

DEFENSOR



El derecho a la igualdad... ¿o el derecho a la diferencia?

Estado bajo asalto: narcoviolencia y corrupción en México

Los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia





COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

PRESIDENTE

Emilio Álvarez Icaza Longoria

CONSEJO

Elena Azaola Garrido
 Judith Bokser Misses
 Daniel Cazés Menache
 Santiago Corcuera Cabezut
 Denise Dresser Guerra
 Patricia Galeana Herrera
 María de los Ángeles González Gamio
 Armando Hernández Cruz
 Clara Jusidman Rapoport
 Carlos Ríos Espinosa

SECRETARIO TÉCNICO

Ricardo Bucio Mújica

VISITADURÍAS

Primera

Guadalupe Cabrera Ramírez, Encargada del despacho

Segunda

Alejandro Delint García

DIRECCIONES GENERALES

Administración

Román Torres Huato

Comunicación Social

Hugo Morales Galván

Educación y Promoción de los Derechos Humanos

Daniel Ponce Vázquez

Quejas y Orientación

Patricia Colchero Aragonés

CONTRALORÍA INTERNA

Rosa María Cruz Lesbros

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Investigación y Desarrollo Institucional

Gabriela Aspuru Eguiluz

Seguimiento de Recomendaciones

Víctor Morales Noble, Encargado del despacho

COORDINACIONES

Asesores

Luis J. Vaquero Ochoa

Asuntos Jurídicos

María del Rosario Laparra Chacón

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Laura Gutiérrez Robledo

Órgano de difusión mensual de la CDHDF Número 7, Año IV, julio de 2006. Número de reserva otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública: 04-2003-112814201500-102. Número de Certificado de Licitud de Título: 12792 y número de Certificado de Licitud de Contenido: 10364, otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. **Comité editorial:** Emilio Álvarez Icaza Longoria, Alejandro Delint García, Ricardo Bucio Mújica, Jaime Calderón Gómez, Luis Vaquero, Patricia Colchero Aragonés, Gabriela Aspuru Eguiluz y Laura Gutiérrez Robledo. Publicación editada por la Secretaría Técnica de la CDHDF. Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF. **Impresión:** Ediciones Corunda, S.A. de C.V., Tlaxcala 17, Col. Barrio de San Francisco, Del. Magdalena Contreras, México, D.F., C.P. 10500, Tels.: 5568 4751 y 5568 4741, Fax.: 5652 5211 **Suscripciones y distribución:** Jacqueline Ortega Torres, Tel. 5229 5600, Ext. 1734, Carmona y Valle Núm. 5, cuarto piso, Col. Doctores, C.P. 06720, México, D.F. Tiraje: 3,500 ejemplares. Impreso en México / Printed in Mexico.

ISSN: 1665-8086

DFENS R



CDHDFensor, Órgano oficial de difusión
 NÚMERO 7, AÑO IV, JULIO DE 2006



EDITORIAL

5 Prevenir y erradicar:
 de la discriminación a la narcoviencia



OPINIÓN Y DEBATE

6 El derecho a la igualdad...
 ¿o el derecho a la diferencia?
Patricia Brogna



DEFENSA

20 Reparación del daño en especie
 a los agraviados de la Recomendación 4/2004

22 Carencia de personal en Juzgados Cívicos
 del Distrito Federal

24 Destaca la CDHDF quejas de adultos mayores
 sobre discriminación



PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN



26 El nuevo sistema de justicia para adolescentes

27 Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social



FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

28 Los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia

34 Declaración de Guanajuato



Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos
Autonomía/Gestión/Rendición de Cuentas



REFERENCIAS

36 Estado bajo asalto: narcoviolenencia y corrupción en México
Laurie Freeman/Informe especial de WOLA

46 Nueva ley contra la discriminación en el DF

59 Participación democrática: una experiencia en el ámbito escolar
Acude



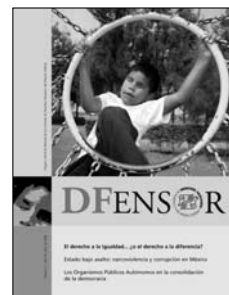
LIBRERO DEL DFENSOR

63 *Diversidad cultural y mundialización*

63 *Delito y modernidad: nuevas argumentaciones en la criminología realista de izquierda*



64 **BREVES DE DERECHOS HUMANOS**



Fotografía de portada: CDHDF.



Prevenir y erradicar: de la discriminación a la narcoviolencia



A partir de la reforma constitucional al artículo primero, párrafo tercero, que establece la prohibición de discriminar a cualquier persona o grupo social, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), ha venido desarrollando acciones para promover el derecho a la no discriminación. Desde entonces, la lucha de la CDHDF ha sido permanente y decidida, mediante la prevención y la sensibilización de la ciudadanía, el estudio y análisis del tema, así como de la investigación y defensa de casos particulares.

Por ello, esta Comisión celebra la entrada en vigor de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal. Con esta iniciativa, la ciudad cuenta con una herramienta técnica y jurídica para orientar las políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal, a fin de hacerlas más equitativas y justas. También contempla medidas preventivas contra la discriminación, establece un catálogo de grupos en situación de discriminación y determina los procedimientos para la atención de quejas y denuncias, así como las sanciones correspondientes. Por su importancia para la Ciudad de México, en las páginas interiores reproducimos el texto de la ley para su mayor difusión.

La *narcoviolencia*, fenómeno que se ha recrudecido en nuestro país, es otro tema sustantivo. Los homicidios relacionados con el tráfico de droga se incrementan drásticamente, las guerras entre cárteles se hacen más violentas y la complicidad de las autoridades está cada vez más en juego. “Debido a su capacidad para corromper y amenazar a los funcionarios públicos, los narcotraficantes se han convertido en *ley de facto* en muchas ciudades mexicanas”, nos dice el Informe Especial presentado por WOLA (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos), titulado: *Estado bajo asalto: narcoviolencia y corrupción en México*, mismo que incluimos en el *DFENSOR* de este mes.

Finalmente, quisimos compartir con nuestros lectores las conclusiones en torno al Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos: *Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas*, llevado a cabo los días 14 y 15 de julio en la ciudad de Guanajuato. La importancia del evento y de la Declaración que ahí se firmó, estriba en la necesidad de que dichos organismos se constituyan en piedra angular del Estado democrático de derecho, en orden a generar un equilibrio entre el poder de la autoridad, la aplicación de la norma y las necesidades de la población.



Patricia Brogna*

El derecho a la igualdad ...¿o el derecho a la diferencia?¹

OPINIÓN Y DEBATE

La discapacidad, como problemática social, se puede analizar desde distintas perspectivas y enfocando diversos aspectos. Cuando hablamos de discriminación y discapacidad debemos entender cómo y mediante qué procesos se discrimina a la persona. Es objetivo de este artículo hacerlo por medio de ciertas herramientas: los conceptos de ciudadanía, regímenes de bienestar, desigualdad, procesos de exclusión social y los escenarios de discriminación que crean.

Contrariamente al modelo médico, el “modelo social” de la discapacidad resalta su carácter multidimensional, relacional y dinámico. Adhiriendo a este modelo, y desnaturalizando una condición individual como criterio de diferenciación, intentaré analizar en qué medida otros conceptos y procesos sociales nos permiten observar en toda su complejidad el escenario en el cual la discapacidad se pone en juego, construyéndose de modo interrelacional y constituyéndose en un tema que condensa múltiples factores y dimensiones de lo social.

A. Discriminación y discapacidad

“Entonces se pensó en buscar otro camino, ya no remedio a los males, sino tan sólo disimulo de la gente para aquella tara que les resultaba tan fastidiosa.

En falla los medios humanos, ocurrieron al conjuro de la divinidad: la madre prometió a la Virgen de San Juan de los Lagos llevar a su santuario al muchacho, quien sería portador de un ojo de plata, exvoto que dedicaban a cambio de templar la inclemencia del muchacherío.

* Patricia Brogna, licenciada en Terapia Ocupacional, maestra en integración de personas con discapacidad por la Universidad de Salamanca, España, especialista en atención a la diversidad por la Universidad del Comahue, Argentina y maestrante en Estudios Políticos y Sociales de la UNAM. Su trabajo de investigación se nutre de una larga experiencia en ámbitos de salud, educativos, laborales y de organizaciones de la sociedad civil relacionados con la discapacidad.

¹ Artículo presentado en *El Cotidiano*, revista de la UAM, Núm. 134, Nov.-Dic. 2005.



Cuando hablamos de discapacidad debemos entender mediante qué procesos se discrimina a la persona.

Fotografía: Fortunato Emilio Razo Trejo, *Una ilusión*.

Se acordó que él no volviese a salir a la calle; la madre lo sustituiría en el deber diario de surtir las frutas, las verduras y las legumbres a los vecinos, actividad de la que dependía el sustento de ambos.”

La parábola del joven tuerto, Francisco Rojas González.

Según Gordon Allport² el prejuicio se expresa en grados y formas diferentes: hablar mal, evitar el contacto, la discriminación, el ataque físico y el exterminio.

El principio de *no discriminación* es una bandera que han levantado tanto las normas internacionales como la Constitución y las leyes de México. En todas las definiciones jurídicas encontramos tres elementos: 1) un *trato desigualdad* (por ejemplo en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación: “distinción, exclusión, o restricción”) 2) basado en *causas o criterios* (“origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad”) y 3) el *efecto* que ese trato ocasiona (“impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas”). La discapacidad, como causa o criterio, merece un análisis especial debido a: (1) su enorme heterogeneidad y diversidad y (2) los cambios ocurridos en las últimas décadas respecto a cómo se la entiende o interpreta.

En una breve revisión encontramos referencia específica al principio de no discriminación en relación a las personas con discapacidad en las siguientes normativas:

A.1. La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad de la Organización de Estados Americanos,³ ratificada por México en el año 2000,⁴ sostiene que “las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos

a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano.”

A.2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ en el capítulo 1, artículo 1 referido a Garantía de Igualdad Jurídica/Prohibición de la esclavitud/ Prohibición de discriminación expresa: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

A.3. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación,⁶ en las Disposiciones Generales del capítulo 1 de la ley se lee: “Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.”

A.4. Ley General de las Personas con Discapacidad: Esta ley ha sido aprobada pero aún no se ha reglamentado. Adopta el término *persona con discapacidad*, define diversos conceptos, enumera acciones, programas y políticas y determina la creación de un Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad, integrado por los titulares de dependencias gubernamentales, que estará presidido por el Secretario de Salud y “contará con un Secretario Ejecutivo que será el titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia”.⁷ “Los principios que deberán observar las políticas públicas en la materia, son: a) equidad; b) justicia social; c) equiparación de oportunidades; d) reconocimiento de las diferencias; e) dignidad; f) integración; g) respeto; y h) accesibilidad”. Por ser una Ley Gene-

² Conapred, *Prohibido discriminar*, 2004, pp. 22-24.

³ En el punto 2 del artículo I puede leerse: El término “discriminación contra las personas con discapacidad” significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales. (b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado, parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación.

⁴ Fuente: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.htm>.

⁵ Fuente: <http://constitucion.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=210>.

⁶ *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. Editado por la Dirección General Adjunta de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Conapred, México, 2004.

⁷ Resalta la Ley: “el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) retoma la rectoría de la política pública en materia de personas con discapacidad”.

ral sus postulados constituyen principios rectores, un marco donde pueden apoyarse las normas regionales, adecuando su legislación pero (a diferencia de una ley nacional) no es de aplicación obligatoria en los estados.

- A.5. Por último, es importante resaltar que está en marcha en Naciones Unidas, a propuesta de México, la redacción de una Convención Internacional Amplia e Integral para Proteger y Promover los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad. A través de la resolución 57/229, aprobada en el año 2002 por la Asamblea General, se crea el Comité Especial encargado de preparar tal convención. Debido al aumento de los procesos de exclusión y desigualdad social, especialmente en los países de América Latina y otras regiones con extendida pobreza e inequidad socioeconómica y los procesos de acumulación de desventaja (de la Rocha, 2004) que ello implica, gran parte de la población con discapacidad se beneficiará con la ratificación de esta Convención ya que su vigencia será vinculante⁸ para los estados que la ratifiquen.

B. Discapacidad:

Nuevas visiones, nuevas demandas

“¿Cómo me volví un activista del movimiento de personas con discapacidad? Cuando decidí salir de la depresión, me di cuenta de la injusticia en la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de éste país. Me atrevo a decir que ni siquiera es desequilibrio. No existe.” *La Revista*, semana del 9 al 15 de mayo de 2005, pp. 23.

La relación *personas con discapacidad-sociedad* es compleja y nos obliga a una breve definición de cada término. ¿De qué hablamos cuándo hablamos de discapacidad? ¿de qué hablamos cuándo hablamos de sociedad?

Desde la perspectiva del modelo médico la discapacidad hace referencia a una enorme variedad de *deficiencias de funciones o estructuras corporales* (*Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud*, CIF, 2001), etiologías (de causas adquiridas o congénitas), *duración* (permanentes, progresiva, transitorias),

gravedad (leves, moderadas, severas), etc., que se combinan de los más variados modos y hacen imposible definir un *tipo ideal* de discapacidad. La discapacidad es, en lo individual y en lo social, el desafío de lo diverso: lo que no tiene que ser igual para serlo. Lo que puede ser igual siendo diferente. La igualdad en la diferencia. La diversidad, la diferencia como valor.

Norbert Elías se pregunta “¿cómo es posible que mediante la existencia simultánea de muchas personas, su convivencia, sus acciones recíprocas y el conjunto de sus relaciones mutuas, sea creado algo que ninguna de las personas individuales ha considerado, proyectado, premeditado o hecho por sí misma, algo de lo que cada individuo, quiéralo o no, es parte, una estructura de individuos interdependientes, una sociedad?” Lazos tendidos hacia el pasado y el futuro. Individuos ligados por cadenas invisibles dentro de una red de interdependencias. Eslabones de cadenas “no tan visibles y palpables como las cadenas de hierro; son más elásticas, variables y alterables, pero no menos reales y con toda certeza, tampoco menos firmes. Y es en este contexto de funciones que las personas tienen las unas para las otras lo que llamamos *sociedad*.”

Por lo tanto la relación entre la discapacidad y la sociedad sólo podemos analizarla teniendo en claro de qué aspectos de la discapacidad y sobre cuáles de la sociedad estamos hablando.

Si bien existen, como decíamos, diversas visiones de la discapacidad (de exterminio, mágica, caritativo-represiva, benéfico-asistencial, médica y social) dos se han transformado en *modelos* con un corpus teórico y un campo definido que sostiene sus concepciones, discursos, instituciones y prácticas: el *modelo médico*⁹ (y su subsidiaria la educación especial) y el *modelo social*. Por el contrario, la visión asistencialista¹⁰ se sostiene en el día a día, en *el mundo de la vida* más que en un aval teórico y científico de sus prácticas y discursos. Cada modelo delinea un perfil particular de la discapacidad al resaltar distintos aspectos deficitarios o de posibilidades.

⁹ *Modelo médico*: Las prácticas históricas han *evolucionado* en un extenso *corpus teórico*, creando infinitas categorías mediante las cuales se definen patologías, se clasifican signos y síntomas, se etiquetan comportamientos, rasgos físicos, se realizan terapéuticas y otras prácticas de gran variedad —y diversa científicidad— a lo largo de la historia. La visión que sustenta este modelo nos muestra a la discapacidad como asunto de *salud-enfermedad* e incluye la idea de *sujeito a reparar*. Las instituciones dedicadas son hospicios, hospitales, manicomios, escuelas especiales, centros de rehabilitación.

¹⁰ El término *asistencialismo* hace referencia a la acción de quienes asumen la representación de otros a los que no consultan ni hacen partícipes, asumiendo que pueden decidir sobre sus deseos, elecciones y necesidades. Carderelli y Rosenfeld (2000) en su artículo “Con las mejores intenciones” alertan sobre la facilidad con que las prácticas asistencialistas se transforman en clientelares.

⁸ A diferencia de las Normas Uniformes y el Programa de Acción Mundial de Naciones Unidas que sólo determinan principios rectores para normas o acciones nacionales.

B.1. Una bisagra histórica: El modelo social

“En el país los cambios para lograr la integración son lentos. Romper el círculo vicioso de estigmas y prejuicios en la población es el mayor reto frente al mundo de la discapacidad. Un infierno de creación colectiva que podría dejar de serlo.” *La Revista*, semana del 9 al 15 de mayo de 2005, pp.14.

A partir de la década de 1970 se inicia en Europa y Estados Unidos una corriente teórica que claramente señala la situación de segregación, discriminación y opresión que sufren las personas con discapacidad. Esta corriente sería llamada por Mike Oliver (Barnes, 1998) el *modelo social de la discapacidad*. Posiciona a la persona con discapacidad como sujeto, especialmente sujeto de derecho, superando la visión medicalizada y trágica. Al posicionar al sujeto en relación con otros actores sociales permite señalar el desequilibrio de *poder* a favor de las instituciones y de prácticas *normocentristas* (Brognia, 2005). El desarrollo de este modelo fue contemporáneo e interlocutor al surgimiento de movimientos sociales que reclamaban cambios y acciones estructurales (culturales, actitudinales, normativos, etc.) más que coyunturales (programas, servicios, etc.). En oposición a los otros modelos, éste enfoca su *centro de interés* no en la persona con discapacidad sino en las circunstancias del entorno social, político, económico ya que, citando a Bourne (1980), Oliver ilustra: “no eran los negros quienes debían ser analizados, sino la sociedad blanca; no se trata de educar a los blancos y negros para la integración, sino combatir el racismo institucional” (Oliver, 1998, pág. 53) y pone así el acento en lo que llama “la naturaleza real del problema.”

