Distrito Federal y permita la identificación clara y precisa de la población objetivo (que atiende el Instituto de Vivienda del Distrito Federal), considerando indicadores con una visión del Derecho a una Vivienda Adecuada que permitan dar seguimiento del avance al respecto y que se vea plasmado igualmente en el Programa Operativo Anual. Esto implica la actualización de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y la elaboración del reglamento correspondiente.

En el mismo texto se contrastan las indicaciones de la Ley de Desarrollo Social, que convoca la atención en vivienda para la población en condiciones de pobreza de la ciudad (aquella formada por quienes tienen ingresos menores que 2.5 veces el salario mínimo mensual), en tanto que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal no termina de identificar su población objetivo, aunque sus Reglas de Operación

³² Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Programa de Vivienda Nueva en Conjunto. Informe Final, febrero de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/vivienda_en_conjunto.pdf

³³ Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Evaluación externa del Programa de Mejoramiento de Vivienda de Instituto de Vivienda del Distrito Federal, México. Informe final, abril de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/mejoramiento.pdf

(desde la administración 2006-2012) señalan que sus acreditados son la población con ingresos individuales de hasta 5 veces el salario mínimo mensual y familiares de hasta 8 veces el salario mínimo mensual. Las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda establecen que su población objetivo:

Son sujetos de crédito y/o de las ayudas de beneficio social las personas físicas que cumplan con las siguientes características:

- Ser habitante del Distrito Federal en los términos de la legislación civil aplicable.
- Ser persona física mayor de 18 años de edad.
- No ser propietario de vivienda en el Distrito Federal, excepto cuando se trate del lugar en donde se aplicará el financiamiento.
- Tener un ingreso de hasta cinco veces el salario mínimo mensual. Esta característica se refiere al solicitante individual. El ingreso familiar máximo no deberá rebasar las ocho veces el salario mínimo mensual, lo mismo si aspira a créditos del Programa de Vivienda en Conjunto, Rescate de Cartera Hipotecaria o Mejoramiento de Vivienda. Cuando sólo exista un ingreso éste se considerará familiar.
- Tener una edad máxima de 64 años. En caso de rebasar ese límite de edad, se deberá recurrir a la figura de deudor solidario.

Estos requisitos se deberán demostrar mediante un estudio socioeconómico que podrá realizar el Instituto de Vivienda o un tercero designado por el mismo, cuyo costo deberá cubrir la persona solicitante antes de su aplicación.

De la información que aporta la evaluación del Programa de Vivienda Nueva en Conjunto, se destaca la identificación de un acumulado de atención llamado “bolsa de vivienda”, que a febrero de 2009 reportaba más de 50 mil solicitudes; a la fecha no se dispone de información pública que dé cuenta de la atención generada para la “bolsa de vivienda”. De esta evaluación también se resalta la afirmación de

que los ingresos necesarios para que una persona/familia acceda a una vivienda en el mercado habitacional son de seis veces el salario mínimo mensual.

B. Principales problemáticas

En las últimas dos décadas, la población de la Ciudad de México ha mantenido un leve crecimiento sin superar los nueve millones de personas. Las cifras levantadas por los trabajos censales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía indican que del año 2000 al año 2010, el aumento de la población de la capital del país fue de 245 841 personas, pasando de 8.6 millones a 8.85 millones de habitantes (considerando que la composición familiar, como media nacional, es de 3.7 habitantes/familia, podríamos hablar de 66 mil familias). En contraparte, se registra una disminución de la población de la entidad respecto al total nacional: en 1990 representaba 10.1 por ciento; en 2005, 8.4 por ciento; y finalmente 7.9 por ciento en el año 2010.

En esta misma comparación, las tasas de crecimiento poblacional entre 2005 y 2010 muestran que el ritmo demográfico ha sido más acelerado en el ámbito nacional, cuyo promedio fue de 1.8 por ciento anual, mientras que en la Ciudad de México la tasa de crecimiento fue de 0.3 por ciento.³⁴

De acuerdo con la clasificación de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2005 había en la Ciudad de México 2'215 451 viviendas particulares habitadas, mientras que en 2010 se contabilizaron

³⁴ Procesamiento propio con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Serie histórica censal e intercensal. Consulta interactiva de datos [en línea]. [Fecha de consulta: 27 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/comparativo/PHV.asp?s=est&c=17381&proy=sh_phhv

2'386 605, lo cual implica un aumento de 171 154 unidades de vivienda entre ambos años. Considerando un procesamiento de datos y análisis hecho por Edna Vega,³⁵ en el periodo 2005-2010, del universo del nuevo parque habitacional en la ciudad (171 154 unidades), el Instituto de Vivienda del Distrito Federal participó con 23 636 unidades, casi 14 por ciento del total (ello sin considerar las acciones del programa de vivienda nueva, que construye vivienda nueva en lote familiar y cuyas unidades no se desglosan). Para 2010, el número de viviendas de la entidad era de 8.5 por ciento del total del parque habitacional del país; en 2005 había representado 9.2 por ciento.³⁶

La comparación entre el ritmo de crecimiento de las viviendas con el ritmo poblacional indica que, a pesar del fenómeno de decrecimiento poblacional, el número de viviendas particulares habitadas siguió creciendo. Como lo señaló el secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda, uno de los elementos que dan forma a este complejo proceso es el hecho de que cada año abandonan la entidad 100 mil personas, en un contexto de incremento en la construcción de vivienda.³⁷ En este mismo sentido, las viviendas deshabitadas pasaron de 205 086 en 2005 a 211 245 en 2010.³⁸

³⁵ Ex directora del Instituto de Vivienda y doctorante en la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco; su trabajo de investigación sobre vivienda considera que lo reportado por el Instituto de Vivienda como número de créditos aprobados tiene consideraciones: restar “las ayudas de renta” al no considerarlas una acción física de vivienda, así como restar la compra de cartera vencida. Se agradece su gentileza de compartir esta información.

³⁶ Procesamiento propio con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Serie histórica censal e intercensal. Consulta interactiva de datos, *op. cit.*, nota 36.

³⁷ Gabriela Romero Sánchez, “Seduvi: como nunca hay *boom* de viviendas, pero el éxodo continúa”. En *La Jornada*, México, 23 de julio de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/23/capital/030n1cap>

³⁸ Procesamiento propio con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, II Censo de Población y Vivienda, 2005: tabulados del cuestionario

En el año 2010, de los 2.4 millones de viviendas particulares habitadas, 61.8 por ciento, es decir, 704 789, correspondió a casas independientes; 28.7 por ciento eran departamentos en edificio; las viviendas en vecindad, al sumar 139 528, representaron 5.7 por ciento; finalmente, los siguientes rubros: vivienda en cuarto de azotea, local no construido para habitación, vivienda móvil y refugio, agruparon sólo 0.4 por ciento del total. El mayor porcentaje de población, 67.2 por ciento, habitaba en casa independiente; le seguía el departamento en edificio, con 24.1 por ciento; y, en el tercer sitio, vivienda en vecindad, con 5.5 por ciento.³⁹ El Instituto Nacional de Estadística y Geografía no reporta la población sin vivienda, ni tampoco en situación de calle, sectores que afrontan problemas de hacinamiento y de falta de programas de vivienda dirigidos a ellos, como lo observa el capítulo de los derechos de las poblaciones callejeras. Tampoco se dispone de datos sobre las viviendas en renta.

Por otro lado, es importante destacar la población flotante que entra a diario a la Ciudad de México con el objetivo de efectuar actividades laborales. Ello hace urgente la coordinación de programas y planes para atender a toda la población que se ha asentado en las periferias de la ciudad, y que hace que la complejidad de la vivienda crezca hacia el ámbito metropolitano. Además de tener en cuenta el hecho de que la falta de acceso a la vivienda en las zonas centrales ha ocasionado que ésta se adquiera en los municipios circundantes, se trata de una población que demanda diversos servicios públicos de forma cotidiana.

básico; e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2010: tabulados del cuestionario básico.

³⁹ Procesamiento propio con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico del Distrito Federal 2014*, México, Inegi, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de septiembre 2015.] Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825065690>

Seguridad de la tenencia

Los asentamientos humanos irregulares o precarios dentro de la Ciudad de México representan el caso más acuciante sobre la falta de seguridad en la tenencia de la tierra, como factor determinante en el derecho a una vivienda adecuada. Comúnmente éstos se establecen en áreas protegidas, con algún valor ambiental y/o en zonas de riesgo, ante la inexistencia de otras opciones para habitar. Como se observa en el capítulo dedicado al derecho a un medio ambiente sano, la falta de una adecuada planeación del territorio y del cumplimiento de la normatividad ambiental ha ocasionado el establecimiento de asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación.

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial reconocía 829 asentamientos irregulares sobre áreas de reserva ecológica en la Ciudad de México en el año 2010;⁴⁰ cuatro años después el titular de esta procuraduría informó que había 867 asentamientos irregulares en suelo de conservación, los cuales alojaban 50 703 viviendas. En realidad, no hay una certeza del número de asentamientos irregulares existentes. Clemencia Santos Cerquera, investigadora del Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México que ha trabajado de manera sistemática el tema, señalaba que para 2014 se estaría rebasando los mil asentamientos.⁴¹ Por otro lado, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal reconoce que, de esos asentamientos, 858 se encuentran en zonas de riesgo bajo, medio o alto.⁴²

⁴⁰ Rocío González Alvarado, “Identifica la PAOT 829 asentamientos irregulares”. En: *La Jornada*, México, 18 de noviembre de 2010 [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/18/capital/038n2cap>

⁴¹ Mariana Suárez Esquivel, “Invaden suelo de conservación 867 asentamientos irregulares”. En: *La Jornada*, México, 19 de abril de 2014 [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/19/capital/029n1cap>

⁴² Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, “Identificación de asentamientos irregulares en suelo de conservación localizados en zonas de riesgo”,

El conteo de los asentamientos irregulares reconocidos por cada uno de los 16 programas delegacionales de desarrollo urbano suma 1125 emplazamientos;⁴³ de este total, 23.8 por ciento se encontraban en suelo urbano y 76.2 por ciento, en área de conservación. Las tres delegaciones con mayor porcentaje de asentamientos fueron Xochimilco, con 26.7 por ciento; Iztapalapa, con 14.9 por ciento; y Tlalpan, con 17 por ciento. La delegación con el porcentaje más alto de asentamientos en suelo urbano fue Iztapalapa, con 48.9 por ciento, mientras que la delegación con más asentamientos en suelo de conservación fue Xochimilco, con 35 por ciento.⁴⁴

Otra vertiente del mismo tema son los asentamientos humanos en situación de riesgo. Para 2014, y como ejemplo para futuros ejercicios:

... la PAOT y la Delegación Álvaro Obregón firmaron un convenio de colaboración para la realización de estudios en materia de riesgo físico de 14 asentamientos humanos irregulares ubicados en suelo de conservación de la demarcación, los cuales albergan 1451 viviendas habitadas por seis mil personas. El 37 por ciento de ellos tienen una antigüedad de 11 a 20 años.⁴⁵

mayo de 2013.