El modelo sostiene que la discapacidad es *situacional, relacional e interactiva* con los factores ambientales, actitudinales y culturales: “la sociedad está diseñada por y para personas no discapacitadas”. La identidad *discapacitada* es asignada desde grupos significativos de poder, especialmente salud y educación, en relación a una deficiencia (física, mental o intelectual) a través de *procesos de categorización, diagnóstico y etiquetamiento*. Fougeyrollas y Beauregard exponen un modelo explicativo de lo que los autores llaman *Proceso de creación de la discapacidad*. Tampoco podemos olvidar el aporte de la *normativa internacional*¹¹ sobre discapacidad que, sin ser vinculante, sí ha establecido principios rectores para las leyes específicas en la mayoría de los países.

¹¹ El Programa de Acción Mundial (Naciones Unidas 1982), define las acciones específicas referentes a prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades.

Este modelo, surgido de nuevas disposiciones de las personas con discapacidad, ha impulsado una visión diferente, ha reconvertido “el campo de juego”, reposicionando a los “jugadores” y modificando el valor de las apuestas. El cine ha sido un excelente espejo de estos cambios.¹²

B.2. La nueva visión de la discapacidad en los contextos latinoamericanos

“Desintegración familiar. Marginación desde la infancia y bajo o nulo nivel escolar. Movilidad restringida debido a sus impedimentos físicos o intelectuales, que hoy los mantienen sujetos a una vida de encierro parcial entre cuatro paredes. Es la realidad de tres personas (tres hermanos con discapacidad) en pleno México del Siglo XXI, que llegaron aquí cuando los corrieron del cuarto en que vivieron con su madre en la colonia Juárez. Sucedió a los dos o tres años de su muerte, cuando el alcohol y la cirrosis se la llevaron.” *La Revista*, semana del 9 al 15 de mayo de 2005, pp. 17.

¿Esta es una situación aislada? ¿se pueden analizar separadamente discapacidad, discriminación y pobreza? Para hacer una *cartografía* es necesario tener en cuenta dentro de qué mapa más amplio, de qué contexto (social, económico, político, global, nacional o local) ubicamos a la discapacidad. ¿Ríos o desiertos? ¿montes o llanuras? ¿carreteras o canoas? Tener en cuenta la realidad social, política y económica de América Latina marca una profunda diferencia entre la realidad del primer mundo (donde el nuevo paradigma de la discapacidad se ha desarrollado) y nuestras realidades. Implica el enorme desafío de levantar esas banderas a pesar de las extendidas situaciones de desigualdad social que padece (¿o tolera?) nuestra región.

Como decíamos anteriormente, la discapacidad es el espacio de lo diverso y por lo tanto no todas las personas

Las normas uniformes sobre igualdad de oportunidades (Naciones Unidas, 1993) señalan que los requisitos para la igualdad de oportunidades son: toma de conciencia, atención médica, rehabilitación y servicios de apoyo. Estos requisitos se cumplen en distintas esferas previstas para la igualdad de oportunidades: posibilidades de acceso, educación, empleo, mantenimiento de los ingresos y seguridad social, vida en familia e integridad personal, cultura, actividades recreativas y deportivas y religión. Para que la igualdad de oportunidades se pueda lograr refiere medidas de ejecución: información e investigación, cuestiones normativas y de planificación, legislación, política económica, coordinación de trabajos, organizaciones de personas con discapacidad, capacitación del personal, supervisión y evaluación a nivel nacional de los programas sobre discapacidad en lo relativo a la aplicación de las normas uniformes, cooperación económica y técnica y cooperación internacional. Finalmente propone que Naciones Unidas lleve adelante mecanismos de supervisión.

¹² Películas como *Gaby*, *Mi pie izquierdo*, *Mi nombre es Sam*, *El octavo día*, son algunos ejemplos.

con discapacidad tendrán en mismo grado de vulnerabilidad: la pertenencia a una u otra clase social, la posibilidad de integrarse o no en ciertos espacios educativos o laborales, la calidad de los mismos serán, entre otros factores, condicionantes de trayectorias diferentes aún entre dos personas con discapacidades similares.

Tal como está diseñado el escenario, aquellos que puedan superar con sus propios recursos las desventajas que implica la discapacidad en la realidad socioeconómica actual de América Latina, serán una ínfima minoría. La mayoría de las personas con discapacidad requerirá de políticas y acciones evitando respuestas focalizadas que conviertan o mantengan a este grupo como objeto de asistencia y tutela.

C. Discapacidad, estados de bienestar, ciudadanía y exclusión social

C.1. Estado de bienestar

Mucho oímos hablar sobre los *estados de bienestar* pero rara vez se aclara a qué refieren. Los riesgos a los que está expuesta una sociedad (y sus individuos) exigen una acción a fin de prevenir las causas o atender y minimizar sus efectos. El estado de bienestar es, según Esping-Andersen, *una de las tres fuentes de gestión de los riesgos sociales, junto al mercado y la familia*, y hace referencia a la “responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección para todos sus ciudadanos”. ¿Pero qué es un riesgo social? ¿qué considera cada Estado, cada gobierno y cada sociedad un riesgo social? Los riesgos que atenten contra la salud, la seguridad o la ciudadanía pueden ser tenidos en cuenta en forma residual por el Estado (sólo si nadie más se hace cargo) o en forma global y amplia hacia todos los ciudadanos. Las diferencias entre los distintos Estados de Bienestar (en cuanto a su extensión y tipo de cobertura) dependerán de múltiples factores: las características históricas, la prevalencia de cada fuente (¿qué riesgos o necesidades cubre el Estado? ¿cuáles el *mercado*? ¿cuáles la *familia*?) o los derechos sociales que garantice.

Las nuevas condiciones sociales (aumento del desempleo, trabajo informal, nuevas formas de pobreza) ya no remiten a las *antiguas categorías de explotación* (relacionadas a clase social) y por lo tanto hacen poco aptos los viejos métodos para responder a estas nuevas condiciones: hoy la sindicalización o la mutualización ya no resguardan de riesgos sociales a la mayoría de la población.

Pero, ¿cuándo estos riesgos dejan de ser individuales para convertirse en sociales? A esta última pregunta el

autor da tres respuestas: (a) cuando el destino del individuo tiene consecuencias colectivas, (b) cuando la sociedad reconoce esos riesgos como merecedores de atención pública y (c) la idea de que la complejidad social implica que el origen del riesgo es ajeno a su control. Para éste grupo en particular los riesgos del desempleo, la falta de educación o la educación en programas *especiales* que no tienen validez para instancias superiores; el aislamiento, la pobreza, y la escasa calidad de los servicios a los que acceden son asignados o justificados por su condición física y mental. Esta actitud social y gubernamental soslaya el reconocimiento de que existe allí un riesgo que sí tiene consecuencias colectivas,¹³ sí merecen atención pública y sí son ajenos al control de la persona.

C.1.1. Distintos Estados de bienestar

“Al referirse a las acciones que realiza la Secretaría de Salud al respecto, Graciela Cámara señaló que se destina a este rubro (salud mental) 0.85 por ciento del presupuesto del sector, cuando la oms señala que debería ser del 10 por ciento. Carla Hammaken comentó que el programa del sexenio en el área de salud mental es ‘muy bueno, pero no se aplica.’” *La Jornada*, 3 de diciembre de 2004, pp 45.

Esping-Andersen (1993) especifica “el concepto de Estado de bienestar va unido demasiado estrechamente a la política convencional de mejora social” y a la relación de influencia entre éstas y el empleo (por ejemplo, la atención de la salud en relación a la condición de *trabajador*) y la estructura social. Por lo tanto utiliza el concepto de *régimen de bienestar* como un concepto más abarcativo que tiene en cuenta a las tres fuentes antes citadas (Estado, mercado, familia).

Teniendo en cuenta tres parámetros: (1) los *derechos sociales*, (2) la *desmercantilización*¹⁴ (los servicios son prestados o no en función a la venta de la fuerza de trabajo), y

¹³ Raúl González Navar (2001) hace un análisis sobre la discapacidad considerando que, según datos de agencias internacionales, afecta indirectamente al 25 por ciento de la población mundial.

¹⁴ La relación entre bienestar-trabajo y los procesos de mercantilización-desmercantilización es señalada por Esping-Andersen en virtud de que el bienestar y la supervivencia dependa de la venta de la fuerza de trabajo. “Al despojar a la sociedad de las capas institucionales que garantizaban la reproducción social fuera del contrato laboral, significó la conversión de los individuos en mercancías, su mercantilización. A su vez la introducción de los modernos derechos sociales implica la pérdida del status de mera mercancía. La desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (1993, pp. 41), por ejemplo, mediante subsidios de desempleo.

(3) *el peso cualitativo del Estado, el mercado y la familia* en la previsión de bienestar, el autor agrupa los Estados de bienestar en tres tipos: liberal, corporativo y universalista.

En el Estado de bienestar *liberal* la ayuda depende de la comprobación de la falta de medios, los planes de seguros sociales son modestos y se otorgan a través de subsidios a una *clientela* de bajos ingresos. Este tipo de régimen prioriza la mercantilización (los servicios no son asunto de derecho y dependen de la *venta de la fuerza de trabajo*), limita la efectividad de alcance de los derechos sociales”, y favorece la estratificación entre una “relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social y aquella mayoría con un bienestar social diferenciado por el mercado. (Por ejemplo: Estados Unidos, Canadá y Australia).

En los Estados con un tipo de régimen *corporativista* predomina la conservación de la diferencia de estatus: los derechos se vinculan a la clase y al estatus social, por ejem-

plo la seguridad social suele excluir a las mujeres que no trabajan. El principio de *subsidiariedad* destaca que el Estado intervendrá cuando se acabe la capacidad de las familias para atender a sus miembros. (Austria, Francia, Alemania e Italia).

El tercer grupo de regímenes *socialedemócratas* se basa en el principio de universalización y desmercantilización (los servicios son asunto de derecho y no dependen de la *venta de la fuerza de trabajo*). Estos regímenes buscan un Estado que promueva “la igualdad en los estándares más elevados, no una igualdad en las necesidades mínimas”. Como características señala la elevada desmercantilización y programas universalistas (todos tienen subsidios, todos son dependientes y todos se sentirán obligados a pagar). En lugar de maximizar la dependencia, maximiza las capacidades para la independencia individual. (países escandinavos).

Tipo de Estado	Desmercantilización de los Derechos Sociales	Características de las Prestaciones				Estratificación	Países
		Acceso	Tipo	Calidad	Extensión		
Liberal	Baja desmercantilización	Por falta de medios comprobados	Ayudas a indigentes o pobres planes de seguros sociales	Modesta	A una <i>clientela</i> de bajos ingresos	Alta estratificación (estigmatización)	Estados Unidos, Canadá y Australia
Conservador	Baja desmercantilización	A través del trabajo o por subsidios	Beneficios en relación al trabajo (y a clase social)	Variable	Asociada a clase y estatus	Elevada (estigmatización)	Austria, Francia, Alemania e Italia
Socialedemócrata o universalista	Extendida desmercantilización	No restringido a clase o subsistencia	Amplias protecciones en relación a la mantención del ingreso y la dependencia individual	Alta	Universal	Baja (estigmatización)	Países escandinavos

En relación a estas distinciones se puede interpretar cuál es la cobertura que cada Estado de bienestar brinda a las personas con discapacidad, estén (directa o indirectamente) en relación o no al mercado de trabajo. Y es también un aporte para comprender en qué contexto (histórico, económico y social) surge el principio de *normalización*¹⁵ que fue luego recogido por la normativa internacional y reclamado primero por el grupo de personas con discapacidad intelectual y luego por todas las personas con discapacidad.

Filgueira clasifica a Uruguay, Argentina y Chile dentro del tipo *universalista estratificado*; México y Brasil pette-

¹⁵ “Muy brevemente indicaremos que el principio de la normalización, de amplia aplicación en los servicios sociales, fue propugnado por Bank-Mikkelsen (1975), siendo director del Servicio Danés para la Deficiencia Mental e incluyéndolo en la legislación, de 1959. Desde el mismo se preconiza que la normalización significa permitir que las personas con discapacidad lleven una existencia tan próxima a los colectivos considerados *normales* como sea posible. Si bien, es en 1969 cuando los autores suecos Nirje y Perrin lo empiezan a desarrollar, enfatizando que dicho principio supone hacer accesible a las personas con discapacidad las pautas y condiciones de la vida cotidiana tan semejantes como sea posible a las normas y pautas del resto de las personas de la sociedad, lo cual pasa por disponer de los métodos, servicios y apoyos sociales generales y específicos que las personas con minusvalía precisan (Perrin, 1989)”. Carmen Barranco Expósito en su trabajo “Las personas con minusvalía: de la exclusión a la normalización social”, fuente: <http://www.imagina.org/archivos/EXCLUSION-NORMALIZACION.doc>.

Es necesario garantizar la igualdad de oportunidades para reducir las diferencias.

Fotografía: Enrique Hernández García, *Sin título*.



necientes a los *regímenes duales* (donde los servicios varían entre la universalización, la estratificación, y bajos niveles de protección e incorporación para la mayoría de la población) y dentro de los *regímenes excluyentes*, ubica a República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador. Éstos presentan *sistemas elitistas de seguro y salud y dual en materia de educación*, una pobreza superior al 50 por ciento, sólo el 20 por ciento de la población cubierta por programas de protección social, con fuertes desigualdades en la calidad educativa con *Estados depredadores* (según la denominación de Peter Evans): élites que se apropian del aparato del Estado para extraer rentas sin proveer la contraparte de bienes colectivos.

El clientelismo (*de acceso, criterio de provisión e inversión en programas sociales*) y la *agudización de inequidades distributivas regionales* son dos riesgos de las políticas focalizadas al igual que el *riesgo de estigmatización*.

C.2. La persona con discapacidad como *ciudadano*

“Magda se despide con una sonrisa. Es una sonrisa que a diario intenta borrar las experiencias amargas de la ceguera, como la de aquel día en el que la línea aérea Aeroméxico les negaba a su esposo, a una amiga y a ella abordar un avión, por ser ciegos”, *La Revista*, semana del 9 al 15 de mayo de 2005, pp. 28.

Marshall y Bottomore (1998) reseñan el desarrollo y evolución de la ciudadanía hasta finales del Siglo XIX, dividiendo en tres partes: el elemento civil, el político y el social.¹⁶ A partir de este periodo la constitución de la ciudadanía (relacionada a la clase social) crea desigualdades-igualdades en virtud del estatus que le concede a cada individuo y de la estructura estatal que garantice o no el disfrute de los derechos. Refiriéndose al sistema educativo, por ejemplo, los autores aclaran: “El derecho del ciudadano en este proceso de selección es un derecho a la igualdad de oportunidades, con objeto de eliminar los privilegios de la herencia. Se trata de un derecho a desarrollar las diferencias; es un derecho igual a ser reconocido como desigual”. El acceso a una educación de calidad *especial*, no flexible y poco densificada o a trabajos protegidos que exigen baja calificación, escasa competitividad y no promueven la independencia económica son, en el caso de las personas con

¹⁶ Marshall refiere el elemento civil en su relación con los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento, a la propiedad, a la justicia. El elemento político es constitutivo de la ciudadanía y trata de los derechos a participar en el ejercicio del poder. El elemento social abarca los derechos a la seguridad, a un mínimo bienestar económico, a compartir la herencia social, vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo a los niveles que prevalecen en su comunidad. Tiene especial relación con ciertas instituciones: sistema, educativo, sanitario y los servicios sociales.

discapacidad un ejemplo de cómo la estructura estatal dificulta una ciudadanía plena ocultándola tras el rostro del déficit individual. Los derechos y obligaciones dependen del estatus o el contrato, este grupo tiene un desafío extra: superar no sólo las diferencias que impone la discapacidad, sino la impuesta por la naturalización de un estatus y un contrato inferior y deficitario.

En la realidad socioeconómica latinoamericana (mayor desempleo, precarización de las condiciones de trabajo, migración, desigualdad, aumento de la pobreza, desarticulación de los regímenes de bienestar, liberalización de los mercados, austeridad fiscal, etc.) las políticas varían en función de sus propósitos: fomentar el clientelismo o capacitar al ciudadano para mantener su autonomía.

Marshall refiere que “para que los miembros de una sociedad puedan ejercer eficazmente sus derechos civiles y políticos, es necesario que se liberen de la inseguridad y dependencia impuesta por la desgastante pobreza, los problemas de salud, asistencia médica, la falta de educación y otros servicios sociales”. O sea: la *experiencia compartida* (que disminuya las diferencias sociales), la *ciudadanía social* (que es causa y efecto de la integración social) y la *igualdad de oportunidades* como medio para reducir las diferencias. En América Latina los regímenes de bienestar tuvieron variaciones en cuanto a su *momento de inicio*, a su *grado de consolidación* y a los *procesos de desarticulación*.

En diferente grado o momento histórico los estados dejaron *la seguridad social en manos de la familia y la comunidad*. En el caso de las personas con discapacidad: las familias o las organizaciones de la sociedad civil son las encargadas de satisfacer las necesidades de supervivencia y de educación, salud y trabajo (generalmente en espacios segregados). Pero la posibilidad de aumentar las capacidades, la libertad de realizarse así como la igualdad de oportunidades está condicionada a los recursos, libertad de elección y estructuras de oportunidades que el medio socioeconómico ofrezca o considere necesario ofrecer. Esta fragmentación social¹⁷ favorece la desigualdad hacia dentro de la categoría *discapacidad* ya que quienes tengan acceso a mayores redes sociales tendrán mayores opciones. El Estado es, en estos contextos, el único reaseguro, el *garante principal de los derechos de ciudadanía*. Por el contrario, respecto al mercado, “un grupo reducido que sea capaz de adquirir en el mercado los servicios que necesita, (...) podría convertirse en factor adicional de desigualdad al crear un estrato reducido y privilegiado que monopoliza los mejores

servicios educativos y de salud”. El mercado por tanto “fomenta la desigualdad de oportunidades”. Si bien la familia, la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil constituyen una alternativa al Estado y al mercado como proveedores de bienestar, su vulnerabilidad a los procesos de empobrecimiento y desigualdad que ha sufrido América Latina no asegura que, a pesar de sus esfuerzos, puedan suplir la acción del Estado en garantizar —mediante políticas universalistas— un plafón mínimo de bienestar a todos los ciudadanos o el ejercicio de una ciudadanía plena. Por lo tanto: una persona con discapacidad que pertenezca a un nivel socioeconómico bajo y viva en sectores de servicios escasos y deficitarios tendrá menos posibilidades que otra persona de su mismo grupo para desarrollar estrategias similares (por ejemplo viajar hasta una escuela o un centro sanitario de mejor calidad). La falta de educación (o una educación de menor calidad) o de estructuras de oportunidades son una clara limitante a la autodeterminación personal y a los derechos de la persona con discapacidad: el ejercicio de su ciudadanía depende, si el Estado no activa los mecanismos para el acceso al bienestar, de la disposición de terceros colocando a la persona en una situación de asistencia permanente. En este sentido muy probablemente no podrá desarrollar sus capacidades ni sus recursos se transformarán en activos (Sen, 1995) porque para la activación de esos recursos requerirá de apoyos o ayudas suplementarios al resto de los individuos.¹⁸

C.3. Procesos de exclusión social

“Hace una semana les avisaron que no recibirían más la ayuda económica del dif que tuvieron durante seis meses: 600 pesos mensuales, cantidad a la que se sumaban otros 650 pesos de pensión por orfandad, que el imss les otorga desde la muerte de su madre.” *La Revista*, semana del 9 al 15 de mayo de 2005, pp. 19.

El término *exclusión social* fue utilizado a mediados de los años 1970 por René Lenoir¹⁹ como un concepto más

¹⁷ Y agregaría: “y espacial: la integración de personas con discapacidad en ámbitos escolares o laborales comunes favorece experiencias compartidas sostenidas en el tiempo que muy difícilmente se logren en otros ámbitos.”

¹⁸ Para clarificar este punto consultar las entrevistas realizadas a tres hermanos con distinto grado de discapacidad que viven solos, sobreviven gracias a la ayuda de sus vecinos, en el municipio de Tlalnepantla; y el de un joven que requiere asistencia permanente para sus actividades cotidianas y debe pagarla en forma particular. *La Revista, Periodismo en zona libre*, semana del 9 al 15 de mayo, pp. 12-31.

¹⁹ Lenoir —Secretario del Gobierno de Francia— se refería entre otros, a los mental y físicamente discapacitados, los suicidas, los niños abusados, los delincuentes, las familias *multiproblemas*, los marginales, los ancianos, etc. (Silver, 1995).

dinámico y abarcativo que el de la pobreza y la deprivación. Más abarcativo que el concepto de pobreza, no se refiere solamente a la “dimensión *distributiva* y estática” (estar arriba o debajo de la línea de pobreza) sino a una “dimensión *relacional* y dinámica” e implica un abordaje multidimensional y multidisciplinario. Si la pobreza podría entenderse como una *situación*, la exclusión social debe entenderse como un *proceso*, especialmente como “un proceso de desintegración social en el sentido de una progresiva ruptura de la relación entre el individuo y la sociedad” (Rodgers, 1995). La exclusión social puede definirse en relación a los derechos de los ciudadanos: en un análisis *macro* (retomando el criterio de Marshall) señalan variaciones entre países respecto de: “1) el conjunto de derechos legalmente reconocidos, 2) la capacidad del gobierno de fortalecer y hacer efectivos los derechos, y 3) de los individuos, grupos y organizaciones de defenderlos, y 4) de la medida de igualdad en la realización de los derechos” y en el análisis *micro* evalúan “la brecha entre la provisión y la realización de los derechos”, entre lo posible y lo real.

La educación y el trabajo son factores básicos de inclusión social. Castel (1997) resalta el trabajo como *factor determinante* para reubicar en la dinámica social las situaciones de desventaja, vulnerabilidad, precariedad y relegamiento y como *sopORTE privilegiado de inscripción en la estructura social*. Relacionando: (a) *el lugar que se ocupa en la división social del trabajo* y (b) *la participación en redes de sociabilidad y en los sistemas de protección* (que preservan de diferentes riesgos), Castel define zonas de cohesión social. ¿En qué zona queda inscrita una persona con discapacidad que realiza trabajo protegido, informal y precario, o está desempleada?, ¿a qué redes sociales pertenece un joven que pasa su vida como *alumno, paciente o cliente?*, ¿qué sistemas protegen a una persona con discapacidad en el área rural? Es un desafío analizar cada riesgo en particular e imaginar estrategias sostenidas en los recursos que cada fuente (Estado, familia o mercado) pueda ofrecer. Y es un desafío aún mayor si la meta es la plena integración, la autodeterminación y la vida independiente.

“He propuesto una hipótesis general —dice Castel— para explicar la complementariedad de lo que ocurre sobre un eje de integración por el trabajo (empleo estable, empleo precario, expulsión del empleo) con la densidad de la inscripción relacional en redes familiares y de sociabilidad (inserción relacional fuerte, fragilidad relacional, aislamiento social). Estas conexiones califican zonas de diferente densidad de las relaciones sociales: zona de integración, zona de vulnerabilidad,²⁰ zona de asistencia y zona de exclusión o desafiliación.”²¹

Si el Estado de Bienestar reconoce como único riesgo de la discapacidad la dimensión médica o educativa y no ve riesgos en la segregación a espacios aislados del resto de la sociedad, en la falta de accesibilidad, de los apoyos necesarios, en la imposibilidad de autodeterminar su propia vida, etc., serán muy acotadas las ofertas que promueva. Estas son, justamente, las tensiones que han originado las acciones colectivas de grupos de personas con discapacidad en los distintos países y siguen siendo un punto de conflicto entre las demandas concretas y la respuesta estatal, entre el individuo y la estructura.

El trabajo sigue siendo el parámetro de si y cómo se ubica al individuo en la sociedad. “*El trabajo es más que el trabajo y por lo tanto el no-trabajo es más que el desempleo*” sentencia Castel. Y en virtud de esta convicción las nuevas condiciones en relación con el desempleo, la precarización e inestabilidad laboral, las *formas particulares de empleo*²² implican una *ruptura de trayectoria*. La movilidad social ascendente, el acceso a la seguridad social, a servicios educativos y médicos públicos, la ciudadanía social y el Estado de Bienestar pueden no ser una realidad universal. Un Estado de Bienestar mínimo o disfuncional impacta tanto en los aspectos macrosociales como impacta en las trayectorias personales. Castel rescata el papel del Estado cuando dice: “Se necesita un actor central que conduzca estas estrategias, obligue a los participantes a aceptar objetivos razonables y vele por el respeto de los compromisos. El Estado Social es ese actor.”

D. La discapacidad en México

Según datos del INEGI, el 79.8 por ciento de las personas con discapacidad gana menos de tres salarios mínimos (\$45.24) y casi el 60 por ciento son jefes de hogar. Los datos muestran también una creciente deserción educativa a medida que se avanza en edad. Sería importante conocer si esa escolaridad se cursa en escuelas comunes, especiales o talleres protegidos al igual que cuántos jóvenes acceden a estudios universitarios.

²⁰ Entendiendo por vulnerabilidad social una zona intermedia, inestable que conjuga precariedad del trabajo y fragilidad de los soportes de proximidad. (Castel, 1997), pp. 15.

²¹ Ausencia de participación, aislamiento relacional, “la desafiliación no confirma una ruptura sino retrata un recorrido. El concepto pertenece al mismo campo semántico que la disociación, la descalificación o la invalidación social” (ibidem pp. 17). “Desafiliación no necesariamente equivale a una ausencia completa de vínculos sino también a la ausencia de inscripción del sujeto en estructuras dadoras de sentido” (pp. 421), resaltado es de mi autoría.

²² Contratos de trabajo por tiempo determinado, trabajo provisional, de jornada parcial, etc. (ibidem, pp. 404)

Valorar los mismos parámetros entre las personas con discapacidad y la población en general permitiría analizar diferencias, prácticas de discriminación pasiva y estudiar las raíces de esas diferencias. Por ejemplo: si el 80 por ciento de las personas con discapacidad que trabajan ganan menos de tres salarios ¿cuál es la proporción respecto a la población en general?, ¿qué porcentaje de la población general gana menos de tres salarios mínimos? Esta comparación permitiría observar empíricamente las profundas situaciones de desigualdad entre ambos grupos: si no lo hacemos, los riesgos de los que hablábamos seguirán sin *diagnosticarse* o atribuyéndose —como un objeto compacto— solamente a la *condición* o déficit de la discapacidad.

Este artículo pretende lo contrario: desmenuzar, desgarrar, deconstruir esta relación compleja sociedad-discapacidad y entender cómo la situación socio económica, la calidad y eficiencia del Estado y las políticas, el goce de una ciudadanía plena, así como las características y extensión de los procesos de exclusión condicionan o determinan situaciones de “distinción, exclusión, o restricción que, basadas en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tengan por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas”. Como nos alerta Castel vivimos en sociedades cada vez más excluyentes pero la discapacidad hace a la persona mucho más vulnerable a caer en procesos de acumulación de desventajas.

Según el directorio de personas con discapacidad²³ los servicios que proporcionan son: (a) coordinación y representación de asociaciones, (b) atención médica, (c) rehabilitación física, (d) educación especial, (f) orientación psicológica, (g) capacitación laboral, (h) deportivos y recreativos, (i) artísticos y culturales y (j) no especificado. En el comunicado de prensa de octubre del 2000²⁴ puede leerse: “De las 771 asociaciones que disponían de instalaciones inmuebles, se publica el tipo de personal con que contaban, obteniéndose que 511 disponían de médicos generales, 449 con personal administrativo, 400 con psiquiatras, 330 con maestros de taller y 279 con pedagogos, entre otros especialistas y personal con funciones de apoyo.” ¿Podríamos preguntarnos sobre la visión que pre-

valece y sostienen las prácticas institucionales?, ¿es probable que sea la visión médica o asistencial?, ¿podemos pensar que si los servicios de educación y actividades deportivas, recreativas, artísticos y culturales se prestan en espacios segregados se perderán oportunidades de integración?

Pregunto y me pregunto ¿por qué ninguna organización ofrece los servicios de asesoramiento legal y de defensa de la ciudadanía? No sería oneroso: se podría cubrir con el servicio social de decenas de estudiantes de abogacía o ciencias jurídicas. Esto tendría un doble impacto: en primer lugar ofrecer un servicio imprescindible a medida que se avance hacia la plena integración y en segundo lugar provocaría un efecto multiplicador ya que cada practicante se llevará de esa experiencia una capacitación, concientización y sensibilización que difícilmente hubiera aprendido en la universidad. Seguramente el cambio del discurso va más rápido que el cambio de las estructuras. Todos sabemos lo que es *políticamente correcto decir* pero el abismo entre el cambio de discurso y el cambio de las estructuras sólo disminuirá a medida que comencemos a construir puentes entre lo que se afirma con las palabras y lo que se construye con las prácticas.

El *Informe regional de las Américas 2004*²⁵ que el Centro de Rehabilitación Internacional ha realizado contiene interesante y fundamentada información en el apartado que corresponde a México:

Refiere que la disposición jurídica es contradictoria y gran parte de las leyes vigentes no han sido reglamentadas. Afirma que no existe ninguna organización que se dedique a proteger los derechos de las personas con discapacidad; sólo el 20 por ciento de los sitios de votación son accesibles y en caso de desastre natural o emergencia civil los organismos encargados han sido entrenados en métodos o estrategias para las personas con discapacidad. En cuanto a educación alrededor del 30 por ciento de los alumnos con discapacidad recibe servicios de educación inclusiva (USAER) y alrededor del 70 por ciento en escuelas especiales (CAM) pero sólo el 0.52 por ciento de los alumnos inscritos en el año 2002 son niños con discapacidad. El documento hace referencia a las normas sobre educación, aunque aclara que no existe una política nacional por el que las escuelas deban ser accesibles. Los maestros de educación regular han sido capacitados en integración educativa. El 25 por ciento de las personas con discapacidad es económicamente activa, y la política laboral relativa a ellas

²³ Directorio de personas con discapacidad del INEGI. Fuente: http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/metodologias/registros/sociales/dir_discapacidad.pdf.

²⁴ Fuente: http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2000/Octubre/cp_127.doc.

²⁵ Fuente: <http://www.cirnetwork.org/idrm/index.cfm>.

“se sustenta en el Programa de Integración para Personas con Discapacidad 2001-2006 aunque existen otros programas, sistemas de capacitación y organismos privados y estatales que promueven la integración laboral.”

Respecto a la salud el documento refiere que como parte del Programa Nacional de Salud 2001-2006 se desarrolló el Programa de Acción para la Prevención y Rehabilitación de Discapacidades (PreveR-Dis) que a partir del 2002 se implementa en 32 estados. Los servicios de rehabilitación tienen cobertura nacional mediante distintos organismos y existe un fideicomiso para la provisión de ayudas técnicas. “La enseñanza en las escuelas y facultades de medicina de las causas de la discapacidad, métodos de prevención y recursos para su rehabilitación es escasa. (...) En 2003 la Secretaría de Salud implementó un proyecto piloto de rehabilitación basada en la comunidad (RBC) en el estado de Tlaxcala”, estrategia utilizada también por el DIF. Respecto a las viviendas para personas con discapacidad los subsidios y ayudas son recientes, y existe el compromiso que el uno por ciento de las viviendas de los nuevos desarrollos deben ser accesibles aunque existen limitaciones que impiden a las personas ejercer el derecho de una vivienda dignas. Las instituciones públicas no brindan alojamiento y cuidados a largo plazo para personas con discapacidad.

En cuanto a accesibilidad, una maestría en diseño arquitectónico imparte una materia afín, y existe un programa que promueve la accesibilidad de los edificios del gobierno federal: hasta el año 2003 el 26.5 por ciento de los 5604 inmuebles cumplen con este criterio. Ésta es una apretada síntesis de un informe muy detallado de la situación general de las personas con discapacidad en México.

En la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México²⁶ durante este año “los dos grupos que se perciben como más discriminados son los discapacitados y los homosexuales”. Los resultados sobre las personas con discapacidad son categóricos:

El 94.4 por ciento de personas con discapacidad cree que en México hay discriminación hacia su condición, el 32.9 por ciento ha sufrido discriminación durante el último año; el 53.4 ha sido discriminado en su trabajo; el derecho a trabajar es su segundo derecho no respetado;

para el 22 por ciento de la población sería el grupo al que más le costaría conseguir trabajo, para el 41 por ciento de los encuestados las personas con discapacidad no trabajan tan bien como los demás y uno de cada tres cree que en las escuelas donde hay muchos chicos con discapacidad la calidad de la enseñanza disminuye. El 42 por ciento cree que con las dificultades de empleo que hay en México sería preferible dar trabajo a las personas sin discapacidad; la mitad de las personas con discapacidad dice que no se respetan sus derechos; casi el 60 por ciento se siente rechazado por la sociedad; uno de cada dos se siente incapaz de tener un rol importante en la sociedad; la discriminación se manifiesta en menores oportunidades de trabajo y educación: el 83 por ciento asocia discriminación a menores oportunidades de empleo, casi el 90 por ciento cree tener menos oportunidades de conseguir trabajo y uno de cada cuatro cree tener menos posibilidades de educación. Creen tener menos posibilidades de ejercer libertad para tomar sus propias decisiones; al 40 por ciento se les niega el trabajo o se le paga menos; los espacios donde se percibe mayor discriminación son: trabajo (7.58/10), escuela (6.74/10), hospitales públicos (6.32/10), y familia (5.88/10); la mitad considera que las situaciones de discriminación referidas se deben a tradición o valores familiares (...) y la mitad cree que es justo que la familia los discrimine. La mitad cree tener pocas posibilidades de mejorar su condición de vida, y la pobreza y la falta de trabajo son su mayor sufrimiento (recordemos a Castel: el “no-trabajo es más que el desempleo”), el 60 por ciento cree que la discriminación no ha disminuido en los últimos cinco años.

Los datos son mudos: para interpretarlos (para oír su voz) necesitamos herramientas. Los conceptos que analizamos en estas páginas (exclusión social, inequidad, ciudadanía, Estado) son algunas de esas herramientas que nos ayudarán a comprender cómo se van construyendo (validando y tolerando) en nuestras sociedades la discriminación²⁷ y la desigualdad.

Conclusión

¿Por qué he considerado necesario enfocar estos conceptos? Porque la discriminación tiene dos dimensiones: la microsocial, la que se da *cara a cara*, en el mundo de la vida; y

²⁶ Fuente: http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/main_discriminacion.htm#.