⁴³ Si bien los programas delegacionales son de diferentes años, por lo que no son comparables entre sí, el ejercicio permite un acercamiento, en consideración de la falta de un diagnóstico sistemático sobre el asunto.

⁴⁴ Procesamiento propio con información de: Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Programas delegacionales de desarrollo urbano [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2015.] Disponible en: <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>

⁴⁵ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, *Boletín PAOT*, núm. XIV, septiembre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.paot.org.mx/contenidos/paot_docs/pdf/boletines/boletin14_boletin_sept14.pdf

El asentamiento irregular es considerado como tal cuando una comunidad se encuentra al margen de las normas para el ordenamiento territorial y carece de título de propiedad o posesión. Sin embargo, el hecho de que los instrumentos de planeación no estén actualizados repercute en la inexistencia de un eje rector que encauce este ordenamiento de manera formal. Estos instrumentos deben reconocer que los asentamientos irregulares tienen una explicación más profunda, que cuestiona el ordenamiento territorial mismo; la política de restricción de las áreas protegidas no ha generado condiciones para evitar este tipo de asentamientos, por lo que es imprescindible producir un nuevo tipo de ordenamiento donde el eje transversal sea el ambiente y su relación con el ser humano. También es preciso señalar que no hay una política de suelo en la ciudad que garantice el acceso a suelo regular a la población de bajos recursos.

Considerando la transformación de la ciudad, para 2015 las zonas habitacionales continúan encareciendo el valor del suelo y el precio de la construcción de vivienda, lo que hace más difícil que las y los habitantes de bajos recursos, que conforman la mayor demanda potencial, tengan acceso a vivienda en determinadas zonas donde el promedio del valor comercial del metro cuadrado en construcción de vivienda mantiene extremos de 5 300 pesos, en la delegación Iztapalapa, y 73 057 pesos, en la delegación Benito Juárez.⁴⁶

No se tiene certeza sobre el porcentaje de población que se ve obligada a desplazarse o emigrar de la Ciudad de México hacia la zona metropolitana, en consideración de los altos costos que implica vivir en algunas colonias o zonas de la ciudad; y la posterior ocupación de esas zonas por otros sectores socioeconómicos de la población; esta situación representa una importante materia de estudio para la ciudad.

⁴⁶ Sociedad Hipotecaria Federal, Estadísticas de vivienda. Promedio de valor del mercado por metro cuadrado de construcción [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: [https://www.shf.gob.mx/avaluos/extranet?service=direct/0/Home/\\$DirectLink](https://www.shf.gob.mx/avaluos/extranet?service=direct/0/Home/$DirectLink)

Otra cuestión, vinculada al desplazamiento de la población, se refiere a los lanzamientos por problemas jurídicos respecto a la propiedad de la vivienda. Éste es un tema que desde el Código Civil recibe el tratamiento de una relación entre particulares. Al respecto, los tribunales no cuentan con información pública sobre la cantidad de juicios iniciados por residentes, así como su desenlace. Los lanzamientos son un tema cotidiano, reportado por la prensa sólo en situaciones extremas.⁴⁷

Las invasiones de suelo⁴⁸ continúan siendo un mecanismo para resolver el problema de la vivienda por ciertos grupos de población; sin embargo, este tipo de ejercicios se han vuelto complejos en tanto se involucran intereses de diversa índole.

Hay un antecedente de protección de la vivienda en el Código Civil para el Distrito Federal vigente, publicado el 26 de mayo de 1928, que establece en su artículo 723 la figura del patrimonio familiar,⁴⁹ el cual no puede ser objeto de compra-venta. No obstante, ningún programa de vivienda considera esta figura.

Se establece una regulación de la vivienda en renta en el Código Civil, basada en el supuesto de que es una relación entre particulares; entonces, no hay participación de la autoridad, ni protección en el marco de las recomendaciones de la Observación general número 7 en caso de desalojo. Sobre este tema no hay información disponible que dé cuenta de la situación de desalojos de las y los residentes.

⁴⁷ Bertha Ramírez, “Desalojan a los moradores de un edificio que habitaron por décadas”. En: *La Jornada*, México, 23 de noviembre de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/11/23/capital/041n1cap>

⁴⁸ Véase, por ejemplo, “El Frente Francisco Villa resiste intento de desalojo”. En: *La Jornada*, México, 21 de noviembre de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/11/21/>

⁴⁹ Código Civil para el Distrito Federal [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008c/427/Distrito%20Federal.%20Codigo%20Civil.pdf>

Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura

El *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* de 2008 reconoce que más de 90 por ciento de las viviendas contaban con los servicios básicos en el año 2005. Los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía muestran que para 2010 esta situación se mantiene con ligeras modificaciones: 96.8 por ciento de las viviendas disponen de agua de la red pública; 98.9 por ciento, de drenaje; y 99.5 por ciento, de energía eléctrica. Sin embargo, esa disposición de servicios se matiza cuando se hace un análisis más detallado. Para 2010, en el caso del drenaje, sólo 93.4 por ciento de las viviendas están conectados a la red pública; 5 por ciento tiene fosa séptica; en 0.6 por ciento la tubería va a dar a una barranca, grieta o algún río; y 0.3 por ciento no cuenta con este servicio. Además, 0.6 por ciento de las viviendas no cuentan con sanitario o no se le puede echar agua; en el año 2000, en 356 900 viviendas se le echaba agua con cubeta, mientras que en el 2010 estas viviendas se contabilizan en 350 647, lo que representa 14.7 por ciento del total; finalmente, 83.6 por ciento del total de las unidades de vivienda cuentan con descarga directa en el sanitario.⁵⁰

Históricamente, la capital del país ha tenido una problemática muy acuciante con el agua, ya sea por exceso o falta de ella. El capítulo dedicado al derecho al agua y saneamiento da cuenta de las diversas crisis hídricas, la ineffectividad del modelo vigente de oferta de agua y una falta de conciencia de la población, que ponen en riesgo la garantía de este derecho en la ciudad. Como servicio, sólo 87.4 por ciento del total del parque habitacional dispone de agua entubada dentro de la vivienda; en 9.5 por ciento, ésta se encuentra fuera de la vivienda, pero dentro del terreno; 0.6 por ciento la obtienen de una llave pública; 0.3

⁵⁰ Procesamiento propio con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Anuario estadístico y geográfico del Distrito Federal 2014*, op. cit., nota 39.

por ciento, de otra vivienda; y 0.2 por ciento, de algún pozo, lago o río. Una manera de obtener agua, que aumentó entre los años de 2005 y 2010, es mediante pipas –lo cual representa una alarma para el derecho a la vivienda adecuada–: pasó de 23 593 a 33 238 viviendas, lo que equivale a 1.4 por ciento de la cobertura del servicio. Con estos datos, es posible concluir que sólo 87.4 por ciento disponen de agua entubada en su vivienda y 12 por ciento no disponen de este servicio en estas condiciones, situación que eleva el costo de un elemento imprescindible para el desarrollo humano pleno.⁵¹

Se entiende que la ciudad cuenta con una gran infraestructura de suministro de agua; sin embargo, ésta no garantiza que en realidad haya un abasto constante en las viviendas. De acuerdo con la Encuesta de Percepción y Acceso a los Satisfactores Básicos, levantada en 2009, sólo 42 por ciento de las viviendas tienen dotación de agua durante todo el día; 32.3 por ciento, algunas horas a lo largo del día; y 9.2 por ciento, tres días a la semana. El resto de las viviendas se reparten así: entre uno y dos días con agua a la semana, 6.8 por ciento; entre cuatro y cinco días, 6.8 por ciento; y seis días, 1.47 por ciento.⁵² Estos datos, en el contexto de aumento de la disposición del agua por medio de pipa, indican una falta de dotación que repercute en la elevación de los costos del servicio y en cuestionamientos sobre la calidad del líquido.

Agua, drenaje y energía eléctrica son los servicios básicos y elementales, pero, durante muchos años, la Ciudad de México se

⁵¹ Procesamiento propio con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda, 2010. Consulta interactiva de datos [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015.] Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>

⁵² Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Encuesta de Percepción y Acceso a los Satisfactores Básicos, 2009, cuadro II.4, Viviendas según frecuencia de la dotación de agua [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015.] Disponible en: <http://www.evalua.df.gob.mx/encuestas.php>

construyó al margen de cualquier apoyo oficial. Según un estudio de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco,⁵³ 63 por ciento de las viviendas en la ciudad de México fueron hechas por los propios pobladores. Hoy día, las colonias populares carecen de equipamientos comunitarios y áreas verdes, que pueden considerarse una extensión recreativa de la vivienda; por ello, a iniciativa de grupos sociales y asociaciones civiles, se propuso al Gobierno del Distrito Federal, desde 2007, la creación del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el cual, con un presupuesto limitado y bajo control social, realiza acciones de mejora en espacios públicos en zonas de alta y muy alta marginación. Asimismo, hay iniciativas sociales exitosas para gestionar nuevas formas de promoción de vivienda en organización cooperativa, las que deberían ser apoyadas por el sector público, por los beneficios que proporcionan.