²⁷ Y sus consecuencias: sometimiento, opresión, segregación referidas por el modelo social.

la macrosocial, estructural que está condicionada por aspectos sociales, económicos y políticos. La microsociedad se resuelve, entre otras cosas (no digo que sea fácil), con educación, modificando patrones culturales, cuestionando valores sociales, señalando prejuicios, criticando estereotipos, poniendo en evidencia las contradicciones.

Esa sociedad de la que hablaba Elías, que se extiende hacia el pasado y hacia el futuro tiene en nosotros —sujetos del presente— el efecto de los mandatos que la cultura y las estructuras sociales se encargan de perpetuar y a la vez tiene, en nuestra proyección hacia el mañana, la posibilidad de cuestionarlos y modificarlos. La discapacidad tiene en esa dimensión micro la fuerza de contradecir un único modo de pensar y ver las cosas. A veces las acciones individuales aisladas y espontáneas sirven para resquebrajar ese *único modo*:

En una charla que mantuve con Benjamín Mayer-Foulkes (quien ha traído a México la muestra de Evgen Bavcar,²⁸ fotógrafo ciego) se refería a “los videntes como aquellos que permanecen ciegos a la propia ceguera” y yo pensaba en voz alta durante esa charla si experiencias como éstas son valiosas porque nos confrontan no con lo que alguien hace sino con algo que nosotros creíamos que no [se] podía hacer. Es un misil disparado contra nuestros prejuicios.

Pero la dimensión macrosocial pone en juego las estructuras mismas de lo social, lo económico y lo político. Aquí las acciones individuales y esporádicas tienen escasa consecuencia²⁹: son las acciones colectivas y

²⁸ Bavcar nació en Eslovenia, quedó ciego durante su infancia y estudió filosofía estética en la Sorbona. Presentó su tesis de doctorado *Arte y sociedad en la estética francesa contemporánea*. “La obra de Bavcar se ocupa de las relaciones entre la vista, la ceguera y la invisibilidad: Mi labor es reunir el mundo visible con el invisible. La fotografía me permite pervertir el método de percepción establecido entre las personas que ven y las que no.”

Benjamín Mayer-Foulkes escribe en Zona Zero: “Empero, Bavcar no es, como los medios quisieran, *el único fotógrafo ciego del mundo*. Paco Grande y Flo Fox, activos en Nueva York, están legalmente ciegos y son fotógrafos bien apreciados: Fox es conocido por sus escenas urbanas, Grande por sus imágenes de Andy Warhol y Jessica Lange. Hoy hallamos otros fotógrafos completamente ciegos activos en Latinoamérica, Asia y Europa Central: Toun Ishii se dedica exclusivamente al Monte Fuji de Japón, Gerardo Nigenda cuenta con una creciente producción documental acerca de la vida de los ciegos en México, y Daniela Hornickova ha sembrado las semillas de futuros fotógrafos ciegos al introducir la cámara a los niños ciegos del internado Jaroslav Jeseck de Praga”. Fuentes: <http://sololiteratura.com/berti/bertievgenbavcar.htm>, <http://www.zonezero.com/exposiciones/fotografo/bavcar/>.

²⁹ Salvo en el caso que se socialicen: la difusión a través de los medios masivos de comunicación transforma lo micro en macro. Por ese motivo una imagen en la que la discapacidad aparezca como mendigante, dependiente, inútil, objeto de lástima o caridad, refuerza estereotipos y constituye un severo retroceso para la lucha que las organizaciones de personas con discapacidad libran por el reconocimiento de sus derechos y dignidad. En ese sentido los medios juegan un papel dual y muchas veces, a pesar de sus mejores intenciones, sólo refuerzan criterios de lástima o beneficencia.



La discapacidad tiene la fuerza de contradecir un único modo de ver las cosas.

Fotografía: Jorge Claro León, *Artista con discapacidad*.

sostenidas en el tiempo las que logran mayores efectos. Por ellos los movimientos sociales de personas con discapacidad son protagonistas ineludibles de estos procesos de reclamos, demandas y cambios.

¿Pero cómo se hacen visibles esas discriminaciones institucionales? Quizás una alternativa sea enfocar las trayectorias de vida de las personas con discapacidad bajo las lentes que planteo. La discapacidad es, para la persona o la familia, un impacto en su trayectoria vital.

Pero la posibilidad de que la discapacidad configure una desventaja que limite sus capacidades, excluya a priori a esa persona y condicione sus elecciones dependerá sin duda de otros múltiples factores: la calidad de servicios educativos y médicos que reciba, el acceso a los recursos necesarios (por ejemplo tecnología apropiada), a un entorno accesible, la integración en espacios *dadores de sentido* (escuela, ocio, trabajo, redes sociales) no segregados ni *especiales*, una capacitación acorde a sus posibilidades, estructuras de oportunidades amplias y diversas y el acceso a trabajos *no simbólicos* sino que le permitan una calidad de vida digna. El planteamiento sería: no inferir con base en su déficit lo que no puede hacer sino cuáles de las cosas que sí podría (y desea) realizar, no hace.

En el contexto que he planteado, la demanda creciente de los movimientos sociales de personas con discapacidad por el reconocimiento de sus derechos, contrasta con la situación de millones de personas que están excluidos o bien están incluidos en condiciones desventajosas. Pero es dable pensar que en esta nueva realidad social, donde lo homogéneo ha perdido su preminencia, las categorías han dejado de ser uniformes en su interior, la diversidad de la discapacidad se confunde en esta nueva escenografía repleta de tonos y matices.

No todas las personas con discapacidad sufren procesos de exclusión económica pero sí son —sin duda— más propensos a caer en zonas de vulnerabilidad o asistencia como lo demuestran tanto las políticas sociales focalizadas como la oferta de servicios de la mayor parte de las organizaciones relacionadas a este grupo.

La acumulación de desventajas se potencia en un proceso donde la discapacidad es un condicionante de la trayectoria de vida, con mayor o menor peso en función de muchos otros factores. Sin duda la discapacidad tiene, junto con la pobreza, los déficit de ciudadanía y los procesos de exclusión social; una relación de retroalimentación y potenciación mutua. Como bien han señalado Castel, Rosanvalón y otros autores a los que me he referido, será necesario apelar a un rol fuerte del Estado, fortalecer los regímenes de bienestar y fomen-

tar espacios sociales comunes que permitan la construcción de experiencias compartidas.

Pero si continuamos pensando que las políticas relacionadas con la discapacidad sólo deben ocuparse de las “necesidades básicas” (a lo sumo de la salud y la educación), que las estructuras no necesitan adaptarse a la diversidad, que la discapacidad es no un problema de ciudadanía y que las personas quedan excluidas *solamente* en el momento de ser emitido un diagnóstico, estamos viendo algunas caras del problema. La persona con discapacidad es diferente (en ciertos aspectos) a quien no la tiene, pero hacia adentro de la discapacidad el pertenecer a una clase social o a otra, vivir en el medio rural o urbano, tener una profesión o ser analfabeto, tener ciudadanía plena o no tenerla en lo absoluto (como en el caso de las personas con discapacidad intelectual o psiquiátrica), tener un trabajo bien remunerado o permanecer años en talleres protegidos, poder apelar a otras de las fuentes de bienestar que no sea el Estado (ya sea porque se pueda comprar lo que se necesita o la familia lo provea) marcan diferencias e igualdades que no tienen que ver con una patología. Son otros modos de ver lo igual en lo diferente y lo diferente en lo igual. Nos muestran en ese enorme abanico que entonces se despliega, nuevas y complejas diversidades. Y —necesariamente— nuevos derechos y solidaridades.

Bibliografía

- Bourdieu, P., *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, editado por Taurus Humanidades, España, 1991.
- _____, *La Reproducción. Elementos para una teoría del Sistema de Enseñanza*, Editorial Laia, México, 1998.
- Brogna P., *Normocentrismo y educación. Una escuela para todos... ¿si suena tan sencillo por qué es tan complicado?* en *Novedades Educativas* Núm. 16, Ed. Noveduc, Argentina-México, 2004, pp. 32-34.
- Cardarelli, G. y Rosenfeld, M., “Con las mejores intenciones”, en *Tutelados y asistidos*, Silvia Duschatzky (Compiladora), Editorial Paidós, Argentina, 2000.
- Castel, R., *La metamorfosis de los social. Una crónica del asalariado*, Paidós, Argentina, 1997.
- De la Rocha, M., “De los recursos de la pobreza a la pobreza de recursos” en *From the marginality of the 1960's to the “new poverty” of today: A LAAR Research Forum*. *Latin American Research*, Vol. 39. Núm. 1, February, 2004.
- Dell' Anno, A., *Política social y discapacidad. Sujeto y contexto*. Editorial Lumen Humanitas. Argentina.
- Elías, N., *La sociedad de los individuos*, Ediciones Península, Barcelona, 1990.



Un gran número de personas con discapacidad siguen excluidas de los derechos sociales y humanos.

Fotografía: Jesús Isaías Quintanar, *Derecho a la participación en la vida cultural de la comunidad*.

- Esping-Andersen, G., *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Ediciones Alfons El Magnánim, España, 1993.
- _____, *Fundamentos sociales de las economías industriales*, Editorial Ariel, Barcelona, 2000.
- Filgueira, F., "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", en B. Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social*, San José: Flacso, sede Costa Rica, 1998.
- Fougeyrollas, Patrick; Beauregard, Line, "Disability, an interactive Person-Environment Social Creation", en Albrecht Gary et. al. (Editor), *Handbook of Disability Studies*, Sage Publication, USA, 2001, pp. 171-194.
- Fuentes, M.L., *La asistencia social en México. Historias y perspectivas*, Ediciones del Milenium, México, 1998.
- González Navar, S., "Hacia una conceptualización social de la discapacidad", en *Revista de Trabajo Social*, México, UNAM, 2001.
- Gore, C., With the contribution from Rodgers, G. y Figueredo, J., *Introduction: Markets, citizenship and social exclusion*, in *Social Exclusion: Rethoric, Reality, Responses*, Ginebra: ILO, International Institute for Labor Studies, 1995, pp. 43-55.
- Marshall, T.H., *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- Roberts, B., "Ciudadanía y Política Social en América Latina", en B. Roberts (ed.) *Ciudadanía y política social*, San José: Flacso-sede Costa Rica, 1998, pp. 35-70.
- Rodgers, G., "What is special about a 'social exclusion' approach?" in *Social Exclusion: Rethoric, Reality, Responses*, Ginebra: ILO, International Institute for Labor Studies, 1995, pp. 1-38.
- Rosanvallón, P., *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de providencia*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 1995.
- Sen, A., *Nuevo examen de la desigualdad*, Ed. Alianza, Madrid, 1995.
- _____, *Social Exclusion: concept, application and scrutiny*, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank, 2000.
- Silver, H., "Reconceptualizing social disadvantage: Three paradigms of social exclusion", in *Social Exclusion: Rethoric, Reality, Responses*, Ginebra: ILO, International Institute for Labor Studies, 1995, pp. 57-79.



Reparación del daño en especie a los agraviados de la Recomendación 4/2004

DEFENSA

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitió la Recomendación 4/2004 por el caso de un interno del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente a quien le fue practicada una intervención quirúrgica en la Torre Médica Tepepan. Durante la cirugía, el paciente sufrió quemaduras de segundo y tercer grado en el área genital debido a que el calor que irradiaba la lámpara del quirófano era más intenso de lo normal.

Por estos lamentables acontecimientos, el interno estuvo cinco meses hospitalizado. Se le colocó un implante en la región afectada y fue sujeto a tratamientos diversos entre los que destacaron una cirugía plástica que se le realizó con éxito en el Hospital “Rubén Leñero”. Gracias a ello y al apoyo que le brindó la Secretaría de Salud para la adquisición de prendas especiales de compresión, así como placas de gel para la cicatrización de la zona afectada, el interno fue dado de alta posteriormente.

No obstante lo anterior, el daño que se le ocasionó a la víctima está en proceso de repararse. Específicamente por lo que se refiere al *daño emergente* (gastos que la parte afectada realiza de manera inmediata por concepto de transporte y adquisición de insumos básicos), éste se calculó con base en las recetas que presentó la esposa del agraviado, las cuales demuestran que durante los cinco meses de internamiento del agraviado se compraron productos alimenticios para su consumo.

En este sentido, la CDHDF solicitó a la Secretaría de Salud que se reintegraran a la parte afectada los gastos realizados; sin embargo, debido a que se consideró que no existían los documentos suficientes para acreditar el gasto y realizar la orden de pago, se acordó calcular el *daño emergente* sobre los alimentos que fueron adquiridos por la esposa del agraviado durante la hospitalización de éste.

Tomando en cuenta las recetas presentadas, se calculó que cada semana, la Secretaría de Salud debe entregar a la esposa del interno afectado lo siguiente para reparar el daño causado:

Producto	Tipo	Cantidad
Fruta	Manzana	2.5 kg
Fruta	Pera	2.5 kg
Fruta	Melón	Una pieza
Fruta	Sandía	Una pieza
Fruta	Papaya	Una pieza
Verdura	Papa	1 kg
Verdura	Chayote	1 kg
Verdura	Calabaza	1 kg
Verdura	Brócoli	1 kg
Verdura	Ejote	1 kg
Verdura	Zanahoria	1 kg
Verdura	Tomate	1 kg
Verdura	Lechuga	1 kg
Verdura	Pepino	1 kg
Verdura	Jícama	1 kg
Jamón	Jamón de pavo	1 kg
Queso	Queso blanco	1 kg
Pollo	Pollo	1 kg
Carne	Para asar	1/2 kg
Carne	Molida	1/2 kg
Pan	Pan dulce	Siete piezas
Pan	Tostado	Un paquete
Galletas	Galletas dulces	1/2 kg
Gelatinas	Para preparar de sabores	Tres cajas
Yogurt	De sabores	Siete yogurt de tamaño individual
Jugos	De frutas	14 empaques de jugo individual
Leche	De sabores artificiales	14 empaques de leche de sabores

Ilustración: CDRDF.

Los alimentos enlistados se compraron durante cinco meses, ya que las recetas solicitaban que la dieta prescrita le fuera suministrada al interno “durante todo el tiempo de internamiento”.

Con el fin de que los alimentos se aprovechen por la parte afectada de la mejor manera posible, se sugirió que los mismos se entreguen semanalmente en el domicilio de la esposa del agraviado, o bien, en el centro de salud más cercano a su domicilio.

Asimismo, para compensar el pago por la afectación económica que sufrió la parte agraviada por concepto de

transportes, se solicitó a la Secretaría de Salud la entrega de pañales ya que, recientemente, la esposa del agraviado dio a luz a un niño, con lo cual quedó plenamente acreditado que el interno ha recuperado su salud y se encuentra totalmente sano y apto para la función sexual y reproductiva.

Por lo anterior, se hace un reconocimiento a la Secretaría de Salud quien está valorando la propuesta de reparación del daño porque ha hecho un esfuerzo por cumplir cabalmente cada uno de los puntos recomendatorios del instrumento 4/2004.

Carencia de personal en Juzgados Cívicos del Distrito Federal

En el Distrito Federal existen 70 Juzgados Cívicos donde el personal adscrito debe, mediante la aplicación de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, garantizar el respeto a las personas, a los bienes públicos y a los privados.

De acuerdo con esa ley, cada Juzgado Cívico debe contar por lo menos con un Juez, un Secretario, un médico, policías comisionados por la Secretaría de Seguridad Pública y personal auxiliar.

No obstante, los Juzgados Cívicos del Distrito Federal reportan una seria escasez de personal que impide que cada servidor (a) público (a) se dedique a realizar las tareas que se le han conferido. Por ello, en ocasiones, el Juez tiene que hacer sus funciones y, además, las del Secretario y las de guardia.

Para documentar esta escasez de personal, se solicitó información a cada una de las Delegaciones, cuyas respuestas indicaron que en los 70 Juzgados Cívicos existentes en el Distrito Federal hacen falta 18 Jueces, 30 Secretarios, 15 guardias y 15 auxiliares.¹

La carencia de personal se agrava si se considera que la mayoría de las Delegaciones mencionó que no tienen suficientes médicos, por lo que, ante cualquier eventualidad, sería necesario trasladar a un enfermo de una demarcación a otra hasta que se encontrara al personal médico, con lo cual se arriesga la integridad física y psicológica de la persona y ocupa tiempo que no se contabiliza como parte de la sanción de arresto que, en su caso, se imponga a la o el infractor.

Los Juzgados Cívicos de la Ciudad de México se ubican en las instalaciones de las 70 Coordinaciones Territoriales que se establecieron en 2003 para concentrar, en un sólo espacio, a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (agencias del Ministerio Público), a la Consejería Jurídica (Juzgados Cívicos) y a la Secretaría de Seguridad Pública para facilitar la interlocución entre estos actores y promover de manera conjunta políticas en beneficio de la población que habita las colonias de su jurisdicción.



¹ La Delegación Cuajimalpa señaló que cuenta con todo su personal y la Delegación Venustiano Carranza no ha precisado su información.

La carencia de personal ha sido una deficiencia que se ha presentado desde hace varios años. En el año 2001, cuando se emitió la Recomendación 3/2001 por el caso de prestación ineficiente del servicio en Juzgados Cívicos, se documentó la escasez de personal y, por ello, en el primer punto recomendatorio se solicitó que se contratara al personal suficiente. Sin embargo, este problema no se ha solucionado y se está afectando la debida prestación de los servicios de justicia cívica.

La escasez de personal en los Juzgados Cívicos también se documentó en el *Informe especial sobre la situación de los Juzgados Cívicos*, en el que se señaló que “en el mes de abril de 2005 se emitió la convocatoria pública para ocupar 18 plazas vacantes de Jueces y 42 de Secretarios”. No obstante lo anterior, la convocatoria fue insuficiente porque los Juzgados Cívicos seguían funcionando sin su plantilla de personal completa.

En el año 2001, cuando se realizaron las investigaciones conducentes sobre una queja presentada ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) que dio origen a la Recomendación 3/2001, también se acreditó que el personal de los Juzgados Cívicos trabajaba con contratos temporales, a veces sujetos a renovación cada tres meses por lo cual el personal no tenía estabilidad en su empleo, lo que llevó a la emisión de un punto recomendatorio en el que se le pidió al entonces Jefe de Gobierno que el personal de los Juzgados Cívicos contara con

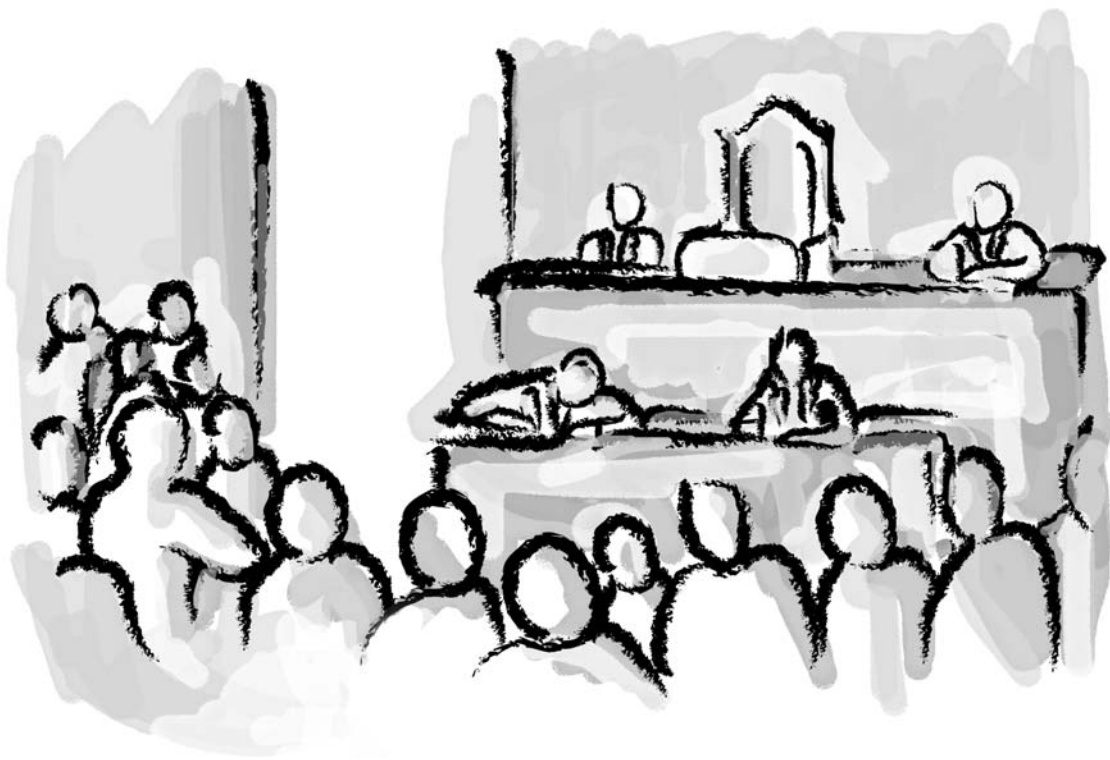
los mismos derechos y obligaciones que todas y todos los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal. Actualmente, todo el personal de Juzgados Cívicos tiene una plaza ya sea de confianza o de base.

La situación del personal que trabaja en Juzgados Cívicos preocupa a la CDHDF porque carecen, además, de recursos de papelería y de equipo de oficina que no les permite realizar sus funciones en condiciones adecuadas. Algunos Jueces y Secretarios ocupan instalaciones deterioradas en donde hay presencia de fauna nociva e, incluso, algunos se localizan contiguos a anfiteatros por lo que las condiciones de trabajo no son higiénicas.

Los Juzgados Cívicos del Distrito Federal funcionan las 24 horas del día los 365 días del año, por lo cual el personal existente está organizado para cubrir turnos de 24 horas de trabajo por 48 de descanso, además hay turnos suplentes para fines de semana y días festivos.

La situación de falta de personal se dificulta aún más si se considera que una persona asume las tareas del personal cuya plaza se encuentra vacante.

En este orden de ideas, la organización cívica de la Ciudad de México requiere que, a la brevedad, se ocupen las plazas vacantes en todos los Juzgados Cívicos, incluyendo las de médico legista y policía, ya que ello permitirá que se brinde un mejor servicio a las y los habitantes del Distrito Federal para corregir infracciones a la Ley de Cultura Cívica y para mantener una convivencia armónica.



Se destacan quejas de adultos mayores sobre discriminación

A propósito del 15 de junio, Día Mundial contra el Abuso y Maltrato del Anciano, Emilio Álvarez Icaza Longoria, Presidente de la CDHDF, señaló que las y los adultos mayores que viven en la Ciudad de México no pueden ejercer sus derechos de la misma manera que las demás personas, ya que son atacados constantemente por el fenómeno de la discriminación, la cual se presenta lo mismo en el ámbito público que en el privado. La CDHDF trabaja al lado de las instancias que buscan desarrollar acciones prioritarias para dar vigencia real al derecho a la no discriminación.

Entre el 1 de enero al 30 de abril del 2006, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) recibió un total de 200 quejas de adultos mayores. Del total de quejas, 186 fueron concluidas y 14 continúan en etapa de investigación.

La negativa u obstaculización del derecho a petición y pronta respuesta fue un tipo de violación que se presentó en 19 casos, la negativa u obstaculización de asesoría en 18 y la negativa a protección en 11. En nueve ocasiones la violación se presentó por restricción, negativa u obstaculización de la adecuada protección judicial; en ocho ocasiones por injerencias arbitrarias o ataques a la dignidad y a la honra.

De acuerdo con el *Catálogo de Quejas*, la negativa u obstaculización a ser informado del procedimiento penal; la obstaculización, negación o injerencias arbitrarias en el derecho al trabajo y la violación u obstaculización de las garantías del debido proceso se presentaron en seis ocasiones cada una. En tanto, cinco ocasiones se registró la obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable al caso. En cuatro casos se registró la negativa a iniciar la averiguación previa, así como el uso desproporcionado de la fuerza. En tres ocasiones se registró detención arbitraria; negativa o abstención a proporcionar una respuesta adecuada, fundada y motivada a la petición de libertad anticipada; negativa u obstaculización de la coadyuvancia; obstaculización, restricción o negativa del derecho a la salud; obstaculización, restricción, injerencia arbitraria o negativa de los derechos



La CDHDF recibió 200 quejas de adultos mayores.

Fotografía: CDHDF.

de las personas con capacidades diferentes y violación u obstaculización de las garantías judiciales.

En la calificación de las quejas, las Visitadurías de la CDHDF reportaron que 175 casos se consideraron como presuntamente violatorios de derechos humanos; en 22 la CDHDF no tuvo competencia, dos están pendientes de calificar y uno resultó improcedente.

Aunque son muchas y muy diversas las instancias y autoridades señaladas por las y los peticionarios como responsables de violar sus derechos, 92 para los 200 casos, la Comisión registró que en su mayoría son instituciones y órganos encargados de procurar o administrar justicia y garantizar la seguridad pública. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) fue suscrita en 49 ocasiones. Asimismo, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en 12 ocasiones; la Secretaría de Gobierno fue mencionada en nueve casos; la Consejería Jurídica y de Servicios Legales en ocho; el Tribunal Superior de Justicia (TSJDF) en ocho y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en dos.

Otras autoridades involucradas en los hechos referidos fueron las Jefaturas Delegacionales en Gustavo A. Madero,

Cuauhtémoc, Tlalapan, Azcapotzalco, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Coyoacán, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Tláhuac y Xochimilco (en 24 ocasiones); la Secretaría de Salud (19), la Secretaría del Medio Ambiente (18); la Secretaría de Desarrollo Social (16); la Secretaría de Finanzas (ocho); la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (seis), la Secretaría de Transportes y Vialidad (cinco); la Jefatura de Gobierno (tres) y la Oficialía Mayor (uno).

Las causas de conclusión de las 186 quejas fueron: por solución a la queja durante su tramitación (74 casos); por orientación a la o el quejoso y/o a la o el agraviado (40 casos); por no existir elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos (34 casos); por falta de interés de la o el quejoso y/o de la o el agraviado en la continuación del procedimiento (17 casos); por no tener competencia (14 casos); por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos (tres casos); por desistimiento de la o el quejoso y/o de la o el agraviado (dos casos); por improcedencia (un caso) y por acumulación del expediente (un caso).



La CDHDF registró que en 92 de 200 casos de violación a los derechos humanos de adultos mayores, las responsables fueron instituciones de Seguridad Pública.

Fotografía: Arturo Ramos Guerrero, *El Grito*.



El nuevo sistema de justicia de adolescentes

La perspectiva de los derechos humanos

Considerando que la reforma del artículo 18 de la Constitución establece la obligación de que cada entidad federativa cuente con un nuevo *sistema de justicia de adolescentes*, se llevó a cabo el foro *El nuevo sistema de justicia de adolescentes en conflicto con la ley en el Distrito Federal. La perspectiva de los derechos humanos desde la sociedad*, que permitió analizar temas como la seguridad, la prevención del delito y el desarrollo de los jóvenes bajo el respeto de sus garantías individuales y sociales.

En el foro participaron representantes de la CDHDF, la Fundación Mexicana Reintegra A.C., la Asociación Nacional de Funcionarios y Ex Funcionarios para la Atención de Menores Infractores, la Comisión Especial de la Niñez, Adolescencia y Familia, el Instituto Mexicano de Prevención del Delito e Investigación Penitenciaria, el Indesol y la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores.

La CDHDF reconoce que la política pública, en materia de seguridad, no contribuye a la construcción de una cultura democrática en ejercicio de los derechos de las y los jóvenes; la idea de que son potencialmente peligrosos para la sociedad, se sigue fortaleciendo, y la ley de Cultura Cívica consolida este concepto al identificarlos como *predelincuentes*.

La reforma a este artículo es una oportunidad extraordinaria que permitirá un sistema de justicia eficaz y eficiente, porque tal sistema no ha funcionado adecuadamente hasta ahora, y una parte de la respuesta ante ello es precisamente la violación a los derechos humanos.



Fotografía: Jorge Claro León, Ciudadano golpeado en los separos.

Verdad, justicia y reparación

Desafíos para la democracia y la convivencia social

Hablar sobre democracia es también plantear posibilidades para la reconciliación entre el pasado violento de un gobierno y su sociedad actual. En México, crear una *Comisión de la Verdad*, es urgente. Conforme la manera en que se revise el pasado se fortalecerá la sociedad y los procesos de justicia institucionales.

Los presentadores del libro *Verdad, justicia y reparación. Desafíos para la democracia y la convivencia social*, editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (Internacional IDEA), coincidieron en que es necesario satisfacer demandas de un pasado que no se ha resuelto del todo, ya que sus procesos nos pueden alcanzar. La conciliación es un proceso que entrelaza verdad, justicia y reparación del daño, por lo que trata de sustituir la cultura de la violencia y reparar el daño social e individual provocado por conflictos pasados.

El texto expone los desafíos de reconciliación democrática en Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala y Perú, y parte de la perspectiva en la que no existe una solución única para este reto.

Participaron en la presentación: la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el IIDH y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).





Los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia

El Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos: “Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas”, se llevó a cabo los días 14 y 15 de julio en la Ciudad de Guanajuato, con 100 participantes de Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, pertenecientes a instituciones relacionadas con derechos humanos, electorales, acceso a la información, fiscalización, observación laboral, legislativa, administrativa, gobierno municipal y universidades públicas.

Sus acuerdos fueron inscritos en la Declaración de Guanajuato, documento que sustenta los contenidos propositivos para consolidar la democracia mediante reglas de aplicación y formación en la autonomía, transparencia, formación de servidores públicos y rendición de cuentas.

I. Justificación

Los Organismos Públicos Autónomos (OPA) deben buscar convertirse en fundamento para fortalecer un Estado democrático de Derecho; equilibrar a las autoridades, la aplicación de normas y las necesidades sociales, bajo la observancia integral de los derechos de las personas. Las características de este tipo de instituciones son bastante similares; algunas, al no contar con la autonomía necesaria con respecto del Poder Ejecutivo, se ven limitadas en sus presupuestos o en la facultad de designar integrantes y consejos.¹

La democracia actual implica establecer instituciones y prácticas efectivas para la rendición de cuentas, que significa “la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público”. El ejercicio de la transparencia requiere, entre otras cosas la “publicación de documentos presupuestarios comprensivos y claros que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales.”² Es decir, proporcionar información sistemática, veraz, detallada y oportuna.³ Debido a esto, es prioridad que, los esfuerzos de cada uno de estos organismos, se encaminen a fortalecer los principios de autonomía, transparencia y rendición de cuentas, promoviendo las reformas legales necesarias, fortaleciendo y ampliando su actuación, con los recursos materiales y financieros adecuados.

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México 2003. p. 6

² Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, Cuadernos de transparencia núm. 3, 2004, p. 9

³ Athié, Alicia, *Información básica para la rendición de cuentas. Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos*, Colectivo por la transparencia, 2005, p. 3



Entre los ponentes destacó la participación de Jesús M. Ramos Montiel, Emilio Álvarez Icaza Longoria, Manuel Vidaurri Aréchiga, Daniel F. Chowell Arenas y Mario Gutiérrez Covarrubias.

Fotografía: CDHDF.

Debido a lo anterior es prioridad que, en concordancia con estándares internacionales, como podrían ser los informes de comisiones, comités y de relatores especiales de mecanismos internacionales de derechos humanos que visitaron México, los esfuerzos de cada uno de estos organismos se encaminen a fortalecer los principios de autonomía, transparencia y rendición de cuentas, promoviendo las reformas legales necesarias, de manera tal que se fortalezca y amplíe su actuación en distintos ámbitos, dotándolos tanto de los recursos materiales como financieros adecuados para garantizar el cumplimiento de su mandato.

Consciente de lo anterior, la Procuraduría de los Derechos Humanos en el estado de Guanajuato junto con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), con el apoyo de los organismos públicos de derechos humanos de Guerrero, San Luis Potosí y Sinaloa, convocaron al Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos: *Autonomía, gestión y rendición de cuentas*, llevado a cabo los días 14 y 15 de julio de 2006 en la ciudad de Guanajuato.

II. Congreso

El Congreso despertó un gran interés, lo que se reflejó en la participación de cien personas provenientes de 13 entidades federativas, representando a organismos públicos autónomos que, por la naturaleza de sus funciones, requieren independencia en la gestión pública en los ámbitos electoral, de acceso a la información, de vigilancia, control y fiscalización, así como en el uso de los recursos públicos, de resolución de controversias laborales, legislativo (federal y local), gubernamental (federal, estatal y municipal), de derechos humanos y de universidades públicas.

El objetivo principal del Congreso fue crear un espacio de reflexión e intercambio de información sobre las implicaciones legales, presupuestales y financieras de la gestión del gasto público en organismos autónomos y, al mismo tiempo, definir estrategias que fortalezcan la autonomía y la rendición de cuentas que requieren este tipo de organismos. Fue dirigido a las y los encargados de ejercer y vigilar el gasto público en los organismos que gozan o debieran gozar de autonomía presupuestal y de gestión.

La dinámica de trabajo se desarrolló en conferencias, paneles y mesas de discusión. La primera parte del programa contempló dos paneles y una conferencia que pusieron sobre la mesa de debate los temas relevantes del Congreso, para posteriormente pasar a mesas de discusión divididas en dos grandes bloques: gestión y control.

La inauguración estuvo presidida por el procurador general de Justicia de Guanajuato, Daniel Chowell Arenas, representante personal del Gobernador Constitucional del Estado, Juan Carlos Romero Hicks; el Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del poder Judicial de Guanajuato, Mario Gutiérrez Covarrubias; el diputado presidente del Congreso estatal, Carlos Alberto Robles Hernández; el secretario del Ayuntamiento de la capital del estado, en representación del Presidente Municipal, Jesús Ramos Montiel; así como por los titulares de los organismos públicos convocantes, Mtro. Emilio Alvarez Icaza Longoria, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y el Dr. Manuel Vidaurri Aréchiga, Procurador de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato (PDHEG).

Entre los temas principales abordados durante el primer panel, se encuentra el papel de los órganos fiscalizadores en el control presupuestal de los OPA; ahí se comentó que no basta restringir las auditorías a los aspectos contables, sino que deben tener un carácter preventivo, que busque brindar información de utilidad a la o él ciudadano, así como incorporar el uso de las nuevas tecnologías.

Asimismo, se habló de la importancia de autofiscalizarse mediante contralorías internas, nexo entre el ciudadano y la institución, ya que brindan credibilidad a sus acciones.

También se resaltó la necesidad de impulsar la claridad de la ley a fin de reforzar el compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, misma que en los OPA puede realizarse mediante el cumplimiento de las leyes y con el control y fiscalización tanto interna como externa de sus actividades. De la misma forma, la fiscalización tiene que concentrarse en la esencia de la organización, se tiene que ver reflejada en el ejercicio de control, la expectativa que tienen los ciudadanos de los diferentes servicios que se prestan.