Asequibilidad

De acuerdo con las cifras de la Comisión Nacional de Vivienda, en abril de 2015 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores tendría una demanda potencial de 1'149 532 viviendas en la Ciudad de México, de acuerdo con el número de derechohabientes. Del total de esta demanda, 28.8 por ciento corresponde a trabajadores que perciben ingresos de hasta 2.6 veces el salario mínimo; 16.4 por ciento perciben entre 2.61 y 3.9 veces el salario mínimo; y 18.7 por ciento, entre 4 y 6.9 veces el salario mínimo. El acumulado de estas cifras indica que 73.7 por ciento de la demanda potencial de vivienda, por parte de las y los trabajadores afiliados al Instituto del Fondo

⁵³ Rino Torres y Roberto Eibenschutz, *La producción social de vivienda en México. Dimensión de impactos macro y microeconómicos de la producción social de vivienda en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2006.

Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es de sectores de la población que perciben un ingreso de hasta 6.9 veces el salario mínimo.⁵⁴

En contrapartida a la demanda potencial, se encuentra la capacidad de pago que debe tener la población para poder tener acceso al sistema de crédito. Si se trata de una vivienda de mercado, se requieren ingresos mayores a 6 veces el salario mínimo mensual. Considerando el total de población ocupada de la ciudad, y según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía⁵⁵, durante el primer trimestre de 2008, la población con ingresos menores a 5 veces el salario mínimo mensual fue de 70.39 por ciento; para el primer trimestre de 2010 fue de 72.34 por ciento; y para el primer trimestre de 2014 representó 67.51 por ciento. Dado su ingreso, este estrato de la población no tiene acceso a una vivienda en el mercado habitacional. Esta desigualdad de acceso al crédito genera el desplazamiento indirecto de una parte de la población, de la capital a la periferia, puesto que en la búsqueda de vivienda la población de bajos ingresos no está en condiciones de pagar el elevado precio del suelo, la vivienda y los servicios en las áreas centrales de la ciudad. De esta manera, la densidad de población en estas últimas áreas se redujo de 206 habitantes por hectárea en 1980 a 137 habitantes por hectárea en 2010.⁵⁶

⁵⁴ Procesamiento propio con información de: Comisión Nacional de Vivienda, Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0. Demanda potencial. Distrito Federal. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015.] Disponible en: http://www.conavi.gob.mx:8080/Reports/Infonavit/Demanda_Pot.aspx

⁵⁵ Procesamiento propio con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (periodo consultado 2008-2014). Consulta interactiva de indicadores estratégicos. Comparativos [en línea]. [Fecha de consulta: noviembre de 2015.] Disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/infoenoe/Default_15mas.aspx?s=est&c=26227&p=

⁵⁶ Gobierno del Distrito Federal, Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y Espacio Público 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de octubre

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 reconoce que en “la política de redensificación iniciada a partir del año 2000, la oferta de vivienda generada se orientó hacia sectores sociales con ingresos por arriba de ocho veces el salario mínimo mensual”.⁵⁷ En consecuencia, según datos del presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, la construcción de vivienda que más ha crecido es la residencial y la residencial plus, a partir del cálculo de su precio por metro cuadrado; en el sur de la capital y Polanco, éste es de entre 70 mil y 80 mil pesos.⁵⁸ Por ello, se requiere cuantificar el rezago de vivienda de acuerdo con las tipologías, en particular, la vivienda mínima y económica.

De acuerdo con los datos del Registro Único de Vivienda, en el acumulado anual de vivienda de 2008 el mayor porcentaje de habitaciones registradas como vigentes, 57 por ciento, se encontraba en Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo; en 2009 estas tres delegaciones sumaron 61.7 por ciento; y, desde 2010, esta tendencia comenzó a decrecer, pues sólo 35.5 por ciento correspondió a esas delegaciones. En 2012, las tres delegaciones sumaron 20.7 por ciento y, por primera vez desde 2008, el mayor porcentaje correspondió a otra delegación, Álvaro Obregón; en 2014, la delegación con mayor porcentaje de vivienda registrada fue Azcapotzalco, con 22.1 por ciento. Con estos datos, es posible inferir que la construcción de vivienda se

de 2015 [en línea]. Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/c64b58e6852d5ddc0695f03ab97613be.pdf

⁵⁷ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013, p. 115 [en línea.] [Fecha de consulta: 19 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf

⁵⁸ Rocío González Alvarado y Laura Gómez Flores, “Disputa voraz de inmobiliarias por espacios de construcción en el DF”. En: *La Jornada*, México, 18 de julio de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/18/capital/036n1cap>

ha diversificado en otras delegaciones, mientras que la construcción en las delegaciones centrales no se ha detenido.

Los datos proporcionados por este registro confirman la política del Gobierno del Distrito Federal sobre la promoción del crecimiento vertical en vivienda y la tendencia en el mercado de construir más vivienda para sectores con mayores recursos. La vivienda registrada como vigente hasta julio de 2015 era de 10 042 unidades; de éstas, 98.5 por ciento eran viviendas en edificaciones de más de dos pisos. En materia de precio, del total de viviendas verticales, 54.5 por ciento eran tradicionales, con un precio de entre 200 y 350 veces el salario mínimo mensual,⁵⁹ y 36.5 por ciento eran de media-residencial, con un precio mayor a 350 veces el salario mínimo mensual: es decir, el precio de 91 por ciento de las viviendas del tipo que más se construye en la ciudad está por encima de los 420 600 pesos.⁶⁰

Según los datos proporcionados por la Comisión Nacional de Vivienda, en la Ciudad de México los créditos para la adquisición de vivienda ofrecidos por la banca aumentaron de 11 472 a 23 840 entre 2009 y 2014; en el mismo periodo, la Sociedad Hipotecaria Federal, a través de Fondeo, entregó 850 créditos en el primer año y 1620, cinco años después. En contraparte los créditos otorgados por el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado bajaron de 8531 en 2009 a 6905 en 2014; los otorgados por Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores también retrocedieron en el mismo periodo, de 24 549 a 8840; y los del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, de 7696 a 4999.⁶¹ Estos datos indican una tendencia al aumento de

⁵⁹ El salario mínimo diario en 2015 ascendió a 70.10 pesos.

⁶⁰ Procesamiento propio con información de: Comisión Nacional de Vivienda, Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0. Registro de Vivienda [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015.] Disponible en: http://www.conavi.gob.mx:8080/Reports/Inv_Viv_Vig/Registro_Vivienda.aspx

⁶¹ Comisión Nacional de Vivienda, Sistema Nacional de Información e Indicadores

los financiamientos por parte de la banca frente al retroceso de los institutos públicos encargados de la vivienda, lo que ha conducido a las personas que pueden tener acceso al financiamiento bancario a un sistema de crédito que eleva a alrededor del doble el costo final de la vivienda.⁶²

En sus Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia y Financiera, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal plantea que atiende a una población cuyos ingresos personales son de hasta cinco veces el salario mínimo mensual o, en el caso de ingresos familiares, de hasta ocho veces el salario mínimo mensual. Sin embargo, el porcentaje de la atención a familias con ingresos de hasta cinco veces el salario mínimo ha disminuido: de 90 por ciento, en 2010, a 42.63 por ciento, en 2012.⁶³

Según los datos sistematizados por Edna Vega, en 2008 el Instituto de Vivienda del Distrito Federal produjo 5211 acciones de vivienda nueva en conjunto; para 2014, la cifra fue de 2274 acciones. El retroceso de las acciones de los programas sustantivos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal representa una alerta que debe atenderse, dado que las acciones de esta institución se dirigen a un sector social que difícilmente encontraría opciones en el mercado o sencillamente

de Vivienda 2.0. Financiamientos (2008-2015, Distrito Federal) [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.conavi.gob.mx:8080/Financiamientos/cubo_finan.aspx

⁶² Como ejercicio, en el simulador de crédito hipotecario de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros en línea se realizó un comparativo de un supuesto inmueble de 400 000 pesos, con un enganche de 20 por ciento y un plazo a 20 años. La banca que arrojó un menor desembolso inicial (110 700 pesos) pedía un pago mensual de 3567 pesos, y el pago total (suma de todas las mensualidades) sería de 846 309 pesos, más del doble del crédito otorgado.

⁶³ Casa y Ciudad. “La propuesta de Norma 30...”. México, Casa y Ciudad, 2014, p. 17 [en línea]. Disponible en: http://www.casayciudad.org.mx/publicaciones/Publicacion_norma30.pdf

no sería sujeto de crédito, al encontrarse por debajo de los ingresos personales de seis veces el salario mínimo mensual.

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal funciona con una mirada anual, dependiendo del presupuesto asignado. En el año 2008, la asignación presupuestal para este organismo fue de 2 347'062 710 pesos; y, en 2015, de 2 697'843 028 pesos. En términos nominales, su presupuesto aumentó casi 351 millones de pesos, pero, si consideramos la inflación, vinculada al aumento de los costos de producción por metro cuadrado de construcción, reconoceríamos que ese aumento no es tal en los últimos años (en espera de que el Instituto de Vivienda del Distrito Federal proporcione datos actualizados). Otra consideración es la diferencia entre el presupuesto asignado y el presupuesto ejercido: en 2010, el Instituto aplicó 70 por ciento del presupuesto y, en el más alto ejercicio del periodo 2008-2015, correspondiente al año 2011, aplicó 89 por ciento.⁶⁴

El cambio en la aplicación presupuestal se observa al considerar que en el año 2009 se otorgaron financiamientos para 9518 viviendas; en 2008, los financiamientos fueron para 5211; y, en 2014, el financiamiento otorgado fue para 2274 viviendas. Para eso alcanza casi el mismo presupuesto.⁶⁵

La inversión del Instituto de Vivienda del Distrito Federal no sólo atiende vivienda nueva, también atiende, desde 1997, el parque habitacional existente en la ciudad. Guardando las proporciones, tanto en 2008 como en 2014, por cada acción de vivienda nueva se realizan 3.7 mejoramientos. El parque habitacional existente no es de interés para los desarrolladores privados; la administración federal actual también lo considera con la intención de no expansión de las ciudades.

⁶⁴ Procesamiento propio con información de: Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Avance Presupuestal 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.invi.df.gob.mx/portal/I2015Avances.aspx>

⁶⁵ Datos procesados por Edna Vega Rangel.

Habitabilidad

De acuerdo con el Censo de 2010, en ese año había 137 775 viviendas con un solo cuarto, en las que habitaba 4.7 por ciento de la población total. Por otro lado, las viviendas con un solo dormitorio aumentaron de 689 833 a 756 690, con lo que su peso se elevó respecto del total de la entidad de 31.1 a 31.7 por ciento; y sus habitantes aumentaron ligeramente en relación con el total de la población: pasaron de representar 23.2 por ciento a 23.3 por ciento.⁶⁶ Por su parte, los cálculos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía indican que el promedio de habitantes por dormitorio ha descendido de 1.9 habitantes en 2000 a 1.7 habitantes en 2010; sin embargo, el promedio de habitantes por dormitorio en viviendas que cuentan con un solo dormitorio está por encima del promedio total, al ascender a 2.7 personas en 2010. El Consejo Nacional de Población reconoce hacinamiento cuando 2.5 personas ocupan un cuarto dormitorio; por lo tanto, 756 690 viviendas estarían en esa condición. En estas viviendas habitan 2'058 945 personas; es decir, por lo menos 23.3 por ciento de la población vive en condiciones de hacinamiento.⁶⁷ En conjunto, lo que indican estos datos es que el hacinamiento se concentra en los sectores a los que sus condiciones económicas sólo les permiten habitar una vivienda con un solo cuarto o con un solo dormitorio. Si de acuerdo con los datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el número de viviendas de este tipo

⁶⁶ Procesamiento propio con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Serie histórica censal e intercensal. Consulta interactiva de datos [en línea]. [Fechas de consulta: 10 de septiembre.] Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/comparativo/VOVCV.asp?s=est&c=17164&proy=sh_vocv

⁶⁷ Procesamiento propio con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda, 2010. Consulta interactiva de datos [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2015.] Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/cpv2010/Viviendas.asp?s=est&c=27875&proy=cpv10_viviendas

ha aumentado, se debe suponer que este sector social no ha sido atendido por los programas sociales, ni ha encontrado oportunidad en el mercado, para obtener una vivienda adecuada.

Dentro del criterio de habitabilidad para distinguir una vivienda adecuada, se encuentran las condiciones de la vivienda (seguridad estructural), de acuerdo con sus materiales de construcción, que puedan ofrecer protección ante los riesgos del ambiente. En este sentido, las viviendas particulares habitadas cuyo piso es de tierra se han mantenido dentro de uno por ciento en relación con el total de la entidad entre 2005 y 2010; las que cuentan con cemento firme representan, en datos de 2010, 45.2 por ciento; y aquellas viviendas que tienen algún tipo de recubrimiento suman 52.6 por ciento. Así, de nuevo hay un sector social que se mantiene de manera constante en condiciones precarias de habitabilidad.⁶⁸

Las viviendas cuyas paredes son diferentes a algún material de larga durabilidad⁶⁹ pasaron de 38 694 unidades en 2005 a 28 874 en 2010, mientras que el porcentaje de viviendas con techos de láminas de cartón descendieron de 3.3 a 1.4 por ciento; este decrecimiento también se apreció en las viviendas con techos de lámina de asbesto o metálica, que pasó de 9 a 5.9 por ciento en relación con el total de viviendas particulares habitadas.⁷⁰ Teniendo en cuenta el material de las viviendas y

⁶⁸ Procesamiento propio con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Serie histórica censal e intercensal. Consulta interactiva de datos [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de septiembre.] Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/comparativo/VOVCV.asp?s=est&c=17164&proy=sh_vocv

⁶⁹ Se refiere a material de desecho, lámina de cartón, lámina de asbesto o metálica, carrizo, bambú, palma, embarro, bajareque, madera y adobe.

⁷⁰ Procesamiento propio con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda, 2010. Consulta interactiva de datos [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2015.] Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/cpv2010/Viviendas.asp?s=est&c=27875&proy=cpv10_viviendas

el hacinamiento en éstas, la Comisión Nacional de Vivienda reconoce que en la Ciudad de México el número de hogares con rezago habitacional se redujo de 281 966 a 178 808 entre 2010 y 2014, es decir, una diferencia de 103 158 hogares.⁷¹

Accesibilidad

Este criterio está ligado al cumplimiento de la normatividad para la construcción, por lo que requiere la observación en su cumplimiento, particularmente para el espacio público. Para referir un ejemplo de lo accesible que puede ser la vivienda y su propio entorno en el conjunto de la ciudad, se tiene que de las 63 028 manzanas de la Ciudad de México, registradas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Inventario Nacional de Vivienda, 52.8 por ciento no tienen rampa para silla de ruedas en ninguna de sus vialidades.⁷² Este panorama está ligado a la inexistencia de algún programa particular de vivienda para personas con discapacidad, aunque las acciones de financiamiento de los programas sustantivos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal se orienten, de acuerdo con el Tercer Informe de Gobierno, a los grupos en situación de vulnerabilidad, como las madres solteras, las personas con discapacidad y los adultos mayores.⁷³ Con respecto a

⁷¹ Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0, Rezago habitacional (número de hogares) [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015.] Disponible en: <http://www.conavi.gob.mx:8080/Reports/INEGI/Rezago.aspx>

⁷² Procesamiento propio con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inventario Nacional de Viviendas [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/microdatos/default_urbano.aspx

⁷³ Gobierno de Distrito Federal, Tercer Informe de Gobierno. Glosa Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, p. 57 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.discursoydebate.com/wp-content/uploads/2015/10/TERCER-INFORME-DE-ACTIVIDADES-SEDUVI-2015_1b.pdf

las personas con discapacidad, esta carencia de programas especiales agrava la falta de accesibilidad física en sus viviendas, cualidad en la que el capítulo de los derechos de este grupo de población pone particular énfasis. Por su parte, el capítulo de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas hace mención de la importancia del acceso de este grupo de población a tierras en las zonas urbanas para la construcción de viviendas.

Adecuación cultural

La evaluación externa al Instituto de Vivienda del Distrito Federal de 2009 considera sobre este punto que “la vivienda es expresión de la cultura y la identidad”.⁷⁴ Sin embargo, su reconocimiento no puede ser un elemento de carácter cuantitativo, sino cualitativo; al mismo tiempo, hay pocos estudios al respecto.⁷⁵ Si la ciudad se transforma, hay lugares de resistencia al cambio: los llamados “pueblos originarios”. El Programa General de Desarrollo Urbano vigente registra 166 áreas de conservación patrimonial que corresponden a parte de la traza de asentamientos prehispánicos; esta situación es parte de la identidad local y de un conjunto de tradiciones en donde la construcción de nuevos conjuntos habitacionales ha generado tensiones.

⁷⁴ Véase Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Programa de Vivienda Nueva en Conjunto. Informe final, febrero de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/vivienda_en_conjunto.pdf

⁷⁵ Véase, por ejemplo, Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad. Los pueblos indígenas, la Ciudad de México y las políticas del Gobierno del Distrito Federal, 1998-2006*, tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2007; y Casa y Ciudad, “Vivienda para grupo indígena otomí en el Distrito Federal” (Premio Nacional de Vivienda 2004).

*Quejas por presuntas violaciones
relacionadas con el derecho a la vivienda
presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos
del Distrito Federal*

Del total de quejas por presuntas violaciones de derechos humanos⁷⁶ presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal entre 2013 y 2014, las referidas a vivienda fueron 61 en 2013 (0.4 por ciento del total) y 42 en 2014 (0.3 por ciento del total).⁷⁷ Entre 2008 y 2015, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió siete recomendaciones en materia urbana, de las cuales, sólo una de ellas fue “aceptada”, una más fue “no aceptada” y el resto fueron “parcialmente aceptadas”.⁷⁸ En tres recomendaciones, la autoridad responsable o corresponsable fue la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; se originaron, sobre todo, por la falta de un procedimiento adecuado para realizar grandes proyectos urbanos, lo que produjo violaciones a los derechos humanos de los residentes de la zona.

⁷⁶ Al ser las quejas presentadas como violaciones a los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal los clasifica en 40, distribuidos en 3 núcleos de derechos: 1) democracia y derechos humanos, 2) seguridad humana y 3) sistema de justicia. Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Defensa y protección de los derechos humanos”, p. 35 [en línea]. [Fecha de consulta: 11 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/Defensa.pdf>

⁷⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2014*, p. 48 [en línea]. [Fecha de consulta: noviembre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe-anual-2014-1.pdf>

⁷⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Historial de recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [en línea]. [Fecha de consulta: 11 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/>

Entre los casos en que el derecho humano a la vivienda adecuada fue violado resulta trascendente la recomendación 03/2013,⁷⁹ en la que se integran 21 expedientes de queja, de los que cada uno es un ejemplo de las situaciones más comunes en los que se violenta el derecho. En este sentido, es sintomático de la situación que priva en materia habitacional, sobre todo cuando interviene el Instituto de Vivienda del Distrito Federal:

... el Instituto de Vivienda del Distrito Federal es el encargado de hacer realidad el derecho a la vivienda de los habitantes del Distrito Federal que por sus condiciones económicas y de vulnerabilidad no pueden acceder a una vivienda. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal es un organismo público descentralizado de la administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que su actuar es restrictivo y se debe ajustar a la Ley de Vivienda, a su decreto de creación y a las normas en materia de derechos humanos que son de carácter obligatorio para todas las autoridades.

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal aceptó parcialmente esta recomendación el 3 de abril de 2013; sin embargo, la Comisión exhortó al Instituto aceptarla integralmente o, de lo contrario, se tomaría como “no aceptada”. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal modificó algunos puntos de su posición y estuvo dispuesto a abrir mesas de trabajo con las partes involucradas. Aun así, la Comisión determinó tener la recomendación como “no aceptada”.⁸⁰

⁷⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 03/2013 [en línea]. [Fecha de consulta: noviembre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2013/03/recomendacion-032013/>

⁸⁰ Instituto de Vivienda del Distrito Federal, oficio núm. CPIE/OIP/001701/2013 [en línea]. [Fecha de consulta: noviembre de 2015.] Disponible en: <http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/Estrados/0314000110613.pdf>

C. Conclusiones

Se reconoce la infraestructura de la ciudad como una parte muy relevante para que las viviendas dispongan de servicios. Es una base importante para lograr servicios cada vez más eficientes, particularmente para la dotación de agua, que recae dentro de las alertas señaladas. La iniciativa del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, su permanencia y sus reconocimientos la sitúan como una buena práctica que debe ser potenciada.