Durante la conferencia magistral pudo advertirse que existe un consenso cada vez mayor ante la idea de que la democracia formal y la teoría clásica de la división de poderes ya no son suficientes para asegurar que las instituciones gubernamentales cumplan con su objetivo. Este es el fundamento esencial del surgimiento de los OPA. La tendencia internacional, una vez lograda la incorporación de estos órganos a la estructura estatal, es hacia la rendición de cuentas no sólo en materia de derechos humanos sino, también, en los ámbitos electoral, de combate a la corrupción, de acceso a la información y de transparencia.

Ante la necesidad de dar a los OPA mayor legitimidad, fuerza y autoridad, se plantean retos como el de habilitar una o un Contralor interno como un *motor dinámico* que empuje a su respectiva institución, de darles mayores facultades y presupuesto, de fortalecer sus consejos consultivos, de dar un enfoque estructural al procesamiento de quejas (en el caso de los organismos de defensa de derechos humanos) y de la permanente coordinación con la sociedad civil.

Por otra parte, el tema principal del segundo panel fue la autonomía de los organismos públicos en un Estado democrático de Derecho. Al respecto, se dijo que la transparencia y la rendición de cuentas, así como el control y la fiscalización mediante los órganos del Legislativo, son el mejor instrumento para asegurar la autonomía de estos organismos al mostrarle a la ciudadanía que se ejercen los recursos de manera eficiente y eficaz.

Se manifestó que la ética, la transparencia y la rendición de cuentas, mismas que caracterizan el trabajo profesional de los OPA, además de dar reconocimiento a la capacidad de respuesta institucional, constituyen condiciones básicas para la construcción de un modelo de gobernabilidad democrática. Es importante señalar que la autonomía no es sinónimo de autarquía, pues los recursos públicos son auditables independientemente de la naturaleza de la institución que los reciba.

Por la tarde del viernes 14 y la mañana del sábado 15, el trabajo del Congreso se dividió en dos mesas, una que abordó la gestión autónoma y la otra la transparencia y la rendición de cuentas que debe privar en la labor y el desempeño de los OPA.

III. Conclusiones

Mesa uno: Gestión autónoma

a) Presupuestos

Los OPA deben buscar constituirse en un pilar para el fortalecimiento de un Estado democrático de Derecho, así como crear un equilibrio entre la aplicación de la norma y las necesidades de la población, buscando siempre la observancia integral de los derechos de las personas. Su autonomía e independencia como instituciones de Estado —que no de gobierno— deben ser características fundamentales para su adecuado funcionamiento.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria obliga a los poderes Legislativo y Judicial, a los organismos autónomos y a la administración pública fe-

deral a observar las nuevas disposiciones que rigen el proceso presupuestario en su conjunto y, en particular, al presupuesto de egresos de la federación. Al respecto, deben tomarse en cuenta los aspectos más relevantes de esta ley, que son: a) responsabilidad de las finanzas; b) modernización presupuestaria; c) impulso al federalismo y d) transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, se debe vigilar el ejercicio del gasto durante el año para no excederse de los techos autorizados. Tan grave es lo anterior, como el subejercicio de los recursos. Existe la necesidad de contar con políticas programáticas presupuestales que contemplen medidas de austeridad en el gasto, para estar en apego al plan global de gobierno, pero que también contemplen las necesidades reales del servicio de cada organismo para responder a su mandato de acuerdo con la demanda ciudadana del servicio que se brinde por cada institución. El proyecto de presupuesto de los organismos autónomos debe basarse en criterios programáticos para poder determinar en qué se va a ejercer y con qué finalidad.

Al ejercer gasto público, los organismos autónomos están obligados a presentar cuenta pública, la cual debe ser entregada a la Secretaría de Finanzas. Lo anterior no implica que la cuenta pública que entreguen debiera ser sancionada por esa Secretaría, haciendo énfasis en que ello sólo obedece a un procedimiento necesario para que se integre y se rinda una sola cuenta pública al Poder Legislativo.

b) Ejercicio

El gasto, por su naturaleza, se divide en:

- Gasto corriente: Enfocado a funciones operativas, de ejecución. Concretamente es el gasto de operación.
- Gasto de inversión: Aquél que las entidades realizan en activos y que, por lo mismo, aumenta el patrimonio.

En los organismos públicos que, por su naturaleza, gozan de patrimonio propio, esta clasificación cobra especial relevancia y por ello deben mantenerse criterios específicos de clasificación del gasto y controles de los bienes patrimoniales, ya que estos bienes deben conservarse para la prestación del servicio de la entidad y no sólo deben contemplar la normatividad con corte presupuestal anual.

Es de consideración tomar en cuenta el gasto corriente del capítulo de los servicios personales y la pertinencia de homologar los salarios por niveles de responsabilidad en las distintas instancias de los organismos de Estado. El tabulador de percepciones salariales es la parte medular, ya



La transparencia, además de fiscalización, significa profesionalización y gestión institucional.

Fotografía: CDHDF.

que el carácter retributivo del salario debe prever medidas que aseguren que este sea equitativo en función de las responsabilidades y capacidades; Este tabulador debe prever rangos que permitan reconocer factores como la antigüedad y el desempeño. Hay necesidad de que los tabuladores se adecuen buscando incrementos que proporcionalmente beneficien más a los de niveles de menor rango para acortar la brecha en la escala de salarios entre los niveles operativos y los altos funcionarios. Todo esto es posible si se busca el acuerdo, el diálogo, y se evita que intervengan intereses políticos.

c) Autonomía y gestión presupuestal

La gestión autónoma del presupuesto permite agilizar administrativamente las labores. Esto es, se reciben ministraciones mensuales autorizadas de acuerdo con el presupuesto aprobado y ya no es necesario gestionar los pagos a terceros mediante las cuentas por liquidar emitidas por el sector central; de esta manera puede hacerse una planeación eficaz de los recursos y de los desembolsos que requieren para el pago de servicios y adquisición de bienes. Ello demanda contar con sistemas de registro que vinculen los registros presupuestales y contables, que brinden seguridad, reduzcan el margen de error y puedan ser instrumentos de control y de mejor programación de los flujos financieros.

Muchos de estos organismos han pasado de ser un organismo público descentralizado a uno autónomo. Al ser instituciones de reciente creación, las leyes que dictan las obligaciones aplicables en materia de control y registro presupuestal, así como las regulaciones de carácter fiscal, no prevén la aplicación que debe darse a estas normas en dichos organismos. La nueva vigencia de su autonomía no debiera modificar la observancia de las disposiciones fiscales respecto de las aplicables cuando se crearon como

organismos públicos descentralizados. También se discutió sobre la necesidad de que las disposiciones fiscales sean adecuadas para que contemplen el esquema al que deben sujetarse los OPA, generando de esta manera certeza jurídica en torno a: qué declaraciones deben ser presentadas; cuáles deben ser las obligaciones como retenedor de impuestos; si se encuentra obligado a presentar dictamen fiscal o bien si pueden aplicarse diversos estímulos fiscales.

Es importante hablar también de la fiscalización de los recursos que ejercen estos organismos, del alcance de ésta y de la necesidad de normar en la materia. En el caso de los institutos electorales y la competencia de éstos para fiscalizar gastos de precampañas, los órganos electorales estatales deben además estandarizar sus procedimientos de revisión contable, así como los procesos administrativos sancionadores respetando la diversidad, ya que es necesario que exista uniformidad para considerar a los partidos políticos, sujetos obligados en las leyes de transparencia estatales.

d) Servicio profesional de carrera

La transparencia no se limita a la fiscalización sino también incluye a la administración del personal y a la profesionalización de la gestión de las instituciones del Estado para evitar supeditarla a intereses políticos. Se debe buscar la eficiencia de las instituciones, por eso es indispensable la profesionalización de la o el servidor público. Un pilar importante en la operación del servicio profesional es la evaluación del desempeño y la competencia del personal, a partir de valores compartidos y reglas claras para todos (as) aquellos (as) que forman parte de la institución.

Con el servicio civil de carrera se pretende lograr la eficacia, e incentivar y regular la entrada y permanencia del personal; esto tiene que ser diseñado tomando en cuenta las características de la propia institución y no se puede

trasladar de un órgano a otro. Se busca ir más allá de quienes “dirigen” o administran una institución, con el fin de fortalecer un modelo de gestión que sea perdurable en el tiempo, contribuyendo con ello a dar continuidad a los servicios que se brindan a la ciudadanía. Este modelo de gestión debe estar orientado a combatir la burocracia, debe ser auditable y transparente. El servicio civil no tiene sentido si sólo se queda en la normativa, debe permear a toda la institución. La formación profesional y la capacitación deben ir vinculadas a las aptitudes y conocimientos generales para que lo que se sabe sea aplicado en la tarea que desarrolla cada elemento en su puesto de trabajo.

Mesa dos: Transparencia y Rendición de Cuentas.

a) Transparencia

Los OPA representan hoy en día un mecanismo que responde a demandas de participación ciudadana, en un nuevo esquema democrático del Estado de Derecho. Por ello, en el tema de transparencia y rendición de cuentas, los OPA deben estar a la vanguardia para ofrecer a la ciudadanía, cada vez más conciente y madura, servicios que permitan acceder a un buen gobierno. Esto ha sido posible gracias a la redefinición del espacio público, inhibiendo el paradigma de que los asuntos públicos sólo son del gobierno.

Los organismos gubernamentales deben tener una actitud proactiva hacia la y el ciudadano. Las instituciones no sólo tienen que limitarse al cumplimiento de la normatividad sino que, por el contrario, se debe invitar a la sociedad civil a participar, a dialogar y a construir una gobernabilidad con la participación ciudadana.

En el diálogo derivado de las mesas de trabajo se hizo patente el hecho de que, en los distintos estados y dependencias, existen diversos grados de avance en materia de transparencia y rendición de cuentas, por lo que es imprescindible que las y los servidores públicos a cargo, conozcan y retomen las mejores prácticas.

Es fundamental la construcción de la normatividad para acceder a la rendición de cuentas. El tema de transparencia es nuevo y se ha ido construyendo con la voluntad de las instituciones y a partir de la entrada en vigor de las leyes locales relativas, se ha hecho un esfuerzo por cumplir con su mandato. No obstante, estas leyes no son del todo claras lo cual dificulta, por una parte, a las instituciones dar debido cumplimiento y, por otra, también complica a las y los usuarios acceder a información de calidad. Incluso, en otros casos, hay múltiples formas de interpretar el acceso a la información. Por ello, sería conveniente

que los principales elementos del derecho a la información pública se eleven a rango constitucional.

Es muy importante no perder de vista que el ejercicio de la rendición de cuentas no sólo es un asunto de cumplimiento de leyes; al mismo tiempo entraña un cambio cultural, por lo que es necesario hacer grandes esfuerzos de comunicación al respecto.

Una herramienta fundamental para cumplir los objetivos en materia de transparencia es invertir y apoyarse en la infraestructura tecnológica adecuada; debe planearse la generación y el respaldo de información en medios magnéticos, tomando en cuenta el cambio constante en materia informática. Por ello, es necesario intencionar procedimientos y políticas de archivo que aseguren el resguardo de documentación tanto en medios impresos como electrónicos.

Sin embargo existe una necesidad de establecer criterios para catalogar y procesar la información que se ha y se sigue generando. Debe vigilarse la catalogación y clasificación de toda la información que se genera en la institución, tanto de carácter administrativo como la que deriva de las funciones sustantivas del organismo. De esta manera, se debe distinguir primeramente entre la información pública y la reservada, recordando que los datos personales siempre tendrán el carácter de confidenciales. Derivado de lo anterior, se discutió sobre la necesidad de establecer leyes locales de protección a estos datos, ya que debe haber un adecuado balance entre lo público y lo privado. Es necesario homologar la legislación, así como establecer claramente las reglas de excepcionalidad de la protección de los datos personales.

b) Medidas de fiscalización

La gestión de los órganos autónomos no es sinónimo de *autarquía*. Los OPA son sujetos fiscalizables; debemos propugnar que la ley sea clara y brindar certidumbre. En todo caso, el compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas es aún mayor, ya que se trata de un asunto ético y de corresponsabilidad de primer orden.

La rendición de cuentas en los órganos autónomos se puede realizar de dos formas: 1) Mediante la vigilancia de la propia ciudadanía con los mecanismos de transparencia; y 2) Con las instancias de control y fiscalización. Estas últimas se constituyen en los órganos de control interno de las instituciones y la fiscalización externa de sus actividades, debiendo prevalecer la primera sobre la segunda para asegurar la autonomía.

La auditoría no puede restringirse sólo a los aspectos contables; el consenso en las mesas de trabajo es que las

auditorías deben ser preventivas, deben ser revisiones al desempeño cuidando la definición de indicadores que permitan medir el avance en la gestión institucional, así como incorporar el uso de las nuevas tecnologías. En las auditorías de desempeño deben considerarse primeramente el de la institución como *un todo*, en el logro de su visión, misión y objetivos; y de manera paralela debe medirse el desempeño de las áreas que integran a la institución y el de las y los servidores públicos que en ella laboran.

Es pertinente llevar a cabo revisiones continuas de carácter interno, cuyo valor de oportunidad sea vital, en virtud de que las medidas preventivas constituyen la mejor manera de garantizar un manejo eficiente y transparente de los recursos.

De la misma forma, la fiscalización tiene que concentrarse en la esencia de la organización. Se tiene que ver reflejada, en el ejercicio de control, la expectativa que tienen las y los ciudadanos de los diferentes servicios que se prestan.

Así, se tienen que construir indicadores del desempeño, revisar el impacto de las actividades que se realizan, para ayudar a abatir uno de los grandes problemas que nos aquejan, la ineficacia y la ineficiencia en el ejercicio de la gestión.

Para que estos organismos gocen de plena autonomía, no pueden ser sujetos de fiscalización de las instancias dependientes del Poder Ejecutivo. No obstante, se reconoce la necesidad de intervención de los órganos superiores de fiscalización. Al ejercer recursos públicos se está sujeto al esquema básico normativo sobre la integración de la cuenta pública y ésta debe ser fiscalizada por la instancia competente designada por el Poder Legislativo local. Esto es, el presupuesto que ejercen los OPA es designado y autorizado por el Legislativo y, por tanto, a éste se le deben rendir los informes sobre la manera en que fue ejecutado.

En este sentido, concurren en la revisión los órganos de control interno y los órganos de fiscalización superior; por ello es conveniente potenciar los esfuerzos de fiscalización en las entidades, aprovechando la experiencia de las instituciones, mediante la firma de convenios de colaboración.

Hay que tener presente que muchas veces no hay conceptos claros en la normatividad sobre las facultades que tienen órganos superiores de fiscalización; Esto en ocasiones ha significado cierto margen de discrecionalidad que, desgraciadamente, se ha utilizado políticamente, representando un peligro para la autonomía de los organismos, por lo que debe seguirse dialogando en orden a

formar una red de trabajo continua que de solución a este problema.

Es muy importante que los órganos autónomos se apoyen en las auditorías externas, pero la parte esencial debe recaer en la autofiscalización mediante sus contralorías internas, al convertirse finalmente en el nexo entre la o el ciudadano y la institución, brindando credibilidad a sus acciones. En este sentido es importante impulsar medidas para que las y los auditores que se designen, cuenten con certificación especializada en las materias de contabilidad y auditoría gubernamental.

Tomando como premisa que los OPA son parte del Estado, es innegable que quienes laboran en ellos son servidores (as) públicos (as) sujetos (as) a un esquema de responsabilidades. No obstante, existe incertidumbre jurídica sobre las actuaciones que en esta materia llevan a cabo las Contralorías Internas. Existen diversos criterios interpretativos sobre la competencia de sus actuaciones y de los recursos que pueden hacer valer los servidores públicos sobre los que haya recaído una resolución, así como de la concurrencia de distintas vías legales para irregularidades en materia laboral, administrativa o penal, en que pudieran incurrir los servidores públicos de los OPA.

También tiene que legislarse en materia de resarcimiento del daño y definirse sobre la recuperación que por medio de imposición de sanciones, se haga en el ámbito de los OPA.

Finalmente, la transparencia, la rendición de cuentas, el control y la fiscalización —mediante la vigilancia ciudadana—, los órganos de fiscalización del Legislativo y los órganos de control interno, son los mejores instrumentos para asegurar la autonomía de los OPA, al mostrar a la ciudadanía, con total transparencia, que se están ejerciendo los recursos de manera eficiente y eficaz, cumpliendo los objetivos fundamentales que dan origen a los organismos autónomos.

Para cerrar el Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos evento, se llevó a cabo una sesión plenaria que reunió a todas y todos los participantes con el objeto de conocer las conclusiones de cada una de las mesas de trabajo y de redactar la Declaración de Guanajuato, que contiene las conclusiones y acuerdos asumidos en los trabajos del Congreso.

Se tiene la certeza que esta iniciativa, considerada pionera en el país e impulsada por los organismos públicos de derechos humanos del Distrito Federal y de Guanajuato, sólo constituyó un primer paso para fortalecer a la autonomía, a la gestión y a la rendición de cuentas de este tipo de instituciones, pero se cuenta con la confianza de ir por *buen camino*.