El fenómeno de decrecimiento en las áreas centrales, constantemente señalado como una alerta en estudios anteriores, se ha revertido un poco, al mantenerse el total de la población e incluso presentarse un incremento en ella, por lo menos entre 2005 y 2010. Sin embargo, no se tiene certeza respecto a que sea la población residente la que permanezca en estos sitios ni se ha cuantificado la población desplazada, ni otros usos de la vivienda remodelada distintos a la residencia. Se requieren estudios que den cuenta del fenómeno de los desalojos de la población en el área metropolitana de la ciudad.

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial y algunos investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México han elaborado, mediante el uso de herramientas tecnológicas, un diagnóstico de los asentamientos irregulares en suelo de conservación. Estos estudios sirven como un punto de partida y apoyo para generar un conocimiento de la situación y poder generar propuestas inclusivas encaminadas a dar soluciones.

Dentro del atributo de habitabilidad, según la información censal, se han reducido las viviendas cuyos materiales de construcción son de corta durabilidad. Esta situación repercute de manera positiva en la protección que ofrecen las viviendas a sus habitantes.

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal, con sus programas sustantivos, según lo dispuesto en su página web, se reconoce a sí mismo como un organismo que entiende su quehacer con una perspectiva de derechos humanos.

La alerta más importante es la grave y complicada actualización y coherencia del marco legislativo y programático de la ciudad en tres materias vinculantes: ambiente, desarrollo urbano y vivienda (como componentes del hábitat).

La Ciudad de México, territorio en permanente transformación, requiere su constante reconocimiento y el estudio de los distintos fenómenos que presenta: la relación metropolitana; la expulsión de población por cuestiones económicas; la ocupación de población con otro nivel de ingreso y, con esto, la expulsión de la población a zonas periféricas sin acceso al mercado efectivo de vivienda; la falta de servicios urbanos en las periferias; la ocupación del suelo de conservación, entre otros. Esto, con el fin de adecuar el marco normativo; es decir, el derecho humano a la vivienda adecuada no se refiere solamente a las cuatro paredes.

La ciudad ha dejado a la oferta de mercado el tema del suelo, insumo básico de la vivienda de cualquier tipo, no obstante las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en esa materia. Sin embargo, hace falta el sentido de protección, dotación y oferta para los sectores populares; ello requiere hacer efectivo el marco legislativo y considerar estos aspectos en la Constitución de la Ciudad de México y las leyes que se deriven de ésta.

En este mismo sentido, atender a los sectores de bajos recursos (de ingresos de menos de cinco veces el salario mínimo mensual) no parece una opción clara desde la operación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, a pesar de que han sido las organizaciones sociales y civiles quienes vienen realizando propuestas legislativas, programáticas y de proyectos en el marco de la producción social del hábitat y la vivienda, como ya lo reconoce la legislación federal y la actuación programática de la Comisión Nacional de Vivienda.

La oferta habitacional privada que vincula a los constructores, desarrolladores y el mercado de crédito e hipotecario debe cumplir, por un lado, con la normativa urbana y el reglamento de construcción, como parte de su propia naturaleza; pero es necesario que esa oferta

reconozca su quehacer como parte del cumplimiento del derecho humano a la vivienda adecuada para los sectores de población a los que está dedicada, en tanto tiene una responsabilidad social; su actividad no es un mero ejercicio de ganancia. Asimismo, los actores vinculados en esa oferta no sólo tienen la obligación de cumplir con el citado marco normativo, sino que también es necesario que su oferta habitacional cubra los requerimientos expresados en las cualidades que conforman el derecho humano a la vivienda adecuada.

En este mismo sentido, una alerta relevante es el constante decremento de las acciones de financiamiento del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, donde el último sexenio se perfila como el más bajo entre los últimos tres gobiernos locales. Paralelo a ello, al elevar el ingreso necesario para conseguir el financiamiento a ocho veces el salario mínimo mensual, aunque el monto sea de ingreso familiar, esto ha repercutido en que las acciones del Instituto se orienten menos a la población de menores recursos, la cual no puede acudir al mercado o no tiene acceso a otro instituto de vivienda. Este programa, sumado al Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, no sólo se pueden potenciar, sino que haría más sólida la intervención público-social, tal y como se destaca en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad.

Otra alerta se centra en materia de seguridad en la tenencia: la falta de certeza jurídica de las viviendas en los asentamientos irregulares. El simple desconocimiento del número exacto de esos emplazamientos indica que este problema se ha omitido en la agenda de las políticas públicas del gobierno local. Los habitantes de esas viviendas se encuentran en una incertidumbre en su situación presente, lo cual se extiende al futuro en caso de que sean desplazados. Por otro lado, ya que la mayor parte de estos asentamientos está en áreas de conservación, se inscriben en una problemática ambiental que requiere soluciones integrales.

El hecho de que las viviendas cuenten con la infraestructura para disponer del agua no ha garantizado su dotación en forma suficiente

para satisfacer las necesidades humanas. Esta situación se ha reflejado en el aumento del acceso al líquido mediante pipas, y la irregularidad del servicio. Al respecto, debe darse prioridad a las acciones en algunas delegaciones, particularmente Iztapalapa.

El hecho de que el hacinamiento se presente en aquellas viviendas que poseen un solo cuarto y un solo dormitorio expresa que la población que cuenta con menos espacio para habitar de forma plena también es aquella que menos recursos económicos posee, por lo que es complicado que pueda tener acceso a una vivienda mediante el mercado o el propio Instituto de Vivienda del Distrito Federal. En términos absolutos, la cantidad de este tipo de vivienda ha crecido; ello implica que los programas de vivienda, en particular el programa de mejoramiento de vivienda, deben seguir orientándose hacia este sector.

En conjunto, la ciudad no es accesible para aquellas personas que poseen alguna discapacidad. El gran porcentaje de manzanas que no poseen rampa para silla de ruedas es un pequeño ejemplo que demuestra la apremiante necesidad de avanzar al respecto en distintos niveles. El capítulo de los derechos de las personas con discapacidad también observa la relevancia de la accesibilidad física en los espacios públicos.

Hace falta actualizar leyes y programas vinculados a la vivienda y al desarrollo urbano, pero particularmente de la vivienda con perspectiva de derecho humano a la vivienda adecuada, en donde se reconozca la participación de la sociedad mediante la producción social de vivienda y el hábitat, y los canales correspondientes de comunicación.

Un elemento relevante en la planeación urbana y el derecho a la vivienda adecuada son los procesos de consultas con la ciudadanía. Cabe mencionar que el 6 de diciembre de 2015 el Instituto Electoral del Distrito Federal realizó una consulta ciudadana en la delegación Cuauhtémoc, en la que el “no” al Corredor Cultural Chapultepec ganó con 65 por ciento; sería un proyecto concesionado por la agencia Procdmex a particulares. El resultado fue en gran parte un rechazo a los desalojos forzados por parte de agentes inmobiliarios antes de la

realización de las obras, y al tipo de desarrollo detrás del proyecto; también fue producto de la poca participación ciudadana desde el inicio del proceso.⁸¹

Por otro lado, la legislación habitacional no debe olvidar la relación con el insumo básico que es el suelo, insumo cuyo acceso difiere según la capa de la población; ni las repercusiones urbanas, no sólo de la vivienda, sino también la densificación (que no es un solo uso intensivo), el cuidado del agua y el agua que se desecha.

El reto más importante consiste en lograr una visión integral de la vivienda como un valor de uso fundamental vinculado al bienestar social y ambiental en el marco de los derechos humanos en general en la ciudad, con el fin de contar con una oferta de suelo habitacional y vivienda suficientes y adecuadas para sectores de bajos recursos. En este sentido, el crecimiento de la ciudad nos plantea retos adicionales para el derecho a la vivienda. Así, a partir de la Carta por el Derecho a la Ciudad de la Ciudad de México se tiene el reto de pasar a la acción programática y dar un marco para el logro de esta visión integral entre ambiente, derecho a la vivienda adecuada, seguridad, accesibilidad, habitabilidad, como parte de los derechos colectivos de las personas, temas de gran relevancia que considerar en la elaboración de la Constitución Política de la Ciudad de México y su marco normativo derivado.

De acuerdo con los resultados del Diagnóstico, para el horizonte de acción del programa se pueden establecer como principales problemáticas públicas por resolver las siguientes:

- Decreciente atención de las políticas públicas de vivienda hacia los sectores de población de bajos ingresos, particularmente al de ingresos por debajo de cuatro veces el salario mínimo mensual.

⁸¹ Véase CBS News, “Consulta ciudadana frena el proyecto Corredor Cultural Chapultepec”, 7 de diciembre de 2015 [en línea]. Disponible en <http://www.cbsnews.com/news/con-menos-de-5-de-participacion-consulta-ciudadana-frena-el-proyecto-corredor-cultural-chapultepec/>

- Inseguridad de la tenencia del suelo o vivienda, y desplazamiento de sectores de población de bajos ingresos a la periferia, resultado del acaparamiento creciente del mercado de la vivienda por parte de los constructores privados, mediante el encarecimiento del suelo y los alquileres, o aprovechando la vulnerabilidad jurídica de los ocupantes.
- Construcción de viviendas en asentamientos irregulares, sobre todo en suelos de conservación, por falta de políticas de acceso a suelo o vivienda y regulación ambiental discrecional.
- Hacinamiento en viviendas con insuficiencia de cuartos-dormitorio, incluso en vivienda nueva.
- Falta de facilidades de accesibilidad a la vivienda digna y entorno habitable para personas con alguna discapacidad.
- Falta de adecuación de las características de la vivienda a las necesidades y preferencias entre las familias de escasos recursos, en términos de calidad de materiales, de los servicios, su cobertura, elementos de habitabilidad y movilidad articulada a centros de trabajo.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a una vivienda adecuada para todas las personas que habitan en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

| Objetivo específico 16.1. Armonizar la normatividad con enfoque de derechos humanos y sustentabilidad para la vivienda adecuada, conforme a la planeación urbana de la ciudad, que incluya a todos los actores implicados para fortalecer los instrumentos jurídicos, normativos y reglamentarios orientados al mejoramiento de la calidad de vida y la de los espacios construidos | | | | | |
|---|--|---|--|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 269. Realizar la adecuación legislativa con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley de Vivienda del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y los programas correspondientes. | 269.1. Disponibilidad de un nuevo marco normativo para el derecho a una vivienda adecuada. | Programa General de Desarrollo Urbano con adecuaciones. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda | Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura Área de oportunidad: 1. Patrón de ocupación territorial | Nueva Ley de Vivienda de la Ciudad de México y nueva Ley de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México en vigor. |
| 270. Establecer convenios de coordinación interinstitucional con el objetivo de facilitar el procesamiento de trámites en apoyo a la producción social de hábitat. | 270.1. Convenios celebrados entre el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México. | Número de convenios celebrados. | Instituto de Vivienda de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal Sistema de Aguas de la Ciudad de México | Enfoque transversal: Derechos humanos | Establecimiento de una plataforma para el seguimiento de trámites con los entes involucrados, de fácil acceso y con recursos de transparencia. |
| 271. Establecer convenios de coordinación interinstitucional con el objetivo de facilitar el procesamiento de trámites en apoyo a la producción social de hábitat. | 271.1. Disponibilidad de plataforma de transparencia para dar seguimiento a trámites en apoyo a la producción social de hábitat. | Plataforma de transparencia disponible. | | | |

| | | | | | |
|--|--|--|---|--|---|
| 272. Modificar las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México para fomentar una mayor cobertura para los sectores de bajos recursos e incentivar la producción social de vivienda. | 272.1 Reglas de Operación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México modificadas. | Porcentaje de personas atendidas respecto a las del periodo anterior. | Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. | <p>Eje:</p> <p>4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Patrón de ocupación territorial</p> | Evaluación y actualización de los programas y Reglas de Operación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México. |
| 273. Regular la producción privada de la vivienda para que esté al alcance de la población de bajos recursos. | 273.1. Establecimiento de un capítulo en la Ley de Vivienda del Distrito Federal que regule la producción privada de vivienda de interés social y popular. | Articulado en la Ley de Vivienda del Distrito Federal que regule la producción privada de la vivienda de interés social y popular. | Asamblea Legislativa del Distrito Federal | <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | Producción privada de vivienda debidamente normada y orientada a la planificación urbana sustentable. |

| Objetivo específico 16.2. Construir una política integral con visión de cero desalojos para garantizar la seguridad de la tenencia del suelo urbano y/o la vivienda entre los sectores de población con ingresos menores a 4 veces el salario mínimo mensual | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 274. Conformar la reserva territorial urbanizable con uso de suelo habitacional, sin afectar el suelo de conservación. | 274.1. Establecimiento de la reserva de suelo urbano para la producción social de vivienda. | Porcentaje de suelo urbano destinado a la producción social de vivienda. | Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Instituto de Vivienda de la Ciudad de México | Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura Área de oportunidad: 1. Patrón de ocupación territorial Enfoque transversal: Derechos humanos | Instrumentación de programas de vivienda de interés social en la reserva de suelo urbano. |
| 275. Evitar la expulsión de población de escasos recursos de las áreas urbanas consolidadas de la ciudad ocasionada por la especulación del suelo al promover la redensificación con relación a las principales actividades económicas, sociales y culturales. | 275.1. Establecimiento de un subsidio para la adquisición de suelo para vivienda de interés social en áreas urbanas consolidadas, en beneficio de sus actuales habitantes. | Presupuesto ejercido para subsidiar la adquisición de suelo para vivienda de interés social, según zonas de la ciudad. | Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Asamblea Legislativa del Distrito Federal | | Programa en vigor de re-densificación de las áreas urbanas consolidadas de la Ciudad de México, que cuente con un presupuesto etiquetado. |

| | | | | | |
|--|---|--|--|--|---|
| <p>276. Establecer un programa integral con instrumentos de justicia alternativa que incluya la atención legal a la población afectada por lanzamientos.</p> | <p>276.1. Programa para las personas afectadas por los lanzamientos inquilinarios.</p> | <p>Número de viviendas asignadas para las personas afectadas por los lanzamientos inquilinarios.</p> | <p>Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México Secretaría de Gobierno</p> | <p>Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura</p> <p>Área de oportunidad: 1. Patrón de ocupación territorial</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Impulso de una política de cero desalojos, excepto en casos apegados a la ley.</p> |
| <p>276.2. Reducción del número de desalojos.</p> | <p>Número de personas beneficiarias del programa con relación a número de personas afectadas por diligencias.</p> | <p>Número de lanzamientos realizados en el año.</p> | <p>Instituto de Vivienda de la Ciudad de México</p> | | <p>Aumento en la atención de población afectada por lanzamientos.</p> |
| <p>277. Ampliar y difundir los mecanismos de justicia alternativa para la prevención de lanzamientos y atención a las personas afectadas.</p> | <p>277.1. Mecanismos de justicia alternativa para las personas susceptibles de ser lanzadas.</p> | <p>Número de mediaciones del centro de justicia alternativa.</p> <p>Porcentaje de juicios por lanzamientos respecto al total de juicios (cálculo anual).</p> | <p>Secretaría de Gobierno Instituto de Vivienda de la Ciudad de México</p> | | <p>Ampliación de la disposición de mecanismos de justicia alternativa para las personas afectadas por lanzamientos.</p> |

Objetivo específico 16.3. Dotar de vivienda adecuada a la población que habita en campamentos en el espacio público

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|---|--|--|---|
| <p>278. Atender a personas y familias en campamentos para dotarlas de vivienda adecuada mediante la creación de un programa.</p> | <p>278.1. Programa de dotación de vivienda adecuada en operación para personas y familias ubicadas en campamentos, que considere la factibilidad de ejecutar 300 acciones de vivienda por año.</p> | <p>Número de personas en campamentos atendidas por vivienda otorgada por el programa.</p> <p>Número de familias en campamentos atendidas por vivienda otorgada por el programa.</p> | <p>Instituto de Vivienda de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Gobierno</p> <p>Órganos político-administrativos</p> <p>Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda</p> <p>Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal</p> | <p>Eje:</p> <p>4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>6. Vivienda</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | <p>Aumento de al menos 30% de personas y familias en campamentos atendidas por el programa.</p> |

| Objetivo específico 16.4. Recuperar jurídicamente suelo y vivienda ociosa pública y privada para el uso y goce de la población de la Ciudad de México | | | | | |
|---|--|--|---|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 279. Crear el programa de recuperación de la vivienda ociosa. | 279.1. Elaboración de un diagnóstico de la vivienda ociosa en la Ciudad de México. | Diagnóstico elaborado sobre la vivienda ociosa en la Ciudad de México. | Instituto de Vivienda de la Ciudad de México | Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura Área de oportunidad: 6. Vivienda Enfoque transversal: Derechos humanos | Evaluación y fortalecimiento del programa de recuperación de la vivienda ociosa. |
| | 279.2. Adecuación del marco jurídico para el uso de la vivienda ociosa en la Ciudad de México. | Normatividad armonizada. Número de unidades de suelo recuperadas. Número de unidades de viviendas recuperadas. Número de unidades de inmuebles recuperados. | Secretaría de Gobierno Órganos político-administrativos Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal | | |

Objetivo específico 16.5. Garantizar vivienda y hábitat de calidad en términos de suficiencia de servicios públicos, adecuación cultural e infraestructura que aseguren el esparcimiento, la convivencia, la recreación, la salud, la seguridad, la comodidad, la nutrición y la movilidad

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|--|--|--|--|--|
| <p>280. Promover la cooperación interinstitucional para garantizar la dotación de servicios e infraestructura urbana para la producción social del hábitat.</p> | <p>280.1. Convenios elaborados entre el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México y la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México para impulsar la dotación de servicios e infraestructura en las colonias donde se ubiquen los proyectos de vivienda de interés social.</p> | <p>Número de convenios celebrados incorporando el Programa de Mejoramiento Barrial.</p> | <p>Instituto de Vivienda de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Sistema de Aguas de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México Órganos político-administrativos</p> | <p>Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura Área de oportunidad: 1. Patrón de ocupación territorial Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Definición de una estrategia y metas conjuntas de atención al mejoramiento barrial y a la producción social del hábitat.</p> |
| <p>281. Aumentar el presupuesto destinado para infraestructura hidráulica y saneamiento, así como para el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial.</p> | <p>281.1. Aumento progresivo del presupuesto en el periodo de 2016-2018 de al menos 10% a partir del primer año.</p> | <p>Porcentaje anual del presupuesto destinado para infraestructura. Porcentaje anual del presupuesto destinado para saneamiento. Porcentaje anual del presupuesto destinado para el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial</p> | <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p> | | <p>Consolidación del presupuesto necesario para la dotación de infraestructura hidráulica, saneamiento, y para el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial que supere el aumento de 15% anual.</p> |

| | | | | |
|---|--|---|---|---|
| <p>282. Generar programas de infraestructura urbana mediante una visión de planificación estratégica.</p> | <p>282.1. Aplicación de la planificación estratégica en la elaboración de un programa para la gestión de infraestructura urbana dirigido a zonas donde se ubiquen proyectos de vivienda de interés social.</p> | <p>Número de proyectos de vivienda de interés social atendidos para los programas de gestión de infraestructura urbana.</p> | <p>Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda</p> | <p>Implementación y evaluación de programas de la infraestructura urbana en zonas donde se ubiquen proyectos de vivienda de interés social.</p> |
|---|--|---|---|---|

Objetivo específico 16.6. Promover esquemas de financiamiento de suelo y vivienda dirigidos a la población de bajos recursos