Declaración de Guanajuato

Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, convocado por la Procuraduría de Derechos Humanos en el estado de Guanajuato y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Las y los participantes en el Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos sobre Autonomía, Gestión y Rendición de Cuentas, celebrado en la Ciudad de Guanajuato los días 14 y 15 de julio de 2006, provenientes de las entidades federativas de Aguascalientes, Campeche, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, México, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas, y con mandato en derechos humanos, electorales, acceso a la información, fiscalización, control, laboral, legislativo federal y local, gobierno estatal y municipal, justicia y de lo contencioso administrativo y universidades públicas, llegaron a las conclusiones y consideraciones siguientes:

1. **Reconocen** la necesidad de fortalecer la autonomía, la transparencia y la rendición de cuentas de los Organismos Públicos Autónomos de México, como elementos esenciales de un Estado Democrático de Derecho.
2. **Reiteran** su compromiso de fomentar la cultura de legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, que busque consolidar e incrementar la credibilidad de la función pública, fortalecer a las instituciones, incidir en un aparato administrativo más eficiente y facilitar una participación ciudadana informada.
3. **Se comprometen** a fortalecer y consolidar los principios de independencia, autoridad moral y autonomía, tanto de gestión como presupuestaria, de los Organismos Públicos Autónomos a los que pertenecen, promoviendo iniciativas de reforma legales e institucionales.
4. **Reconocen** la importancia de garantizar una personalidad jurídica propia de los Organismos Constitucionales Autónomos que les permita ejercer en forma independiente su autonomía operacional para ocuparse de los asuntos de su competencia.
5. **Llaman** respetuosamente a los poderes legislativos federal y estatales a promover las iniciativas necesarias tendientes al fortalecimiento de la autonomía de los Organismos Públicos, en virtud de su aportación a la consolidación democrática en México.



La Declaración de Guanajuato fue establecida por 13 entidades federativas en el Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.

Fotografía: CDHDF.

6. **Subrayan** la importancia de construir indicadores para la medición del desempeño, que permitan mejorar la gestión institucional y que homologuen las reglas y procedimientos para la transparencia y la rendición de cuentas.
7. **Consideran** que los órganos de control interno realizan una función esencial y deben ir más allá del trabajo técnico de revisión de auditorías financieras, a través de la implementación de medidas preventivas que eviten la comisión de irregularidades y aseguren un mejor ambiente de control interno, estableciendo procesos de autoevaluación y la ejecución de auditorías del desempeño que fortalezcan a las instituciones para que brinden un mejor servicio a las y los ciudadanos.
8. **Reconocen** la responsabilidad social que tienen los Organismos Públicos Autónomos ante una ciudadanía cada vez más interesada y comprometida con los asuntos públicos y en el ejercicio de sus derechos.
9. **Consideran** la importancia de la publicación de documentos presupuestarios comprensivos y claros que, de forma transparente, ofrezcan información y datos detallados sobre la operación gubernamental.
10. **Reiteran** que los Organismos Públicos Autónomos deben disponer de diversos materiales de información y difusión sobre transparencia y rendición de cuentas y los mecanismos tecnológicos necesarios para distribuir esta información de forma eficaz y eficiente.
11. **Se comprometen** a diseñar e impulsar una estrategia de comunicación social que aproveche el impacto de los medios de difusión masiva, para promover una cultura de la transparencia y rendición de cuentas.
12. **Reconocen** que el fortalecimiento al servicio profesional de carrera como una pieza fundamental para la consolidación institucional y la profesionalización de los organismos públicos autónomos, por lo que impulsarán las acciones necesarias para su diseño y funcionamiento.
13. **Acuerdan** realizar el Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos, con el fin de continuar con los trabajos que fortalezcan la autonomía y la rendición de cuentas que requieren este tipo de organismos.

Dado en la Ciudad de Guanajuato, "Patrimonio Cultural de la Humanidad", a 15 de julio de 2006.



Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos
Autonomía/Gestión/Rendición de Cuentas



CODDEHUM - GUERRERO



Comisión Estatal de Derechos Humanos
San Luis Potosí



COMISIÓN ESTATAL de DERECHOS HUMANOS
SINALOA



Laurie Freeman/Informe especial de WOLA*

Estado bajo asalto: *narcoviolen*cia y corrupción en México

Las consecuencias indeseadas de la guerra contra las drogas¹

La guerra contra las drogas condujo a México a una profunda violencia en el 2005, especialmente a lo largo de la frontera norte. Los homicidios relacionados con las drogas se incrementaron drásticamente, y un grupo de ex soldados élite, que ahora se encuentran en la nómina de uno de los cárteles de droga, fueron responsables de numerosos secuestros y matanzas. Los cuerpos torturados de las víctimas de asesinato aparecieron frecuentemente al borde de las carreteras en los epicentros del narcotráfico del país, aunado a ello, cientos de víctimas, incluyendo más de 40 ciudadanos estadounidenses, desaparecieron sin dejar rastro. Desde las prisiones de máxima seguridad, los líderes de los cárteles continuaron dirigiendo sus negocios ilegales, matando a sus rivales presos, y ordenando ataques contra sus enemigos más allá de las paredes de la prisión. Salvajes balaceras explotaron en las calles de las ciudades a medida que los policías y soldados se enfrentaron contra los delincuentes, quienes en ocasiones eran los mismos funcionarios encargados de aplicar la ley pero sobornados por los traficantes.

Este año la *narcoviolen*cia alcanzó cifras récord y cerró con una nota escalofriante: la publicación de un video que muestra a cuatro hombres ensangrentados y atados describiendo a interrogadores no visibles su trabajo como sicarios para uno de los cárteles de drogas, y alegando la existencia de corrupción en los niveles más altos dentro de las instituciones de aplicación de ley en México. El video concluye cuando



* Representante del Programa de México y Políticas de Seguridad de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés). Traducción: Kristel Muciño.

¹ Extracto del informe especial de WOLA: Fundada en 1974 y con sede en Washington, DC, WOLA promueve los derechos humanos, la democracia y la justicia social y económica dentro de las políticas de Estados Unidos hacia América Latina. Para consultar el informe completo, ver la página: <http://www.wola.org/>.



un hombre es asesinado con un tiro en la cabeza a manos de una persona no visible en la escena.

Centenares de soldados y policías federales fueron desplegados a varias ciudades mexicanas acechadas por la *narcoviolencia*. Sin embargo, los asesinatos continuaron, en algunos casos con más frecuencia que antes. En la ciudad fronteriza de Nuevo Laredo, por ejemplo, que registró 180 homicidios en el 2005, se registraron 93 asesinatos en los primeros cuatro meses del 2006.

Debido a su capacidad para corromper y amenazar a los funcionarios públicos, los narcotraficantes se han convertido en la ley de facto en muchas ciudades mexicanas. La gente ve a la policía con desconfianza miedo, y cree que toda fuerza de seguridad pública —sea municipal, estatal, o federal— contiene un grupo vinculado a alguno de los cárteles.

Eliminar la violencia y corrupción que está afectando actualmente a México será sumamente difícil; y llegar al meollo detrás de los escándalos puede ser imposible. Pero es necesario reducir la violencia y corrupción causadas por el narcotráfico para que México se convierta en un país gobernado por el Estado de Derecho.

Sin embargo, la naturaleza del narcotráfico y de las políticas utilizadas para combatirlo muestra que México no puede lograr esta tarea por sí mismo. El gobierno de Estados Unidos debe compartir la responsabilidad con México de eliminar la violencia y corrupción por dos razones

fundamentales: Primero, la cocaína, la heroína, la marihuana y las metanfetaminas son traficadas en México para satisfacer la demanda estadounidense, la cual permanece constante y, en algunos casos, parece estar incrementándose. En segundo lugar, y principalmente, Estados Unidos fue quien tomó la decisión de prohibir dichas drogas, una estrategia que con toda probabilidad mantiene el consumo de drogas a un nivel más bajo que si existiera algún tipo de legalización, pero al costo de crear un gran *mercado negro* en donde la violencia y la corrupción son el *modus operandi*. No hay señales que indiquen que el partido demócrata o el republicano estén contemplando hacer un giro respecto a la actual postura de E.U. en relación a la prohibición de drogas, lo que significa que México tendrá que lidiar con las consecuencias en el futuro visible.

La prohibición de la droga tal como se aplica y se hace cumplir por Estados Unidos en la actualidad, puede tener la intención de lograr que el consumo de drogas sea bajo, pero no cabe duda de que estimula y nutre al crimen organizado, dentro y más allá de las fronteras de E.U. Las consecuencias, la aparición de organizaciones criminales más ricas y poderosas que crean caos y vulneran el estado de derecho, no son menos verdaderas por no ser intencionales. Pero los ciudadanos y los legisladores estadounidenses deben ser honestos sobre las consecuencias de este intercambio, y no ignorar la existencia de la corrupción y violencia que la prohibición y la continua demanda esta-

dounidense de drogas ilícitas han fomentado en México y en otros países de América Latina.

Esto no sugiere que incluso con una sostenida reducción en las ganancias generadas por el narcotráfico, México se transformaría de la noche a la mañana en un paraíso del buen gobierno y del estado de derecho. El narcotráfico no creó los problemas institucionales que han plagado por mucho tiempo a México, tales como la extensa corrupción, policías y procuradurías ineficientes y abusivas, y una judicatura débil. Pero el narcotráfico se alimenta de estos problemas, magnificándolos y exacerbándolos. El primer paso para encontrar estrategias más eficaces para reducir la violencia, es que ambos gobiernos, tanto el de Estados Unidos como el de México, reconozcan con franqueza que comparten la responsabilidad de las causas que la generan.

El informe especial WOLA analiza la situación actual del narcotráfico y la extrema *narcoviolen*cia que se ha generado en México en los últimos años, incluyendo los más de 2000 asesinatos desde el 2005, cuya gran mayoría permanece sin resolver. También analiza el impacto de las políticas estadounidenses y mexicanas que han intentado resolver los problemas de la violencia y corrupción, y ofrece recomendaciones sobre cómo México y Estados Unidos pueden enfrentarlos con más eficacia.

Es importante considerar que la prohibición de droga impuesta por Estados Unidos y el gran mercado estadounidense para las drogas ilícitas, hacen al desafío de garantizar seguridad y orden público en México mucho más difícil. Bajo estas condiciones, es improbable que se alcancen enormes mejoras. Se deben moderar las expectativas, de manera que mejoras más modestas pero más significativas sean la meta.

Conclusión del informe especial WOLA

La *narcoviolen*cia en México tiene su raíz en y es inseparable de las políticas estadounidenses: Por un lado, el gobierno estadounidense prohíbe drogas como la marihuana, la cocaína y la heroína, y por el otro, fracasa en reducir sustancialmente la demanda en Estados Unidos de estas sustancias ilegales. Por estas razones, este no es un problema que México pueda solucionar por sí solo.

La prohibición de drogas alimenta la violencia, simple y sencillamente. Una violencia similar no existe en los mercados de productos legales tales como el tabaco o el alcohol. Existen claras reglas y regulaciones para la compra y venta de estos productos, y cualquier conflicto puede ser manejado en el contexto del sistema legal. El gobierno de Estados Unidos, al elegir la prohibición, debe recono-

cer que la violencia, el árbitro del *mercado negro*, es una consecuencia natural. Los efectos secundarios de la prohibición son sumamente destructivos en México porque se alimentan de instituciones de por sí corruptas que tradicionalmente no han tenido la voluntad o capacidad de hacer cumplir la ley o proporcionar seguridad pública, lo que hace que la violencia se salga de control.

Puesto que es probable que el gobierno de Estados Unidos siga comprometido con la política de prohibición de drogas, es importante que el gobierno de ese país esté conciente de las consecuencias de asumir dicha política, y que piense con mucho más detenimiento en cómo ayudar a México a reducir la violencia que resulta como consecuencia, a tomar ventaja sobre los narcotraficantes y a llevar a los delincuentes más violentos ante la justicia. Mientras las drogas sean ilegales, habrá cierto nivel de *narcoviolen*cia. La pregunta es cómo reducirla.

Desafortunadamente, el gobierno de Estados Unidos ha ofrecido poco en respuesta a la violencia que aflige a México. El Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (International Narcotics Control Strategy Report, INCRS), un documento anual que detalla la política antidroga de Estados Unidos, apenas menciona la creciente *narcoviolen*cia en México, y mucho menos establece una estrategia para enfrentarla. Su receta para que México mejore su capacidad de combatir a las organizaciones narcotraficantes continúa siendo “mejor equipo, entrenamiento y herramientas de investigación” para la policía y las procuradurías, así como “reformas judiciales y a las procuradurías... para que los avances en cuanto a la calidad sean consecuentes con la capacidad para aplicar la ley”. Es difícil tomar en serio su evaluación sobre la calidad de la policía mexicana. Su declaración de que “la AFI se ha convertido en el elemento central de los esfuerzos [del gobierno de México] por generar instituciones de aplicación de ley más profesionales, honestas y eficaces” es difícil de reconciliar con las acusaciones de que algunos agentes de la AFI trabajan como los sicarios del cártel de Sinaloa, o con la afirmación incluso de la PGR de que un quinto de los elementos de la AFI fue investigado por actividad criminal.

En entrevistas, los funcionarios estadounidenses parecen estar genuinamente preocupados por la creciente violencia y corrupción en México, pero cuando se les pregunta qué se puede hacer, muchos muestran signos de desilusión y resignación. Por una parte, ven a la corrupción como algo endémico a México; ya han visto otros escándalos de corrupción y brotes de violencia parecidos. Por otra, tenían altas expectativas de que la administración de Fox iba a lograr avances importantes en cuanto a corregir la

corrupción e ineptitud de la policía, sensación que fue respaldada por la detención de importantes líderes de los cárteles, pero la AFI ha decepcionado las expectativas de los funcionarios estadounidenses de que ésta pudiera ser una policía limpia, efectiva y profesional. Los funcionarios estadounidenses al principio estaban emocionados por el impacto que el encarcelamiento de los principales traficantes tendría en el narcotráfico, pero estas expectativas también fueron desapareciendo.

Y es así que la política antidroga de Estados Unidos hacia México sigue en piloto automático, con pocas señas de que se está pensando seriamente en cómo ayudar a México lo más posible para que lidie con el problema de la *narcoviolenencia y narcocorrupción*. Los funcionarios estadounidenses ofrecen las mismas palabras alentadoras y en ocasiones lanzan reprimendas, por ejemplo, cuando el embajador Antonio Garza criticó al gobierno mexicano por “tender a enfocarse en las relaciones públicas en vez de la seguridad pública”.

Principalmente, los funcionarios estadounidenses urgen a México a seguir en el mismo camino, aún cuando las depuraciones de las policías y los despliegues, tanto de militares como de policías federales, no han logrado ni apaciguar la violencia, ni reducir el flujo de drogas o transformar substancialmente a las corruptas instituciones de aplicación de ley.

Los políticos en Estados Unidos deben ser honestos y reconocer que el aumento de crimen, violencia y corrupción es *la otra cara de la moneda* de una política que mantiene a los niveles de consumo relativamente menores de lo que serían sin ella —y que México está pagando el precio de esta decisión. Puesto que está decidido a continuar con la prohibición, el gobierno de Estados Unidos tiene la obligación de ayudar a México y a los otros países que están sufriendo la violencia criminal que esta política genera.

Para ayudar a México a reducir la *narcoviolenencia y narcocorrupción*, Estados Unidos debe:

- 1. Reducir la demanda de drogas en Estados Unidos a través de implementar más extensamente las estrategias de prevención basadas en evidencia, incrementar el acceso a tratamiento de alta calidad, y llevar a cabo una mejor supervisión de las personas con historial de ofensas de drogas que están bajo libertad condicional o bajo palabra.**

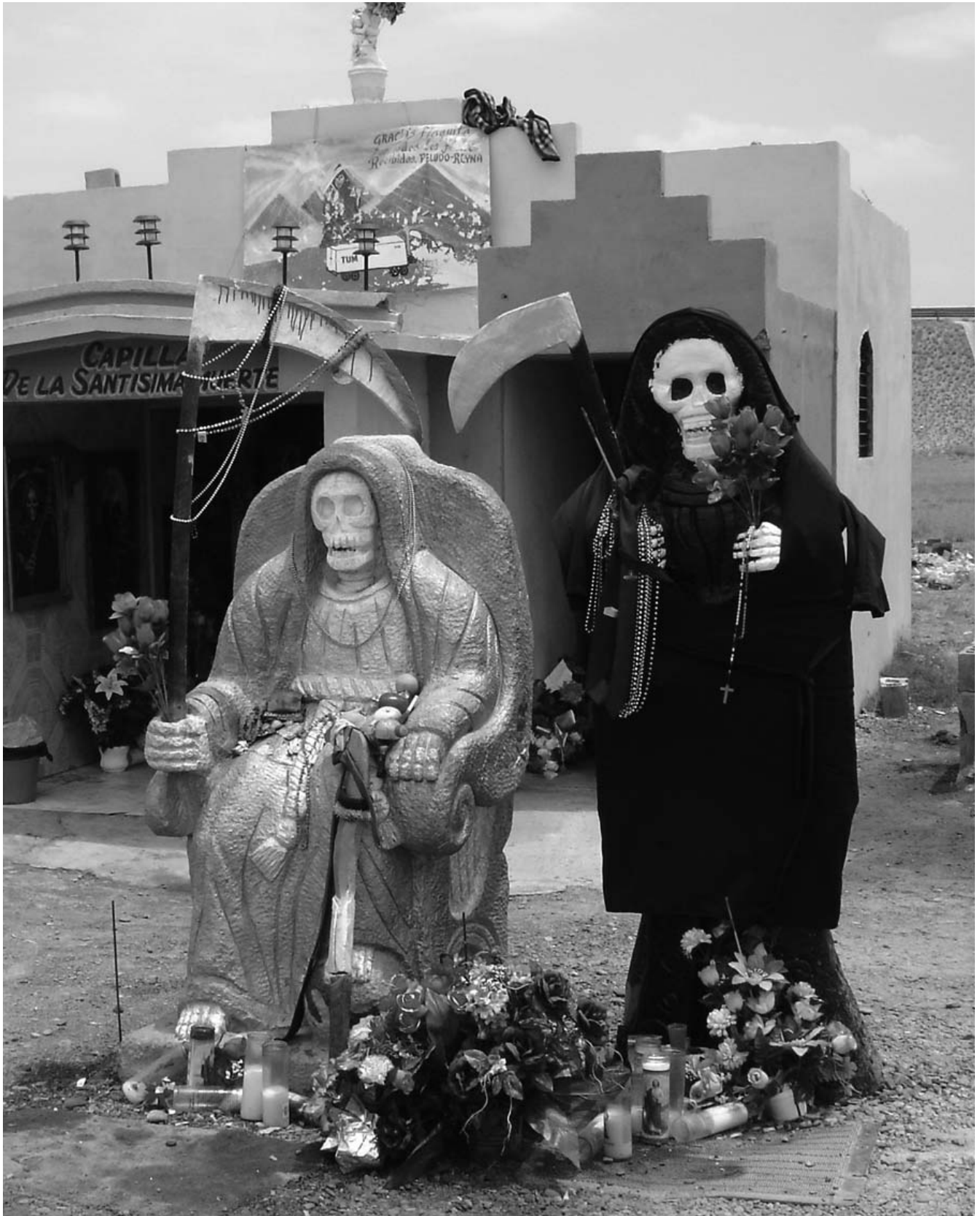
La competencia, cada vez más violenta, entre los cárteles mexicanos tiene un sólo objetivo: beneficiarse del mercado de la droga en Estados Unidos. El narcotrá-

fico es lucrativo porque millones de estadounidenses consumen drogas. Reducir significativamente la demanda estadounidense de la cocaína y heroína beneficiaría tremendamente a Estados Unidos y a México, así como también a los otros países que sufren los daños que causa el narcotráfico.