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|---|---|---|--|
| <p>283. Fomentar programas para la adquisición de suelo urbano para la población con ingresos menores a 4 veces el salario mínimo mensual.</p> | <p>283.1. Se cuenta con un programa de adquisición de suelo con suficiencia presupuestal para la población con ingresos menores a 4 veces el salario mínimo mensual.</p> | <p>Programa de adquisición de suelo con suficiencia presupuestal para la población con ingresos menores a 4 veces el salario mínimo mensual. Número de personas atendidas por los programas de adquisición de suelo urbano, con ingresos menores a 4 veces el salario mínimo mensual.</p> | <p>Instituto de Vivienda de la Ciudad de México</p> | <p>Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura Área de oportunidad: 6. Vivienda Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Ampliación de la cobertura del programa de adquisición de suelo para la población con ingresos menores a 4 veces el salario mínimo mensual.</p> |
| <p>284. Ampliar el financiamiento de los programas de vivienda de interés social.</p> | <p>284.1. Ampliación del financiamiento de las acciones de los programas del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México en al menos 20%.</p> | <p>Porcentaje del presupuesto destinado al financiamiento de los programas del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México.</p> | <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal Instituto de Vivienda de la Ciudad de México</p> | | <p>Ampliación del financiamiento de las acciones de los programas del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México en al menos 50%.</p> |

...Objetivo específico 16.6. Promover esquemas de financiamiento de suelo y vivienda dirigidos a la población de bajos recursos

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|---|--|---|---|
| 285. Fomentar nuevos esquemas de financiamiento que incluyan convenios entre las entidades de vivienda locales y federales. | 285.1. Elaboración de un convenio marco de colaboración y financiamiento entre el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y la Comisión Nacional de Vivienda como instancia dispensadora de recursos. | Convenio de colaboración y financiamiento en vigor. | Instituto de Vivienda de la Ciudad de México | <p>Eje:</p> <p>4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>6. Vivienda</p> | Consolidación de múltiples convenios entre el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y el gobierno federal. |
| 286. Establecer mecanismos de reconocimiento de la aportación financiera y del ahorro de las personas que participan en proyectos de vivienda. | 286.1. Generación de figuras de compensación de la inversión de otorgamiento de financiamientos. | Propuesta de figuras de compensación presentadas. | | <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | Presupuesto etiquetado para figuras de compensación consensuadas y aplicadas. |

| Objetivo específico 16.7. Generar las condiciones necesarias para satisfacer de manera plena la habitabilidad, entendida como seguridad estructural, evitando vivir en condiciones de hacinamiento | | | | | |
|--|--|--|--|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 287. Promover la aplicación y el respeto de la normatividad con relación a las características que debe tener una vivienda adecuada, incluyendo vivienda nueva y en renta. | 287.1. Acuerdo vigente para la revisión de las características para una vivienda adecuada, con base en la normatividad existente y en apego a criterios internacionales. | Porcentaje de proyectos que cumplen con las características para una vivienda adecuada respecto al total de proyectos. | Instituto de Vivienda de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Secretaría de Obras y Servicios de la Ciudad de México | Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura Área de oportunidad: 6. Vivienda Enfoque transversal: Derechos humanos | Porcentaje de proyectos con las características de vivienda adecuada ubicado superior a 75%. |
| 288. Orientar los programas de mejoramiento de vivienda hacia la población en condiciones de hacinamiento. | 288.1. Reducción en al menos 20% de viviendas con hacinamiento en la Ciudad de México. | Número de personas por vivienda con hacinamiento entre el número de dormitorios de la vivienda con hacinamiento. | Instituto de Vivienda de la Ciudad de México | | Reducción en al menos 50% de las viviendas con hacinamiento en la Ciudad de México. |

...Objetivo específico 16.7. Generar las condiciones necesarias para satisfacer de manera plena la habitabilidad, entendida como seguridad estructural, evitando vivir en condiciones de hacinamiento

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|---|--|--|---|
| 289. Fomentar programas de mejoramiento de vivienda a través de nuevos esquemas de cooperación entre diferentes sectores de la sociedad. | 289.1. Ampliación del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y establecimiento de esquemas de cooperación público-privado para el mejoramiento de viviendas que incluyan procedimientos de vigilancia social. | <p>Número de convenios firmados con esquemas de cooperación público-privada con procedimientos de vigilancia social para el mejoramiento de vivienda.</p> <p>Número de acciones realizadas bajo el esquema de cooperación público-privado para el mejoramiento de vivienda.</p> | Instituto de Vivienda de la Ciudad de México | <p>Eje:</p> <p>4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>6. Vivienda</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p> | Incremento de la participación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México en la producción de vivienda de interés social y popular, a través del fortalecimiento del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y consolidación de esquemas de financiamiento público-privado para el mejoramiento de vivienda que incluyan procedimientos de vigilancia social. |

| Objetivo específico 16.8. Modificar las condiciones de accesibilidad y adecuación cultural de la vivienda y del entorno urbano para mejorar la movilidad y calidad de vida de las personas excluidas del derecho a la vivienda adecuada (personas con discapacidad, jóvenes, migrantes, mujeres, indígenas, víctimas de trata y población lesbiana, gay, bisexual, travesti, transexual, transgénero e intersexual, población callejera, niñas, niños y adolescentes) | | | | | |
|---|---|--|--|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 290. Elaborar programas especiales de vivienda para la atención de personas en situación de discriminación y/o excluidas del derecho a la vivienda adecuada. | 290.1. Establecimiento de un convenio entre el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México y el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México para elaborar e iniciar la operación de los programas especiales de vivienda para la atención de personas en situación de discriminación y/o excluidas del derecho a la vivienda adecuada. | Número de programas especiales en operación. | Instituto de Vivienda de la Ciudad de México Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México | Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura Área de oportunidad: 1. Patrón de ocupación territorial Enfoque transversal: Derechos humanos | Evaluación y fortalecimiento de los programas especiales de vivienda para la atención de personas en situación de discriminación y/o excluidas del derecho a la vivienda adecuada. |

...Objetivo específico 16.8. Modificar las condiciones de accesibilidad y adecuación cultural de la vivienda y del entorno urbano para mejorar la movilidad y calidad de vida de las personas excluidas del derecho a la vivienda adecuada (personas con discapacidad, jóvenes, personas adultas mayores, migrantes, mujeres, indígenas, víctimas de trata y población lesbiana, gay, bisexual, travesti, transexual, transgénero e intersexual, población callejera, niñas, niños y adolescentes)

| Estrategias | Metas a dos años | Indicadores | Entes responsables | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|---|---|--|--|--|
| <p>291. Modificar el marco normativo y las reglas de operación del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México para generar los mecanismos de los programas especiales de vivienda, de acuerdo con lo que establece la Constitución de la Ciudad de México en la materia.</p> | <p>291.1. Adecuación del marco normativo en materia de vivienda para atender a la población en situación de discriminación y/o excluida del derecho a la vivienda adecuada.</p> | <p>Marco normativo armonizado con la Constitución de la Ciudad de México, en operación.</p> | <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p> | <p>Eje: 4. Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura</p> <p>Área de oportunidad: 1. Patrón de ocupación territorial</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p> | <p>Aplicación, seguimiento y evaluación del marco normativo en materia de vivienda para atender a la población en situación de discriminación y/o excluida del derecho a la vivienda adecuada.</p> |

III. Conclusiones

Es importante la perspectiva a largo plazo, de cara a la próxima reunión Hábitat III en 2016, en Quito, donde se discutirán las políticas urbanas de los próximos 20 años. En lo que se refiere al presente diagnóstico del derecho a la vivienda, esto implica adecuar la disponibilidad, la temporalidad y la constancia de la información relativa a los estándares marcados por las Naciones Unidas. En la actualidad, los datos estadísticos disponibles limitan la identificación del avance o retroceso en la implementación del derecho humano a una vivienda adecuada.

Por otro lado, las mencionadas cualidades de la vivienda adecuada, como ya se ha mostrado, no son suficientes para explicar el tema de la vivienda en la Ciudad de México; hace falta reconocer un conjunto de fenómenos que interactúan entre sí y hacen más complejo este derecho. Por ejemplo, la condición metropolitana de la Ciudad de México, que se relaciona directamente con la situación ambiental y, con ello, con la dotación de servicios, o la movilidad de la población metropolitana entre trabajo y vivienda, situación muy vinculada a la migración de los habitantes de la Ciudad de México a la Zona Metropolitana por cuestiones económicas y que terminan haciendo su vida más cara.

Debe destacarse la persistente falta de información en determinados temas, en particular la relacionada con los desalojos, los asentamientos irregulares y la atención a la población objetivo de bajos recursos demandante de vivienda, con ingresos de entre una y cuatro veces el salario mínimo mensual. Resulta imprescindible generar una información pública para debatir los problemas de forma colectiva y encontrar soluciones consensuadas, evitando, a toda costa, el uso de la fuerza pública.

El diagnóstico aclaró cuáles son los ejes transversales que deben considerarse para el desarrollo e implementación de las estrategias. Uno de estos ejes son las acciones tendientes a disminuir la pobreza persistente en los sectores sociales; para esto, también deben considerarse objetivos que coadyuven en todos los ámbitos de la vida, en este caso, el financiamiento de la vivienda adecuada. Otro eje es el cuidado

del ambiente, ya que la irrupción de los asentamientos humanos en la naturaleza representa un riesgo constante, por lo que deben buscarse mecanismos que generen una relación equilibrada que evite la pérdida y la degradación de bienes naturales. El último eje destacado es el normativo; sin la garantía de cumplimiento de las normas, el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada encuentra graves obstáculos para la población en general.

Es preciso destacar que el desarrollo, la puesta en marcha y la aplicación de las estrategias tendientes a un ejercicio pleno del derecho a la vivienda adecuada son responsabilidad del Estado, pero éste tiene que desarrollar mecanismos de consenso y participación tanto con el sector público como con los privados; no sólo con los privados.

El estado general de la situación del derecho a la vivienda adecuada muestra que las problemáticas están interconectadas, lo que significa que las soluciones deben buscarse de manera integral. Desde la perspectiva de derechos humanos, el derecho humano a la vivienda adecuada es un derecho indivisible; aunque se reconozca un contexto difícil, es preciso medir avances y retrocesos, en un entorno de escasez financiera y gran cantidad de demandas acumuladas a lo largo del tiempo.

Bibliografía

Aviso por el que se da a conocer el listado de procedimientos que se incorporan al Manual Administrativo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, con número de registro MA-223-7/11. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal* [en línea], 18 de agosto de 2014 [fecha de consulta: octubre de 2015]. Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/c0f9a5b75011649057254855fd2ebeaf.pdf

Casa y Ciudad. “La propuesta de Norma 30...” [en línea]. México, Casa y Ciudad, 2014. Disponible en: http://www.casayciudad.org.mx/publicaciones/Publicacion_norma30.pdf

- “Vivienda para grupo indígena otomí en el Distrito Federal” (Premio Nacional de Vivienda 2004).
- CBS News. “Consulta ciudadana frena el proyecto Corredor Cultural Chapultepec” [en línea]. 7 de diciembre de 2015. Disponible en <http://www.cbsnews.com/news/con-menos-de-5-de-participacion-consulta-ciudadana-frena-el-proyecto-corredor-cultural-chapultepec/>
- Código Civil para el Distrito Federal [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008c/427/Distrito%20Federal.-%20Codigo%20Civil.pdf>
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. “Defensa y protección de los derechos humanos” [en línea]. [Fecha de consulta: 11 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/Defensa.pdf>
- Historial de recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [en línea]. [Fecha de consulta: 11 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/category/recomendaciones/>
- Informe anual 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: noviembre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe-anual-2014-1.pdf>
- Recomendación 03/2013 [en línea]. [Fecha de consulta: noviembre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2013/03/recomendacion-032013/>
- Comisión Nacional de Vivienda. Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0. Demanda potencial. Distrito Federal. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015.] Disponible en: http://www.conavi.gob.mx:8080/Reports/Infonavit/Demanda_Pot.aspx
- Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0. Financiamientos (2008-2015, Distrito Federal) [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.conavi.gob.mx:8080/Financiamientos/cubo_finan.aspx

- Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0. Registro de Vivienda [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015.] Disponible en: http://www.conavi.gob.mx:8080/Reports/Inv_Viv_Vig/Registro_Vivienda.aspx
- Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda 2.0. Rezago habitacional (número de hogares) [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015.] Disponible en: <http://www.conavi.gob.mx:8080/Reports/INEGI/Rezago.aspx>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Observación general núm. 4, sobre el derecho a una vivienda adecuada [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2015.] Disponible en: http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4
- Observación general núm. 7, 1997, sobre los desalojos forzosos [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN7
- Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Encuesta de Percepción y Acceso a los Satisfactores Básicos, 2009. Cuadro II.4. Viviendas según frecuencia de la dotación de agua [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015.] Disponible en: <http://www.evalua.df.gob.mx/encuestas.php>
- Evaluación externa del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, México. Informe final, abril de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/mejoramiento.pdf
- Programa de Vivienda Nueva en Conjunto. Informe final, febrero de 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.evalua.df.gob.mx/files/recomendaciones/evaluaciones_finales/vivienda_en_conjunto.pdf

- Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*. México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008.
- “El Frente Francisco Villa resiste intento de desalojo”. En: *La Jornada* [en línea], México, 21 de noviembre de 2015, contraportada. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/11/21/>
- Gobierno del Distrito Federal. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal* [en línea], 11 de septiembre de 2013 [fecha de consulta: 19 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/522fe67482e50.pdf
- Programa Sectorial de Desarrollo Urbano y Espacio Público 2013-2018. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal* [en línea], 14 de octubre de 2015. Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/c64b58e6852d5ddc0695f03ab97613be.pdf
- Tercer Informe de Gobierno. Glosa Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.discursoydebate.com/wp-content/uploads/2015/10/TERCER-INFORME-DE-ACTIVIDADES-SEDUVI-2015_1b.pdf
- Gómez, Laura. “La corrupción hace ciegos a los funcionarios al servicio de las grandes inmobiliarias”. En: *La Jornada*, México, 28 de octubre de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/28/capital/035n1cap>
- González Alvarado, Rocío. “Identifica la PAOT 829 asentamientos irregulares”. En: *La Jornada*, México, 18 de noviembre de 2010 [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/11/18/capital/038n2cap>
- González Alvarado, Rocío, y Laura Gómez Flores. “Disputa voraz de inmobiliarias por espacios de construcción en el DF”. En: *La Jornada*, México, 18 de julio de 2015, [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/18/capital/036n1cap>

- Instituto de Vivienda del Distrito Federal. Avance Presupuestal 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.invi.df.gob.mx/portal/I2015Avances.aspx>
- Informe de Gestión 2015. Información pública del Invi [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.invi.df.gob.mx/portal/I2015Reserva.aspx>
- Oficio núm. CPIE/OIP/001701/2013 [en línea]. [Fecha de consulta: noviembre de 2015.] Disponible en: <http://www.invi.df.gob.mx/portal/transparencia/Estrados/0314000110613.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Anuario estadístico y geográfico del Distrito Federal 2014*. México, Inegi, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825065690>
- Censo de Población y Vivienda, 2010. Consulta interactiva de datos [en línea]. [Fechas de consulta: 17 y 21 de septiembre de 2015.] Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/cpv2010/Viviendas.asp?s=est&c=27875&proy=cpv10_viviendas
- Censo de Población y Vivienda, 2010. Consulta interactiva de datos [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015.] Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/default.aspx>
- Censo de Población y Vivienda, 2010: tabulados del cuestionario básico.
- II Conteo de Población y Vivienda, 2005: tabulados del cuestionario básico.
- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (periodo consultado 2008-2014). Consulta interactiva de indicadores estratégicos. Comparativos [en línea]. [Fecha de consulta: noviembre de 2015.] Disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/infoenoe/Default_15mas.aspx?s=est&c=26227&p=
- Inventario Nacional de Viviendas [en línea]. [Fecha de

- consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/microdatos/default_urbano.aspx
- Serie histórica censal e intercensal. Consulta interactiva de datos. Población en hogares según características del hogar y de las viviendas [en línea]. [Fecha de consulta: 27 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/comparativo/PHV.asp?s=est&c=17381&proy=sh_phhv
- Serie histórica censal e intercensal. Consulta interactiva de datos. Viviendas y sus habitantes según características de las viviendas [en línea]. [Fechas de consulta: 10 y 21 de septiembre.] Disponible en: http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/censos/comparativo/VOVCV.asp?s=est&c=17164&proy=sh_vocv
- Ley del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de enero de 2010 [en línea]. Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4bc693e804a5b.pdf
- Ley de Vivienda del Distrito Federal [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-54af22e759f9dfe377535d9384d96105.pdf>
- Ley de Vivienda. Modificada el 15 abril de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lviv/LViv_ref04_20abr15.pdf
- Modificada el 15 abril de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2016.] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_200415.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 25 [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

- Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 217 (III) A del 10 de diciembre de 1948 [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/217%28III%29>
- Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación, Miloon Kothari, en su visita a México del 4 al 15 de marzo de 2002 (E/CN.4/2003/5/Add.3) [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/dh/vivienda.pdf>
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. *Boletín PAOT*, año III, núm. 19, febrero de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.paot.org.mx/contenidos/paot_docs/pdf/boletines/febrero_2015.pdf
- *Boletín PAOT*, núm. XIV, septiembre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.paot.org.mx/contenidos/paot_docs/pdf/boletines/boletin14_boletin_sept14.pdf
- Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2003 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/programas/programageneral/031231_PGDU.pdf
- Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1 de agosto de 2000 [en línea]. [Fecha de consulta: octubre de 2015.] Disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/2000_agosto_1_139.pdf
- Ramírez, Bertha. “Desalojan a los moradores de un edificio que habitaron por décadas”. En: *La Jornada* [en línea], México, 23 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.jornada.unam>

- mx/2015/11/23/capital/041n1cap
- Romero Sánchez, Gabriela. “Seduvi: como nunca hay *boom* de viviendas, pero el éxodo continúa”. En: *La Jornada* [en línea], México, 23 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/23/capital/030n1cap>
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Agenda Hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa, 2013-2018 [en línea]. Disponible en: <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/docs/agendaSEDUVI210113.pdf>
- Directores responsables de obra y corresponsables [en línea]. Disponible en: <http://www.seduvi.df.gob.mx:8080/ventanillaUnica/dro/buscarPorNombre>
- Programas delegacionales de desarrollo urbano [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2015.] Disponible en: <http://www.seduvi.df.gob.mx/portal/index.php/programas-de-desarrollo/programas-delegacionales>
- Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal. “Identificación de asentamientos irregulares en suelo de conservación localizados en zonas de riesgo”, mayo de 2013.
- Sociedad Hipotecaria Federal. Estadísticas de vivienda. Promedio de valor del mercado por metro cuadrado de construcción [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: [https://www.shf.gob.mx/avaluos/extranet?service=direct/0/Home/\\$DirectLink](https://www.shf.gob.mx/avaluos/extranet?service=direct/0/Home/$DirectLink)
- Suárez Esquivel, Mariana. “Invaden suelo de conservación 867 asentamientos irregulares”. En: *La Jornada*, México, 19 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/19/capital/029n1cap>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura [en línea]. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014 [fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://equidad.scjn.gob.mx/wp-content/uploads/>

2014/06/protocolo-final-proyectos-de-desarrollo-e-infraestructura.pdf

Tesis: 1a. CXLVII/2014 (10a.), “Derecho fundamental a una vivienda digna y decorosa. El Estado mexicano está obligado a implementar las medidas para cumplir con la estrategia nacional de vivienda, pero su cumplimiento no es exclusivo de los órganos del Estado, sino que se hace extensivo a los sectores privado y social que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 5, t. I, reg. 2006170, México, abril de 2014.

TORRES, Rino, y Roberto Eibenschutz. *La producción social de vivienda en México. Dimensión de impactos macro y microeconómicos de la producción social de vivienda en México*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2006.

YANES, Pablo. *El desafío de la diversidad. Los pueblos indígenas, la Ciudad de México y las políticas del Gobierno del Distrito Federal, 1998-2006*. Tesis de maestría. México, Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2007.

Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México
Tomo 3. Núcleo Seguridad humana se imprimió en julio de 2016
en los talleres de Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V. (Comisa).
El tiro consta de mil ejemplares más sobrantes para reposición.