Ciertos programas escolares de prevención han demostrado reducir de manera efectiva los índices de consumo de sustancias lícitas como el alcohol y de sustancias ilícitas como la marihuana y la cocaína. Los beneficios de tales programas, en términos cuantitativos, son mayores que lo que cuesta ponerlos en práctica. Pero el potencial de los programas de prevención es limitado en la práctica, ya que solamente alrededor de la mitad de los distritos escolares tienen programas basados en análisis e investigaciones científicas, y un número aún menor de distritos están implementando estos programas con fidelidad. Ya sea que esto se observe desde el ángulo de la salud pública, educación o justicia penal, la inversión en programas de prevención efectivos vale la pena. El gobierno federal debería de hacer más para garantizar que todos los distritos escolares, pero sobre todo aquellos en donde los estudiantes tienen más riesgo de consumir sustancias, tengan los recursos y la técnica para implementar programas de prevención que en el pasado han probado tener éxito.

La eficacia del tratamiento para reducir el consumo de drogas se apoya en tres décadas de investigación científica y práctica clínica. Un sobresaliente estudio en California encontró que cada dólar invertido en tratamiento les ahorró a los ciudadanos, a nivel estatal, siete dólares que de lo contrario serían gastados a futuro, sobre todo en esfuerzos por prevenir la delincuencia. En comparación a las otras estrategias, el tratamiento también es una manera barata de reducir el consumo de droga. En 1994, el corporativo RAND encontró que para la reducción del consumo de la cocaína, el tratamiento entre los consumidores frecuentes es 23 veces más efectivo que la erradicación de la cosecha de la droga u otros esfuerzos dirigidos a atacar la oferta, 11 veces más eficiente que la prohibición, y tres veces más eficaz que imponer sentencias mínimas obligatorias.

Pero incluso el mejor tratamiento no puede ayudar a aquellos que no lo buscan, o a quienes no pueden acceder a él. De los 8.1 millones de estadounidenses que, durante el 2004, necesitaban tratamiento para el consumo de drogas ilegales, solamente 1.4 millones (17 por ciento) lo recibieron. En promedio, entre el 2003 y el 2004, las casi 250,000 personas que intentaron sin



Altar a la *Santa Muerte* en las afueras de Nuevo Laredo.

Foto: Laurie Freeman, WOLA.

éxito obtener tratamiento para el consumo de alcohol o drogas ilícitas mencionaron a los precios del tratamiento, ciertas limitantes dentro de sus seguros médicos y otras dificultades, como los obstáculos.

Los beneficios del tratamiento tendrían aun más impacto si se incrementara la participación de los consumidores frecuentes en los programas de rehabilitación, pues son ellos quienes generan las mayores ganancias para los narcotraficantes. Aunque los consumidores frecuentes representan una minoría de la población que consume drogas, son ellos quienes consumen la gran proporción de la cocaína y heroína que se vende en Estados Unidos, pues en comparación, utilizan cantidades más grandes de droga, con más frecuencia y durante periodos más largos de tiempo. Un consumidor frecuente de cocaína “toma 25 veces más droga en su vida que la persona promedio, la cual consume cocaína por un periodo de tiempo pero nunca se convierte en un consumidor frecuente”. Según se explicó en una renombrada publicación reciente sobre la política de control de drogas estadounidense, “el tratamiento ataca a la demanda directamente, mientras que los esfuerzos de aplicación de ley lo hacen al subir los precios. Así que, mientras el tratamiento inequívocamente reduce el valor monetario del mercado negro, la aplicación de ley puede que lo haga o no”.

Supervisar mejor a las personas que tienen un historial de ofensas de drogas y que están bajo libertad condicional o bajo palabra, aunado a la táctica de que su libertad dependa de su capacidad de reducir o eliminar su consumo de droga, podría disminuir aún más el consumo total de cocaína y heroína. Puesto que la mayor parte de la cocaína vendida en Estados Unidos es consumida por la gente que está por lo menos en algún nivel bajo el control del sistema de justicia penal, los esfuerzos por reducir la demanda de cocaína deben focalizarse en este grupo.

Para las personas en libertad condicional o bajo palabra que demuestran ser incapaces de abstenerse del consumo de drogas incluso bajo la amenaza de tener que pasar frecuentemente exámenes de droga y recibir sanciones predecibles, el tratamiento debe ser ofrecido o ser un requisito. Tal esfuerzo requeriría reinvertir en los sistemas de libertad condicional y bajo palabra, los cuales han sido descuidados a pesar de que los presupuestos para construir y operar prisiones han sido ampliados, y asegurar que el tratamiento de alta calidad esté disponible para la comunidad.

Un gran esfuerzo dirigido a la reducción de la demanda sobre estas líneas sería de mucha ayuda para Es-

tados Unidos, en términos de reducción del consumo de drogas y el costo de la salud pública y la justicia penal. Y asumiendo que no haya ningún cambio de postura frente a la prohibición, esta es la política estadounidense que más ayudaría a México. La gran integración económica entre México y Estados Unidos lo subraya. Es imposible que el gobierno de Estados Unidos abra su frontera al comercio legal y la cierre al cruce de enervantes. Mientras la demanda exista en Estados Unidos, los traficantes encontrarán maneras de satisfacerla, contrabandeando las drogas a través de los puertos de entrada legales o túneles que cruzan la frontera.

2. Fortalecer las regulaciones de las ventas de armas en Estados Unidos para dificultar que las armas vendidas en Estados Unidos caigan en las manos de delincuentes en México.

El fácil acceso a armas convencionales, automáticas y semiautomáticas, contribuye a la violencia que afecta a México. Debido a que la mayoría de las armas ilegales en México fueron originalmente obtenidas legalmente en Estados Unidos y luego revendidas en el *mercado negro*, el cerrar los huecos en las regulaciones de la venta de armas tendría un impacto significativo en la disponibilidad de armas de mano en México.

Un problema importante es que la revisión de antecedentes penales de compradores no siempre se aplica durante la venta de armas en Estados Unidos. Se estima que cuatro de cada diez armas en Estados Unidos fueron vendidas por distribuidores sin licencia y no se revisaron los antecedentes del comprador. A pesar de que la revisión de los antecedentes de compradores es un requisito para que los individuos puedan comprar armas de los distribuidores con licencia, en la mayoría de los estados, estas restricciones no son aplicadas durante las exhibiciones de armas o en algunos sitios de internet. Adicionalmente, muchos estados (incluyendo los estados fronterizos de Arizona, Nuevo México y Texas) no limitan las ventas de armas de mano, de ametralladoras o cartuchos. Consecuentemente, es relativamente fácil comprar armas con el fin de traficarlas a México, o que los delincuentes le paguen a alguien para que las compren por ellos. Limitar estas ventas ayudará a reducir el suministro de armas de los traficantes. Varias organizaciones, incluyendo Amnistía Internacional USA y la Campaña Brady para Prevenir la Violencia de Armas, han propuesto recomendaciones de políticas sobre cómo establecer y hacer cumplir regulaciones más estrictas y eficaces sobre la venta de armas.

El fortalecer las restricciones de la venta de armas en Estados Unidos hará más difícil que los narcotraficantes obtengan armas, pero no eliminará su capacidad para obtenerlas, especialmente si son fuertemente demandadas en México. La demanda de estas armas existirá mientras los narcotraficantes luchen por el control de las rutas de contrabando, y mientras puedan continuar llevando a cabo sus negocios.

3. Ayudar a México a restaurar el orden público y a proporcionarle a sus ciudadanos seguridad pública, apoyando una profunda reforma a las instituciones policiales y judiciales y llevando a los delincuentes más violentos ante la justicia.

Ante el incremento de violencia, la tendencia del gobierno mexicano ha sido llevar a cabo despliegues de policías y soldados, con la esperanza de que los delincuentes sean detenidos y que la presencia de estos elementos tenga un efecto preventivo. Esa es ciertamente la teoría detrás del *Operativo México Seguro*. Pero esta estrategia debería ser cuidadosamente reconsiderada en vistas de los índices de violencia en Nuevo Laredo.

En el mejor de los casos, esta estrategia empuja a los narcotraficantes a otras áreas, pero a medida que se desplazan a nuevas regiones, llevan consigo la violencia, la delincuencia y la corrupción. En el peor de los casos, un agresivo esfuerzo antidroga en realidad tiende a exacerbar la *narcoviencia* por dos razones: 1) la competencia por el control del tráfico aumenta cuando los individuos son desplazados de los territorios o estructuras que tenían anteriormente, y 2) las estrategias agresivas tienden a eliminar a las organizaciones criminales más débiles y a dejar en su lugar a las más despiadadas, corruptas y violentas. Otro problema con esta estrategia en México es que ésta asume que la policía y los soldados que son desplegados a restaurar el orden no sucumbirán ante la corrupción, que tanto ha diezmado a las fuerzas locales de la policía. Los Zetas deben de servir como una advertencia de que ni siquiera el ejército mexicano, considerado como la fuerza de seguridad más limpia y profesional en el país, es inmune a la corrupción.

En tiempos de crisis, buscar una solución inmediata es entendible. Pero ante la situación existente, muchas soluciones inmediatas después, queda claro que poco ha sido reparado y solucionado. Las instituciones de seguridad pública y de justicia continúan siendo ineficaces, poco profesionales, y corruptas, lo que las hace incapaces de imponer el orden público, propor-

cionar seguridad pública o llevar a delincuentes ante la justicia. El narcotráfico no es la única causa de los defectos y fallas del sistema de justicia, que tienen su origen en el pasado autoritario de México, pero ciertamente ha exacerbado estos problemas.

Dadas las continuas faltas de las instituciones de seguridad pública y de justicia, las autoridades en ambos lados de la frontera están tentadas a abogar que se incremente el papel del ejército mexicano en el combate a las drogas y el crimen organizado. Se cree que el ejército es más eficaz y menos corrupto que la policía, una impresión promovida por el hecho de que esta institución capturó a varios de los narcotraficantes más buscados en México. Pero involucrar al ejército en el combate a la droga es un error. A pesar de su prestigio, el ejército mexicano no es inmune a la corrupción; su carácter secreto y la falta de monitoreo externo pueden fomentar la corrupción y hacerla menos visible. La *narcocorrupción* dentro del ejército es una amenaza diferente y quizás mayor que la corrupción dentro de la policía, ya que el ejército es una institución poderosa e independiente y con poco control civil. Finalmente, el ejército y la policía tienen distintos roles que no deben de ser mezclados. El ejército está entrenado para usar fuerza total con el fin de derrotar a un enemigo, y como tal, no puede sustituir a las instituciones civiles policiales y judiciales. Incluso cuando el ejército es usado *temporalmente* para hacer lo que le corresponde a la policía, este esfuerzo raramente es acompañado por un plan de largo plazo para reformar y consolidar las instituciones civiles de seguridad pública y procuración y administración de justicia. Pero estas instituciones son necesarias para asegurarle seguridad pública a la ciudadanía y justicia a las víctimas de delito.

En vez de soluciones inmediatas o exhibiciones de fuerza, México necesita reformar seriamente sus sistemas de seguridad pública y de justicia, desde las instituciones policíacas y procuradurías hasta las cortes y prisiones. No hay sustituto para las instituciones que se encargan de proveer justicia. La crisis en Nuevo Laredo indica que urgen reformas policiales y judiciales, y que éstas son un proyecto de largo plazo.

El fortalecimiento a las instituciones de seguridad pública y del sistema de justicia en México requiere de esfuerzos en ambos lados de la frontera. Ultimadamente, México es el único responsable de reformar sus cuerpos policíacos e instituciones judiciales. Pero ya que estas instituciones están siendo atacadas por violentos cárteles, estimulados por la demanda estadounidense de drogas prohibidas, el gobierno de Estados

Unidos tiene la responsabilidad de ayudar con esta tarea. En el contexto de una continua política estadounidense de prohibición de droga, hay dos cosas importantes que Estados Unidos debería de hacer para ayudar a México a restaurar el orden público y promover la seguridad pública:

A. Apoyar una amplia reforma policial y judicial en México al cambiar el enfoque de los programas de asistencia estadounidenses: de un enfoque que privilegia el otorgamiento de entrenamiento y equipo, a uno que busca transformar las estructuras para que estén sujetas a mayores controles.

A pesar de que el gobierno estadounidense verbalmente apoya que se reformen las instituciones de justicia en México, la política antidroga de Estados Unidos en México se centra sobre todo en proveer a las instituciones de seguridad pública y de procuración y administración de justicia del entrenamiento y equipo necesario para la erradicación, interdicción y el intercambio de información. También hay un cierto énfasis en promover una carrera profesional dentro de la policía y de las procuradurías, y mejorar el intercambio y la coordinación de información dentro de México y a nivel binacional. Todas éstas medidas son necesarias para que estas instituciones sean más eficaces. Pero son insuficientes bajo la ausencia de reformas más fundamentales y estructurales de las mismas.

Primero, estas medidas no corregirán las deficiencias históricas de las policías de México, especialmente en un ambiente en donde el obstáculo principal para lograr tener instituciones que apliquen la ley de manera efectiva es la corrupción. Todo el entrenamiento del mundo no asegurará que los policías no sean sobornados por los narcotraficantes y se hagan de la vista gorda o les echen una mano. El simple hecho de depurar a los cuerpos policíacos y las procuradurías no es suficiente para erradicar la corrupción y la criminalidad. Segundo, el enfocar los esfuerzos en fortalecer la capacidad de la policía, en última instancia, sería poco efectivo si otras instituciones de justicia, incluyendo las cortes, no son fortalecidas y reformadas. De otra forma, los procesos en contra de los delincuentes serían infructuosos, porque los narcotraficantes intentarían corromper e intimidar a los Jueces, en lugar de sobornar a la policía o a las procuradurías, para evitar que se les responsabilice de sus crímenes. Estados Unidos debe promover que México reforme profundamente a las policías y procuradurías, a través de una reforma que ponga en prácti-

ca mecanismos para responsabilizar a los funcionarios por sus actos y establezca controles en las instituciones para disuadir, detectar y depurar la corrupción. La disuasión se alcanza a través de responsabilizar de sus actos a los funcionarios públicos, poniendo como ejemplo a aquellos que se han corrompido, así como también a través de controles regulares, los cuales incrementan la probabilidad de que la corrupción sea descubierta, y les demuestran a los policías y a los agentes de las procuradurías que están siendo observados.

Hasta la fecha ha habido poco progreso en esta área. México presume que un gran número de policías y agentes de las procuradurías han recibido sanciones administrativas como resultado de investigaciones internas, pero no está claro cuántas se convirtieron en sanciones penales para los funcionarios implicados. México tiene un historial de investigaciones penales que no conducen a ninguna conclusión, así como también de realizar depuraciones dentro de la policía en las cuales después no se castiga a nadie. El no responsabilizar a los individuos envía el claro mensaje a aquellos funcionarios encargados de aplicar la ley de que enfrentarían pocas o ninguna repercusión ante una conducta criminal. Sin una reforma a las instituciones mismas, cualquier agente nuevo puede aprender fácilmente las prácticas corruptas y criminales.

Además de la adopción de mecanismos para disuadir las prácticas negativas, se necesitan incentivos para promover las prácticas positivas. De acuerdo con las palabras de un funcionario estadounidense, los policías en México necesitan “tener una razón para levantarse en las mañanas e ir a trabajar” para que sientan que están haciendo algo valorado y digno. ¿Quién quisiera ser un policía en Nuevo Laredo o en alguna ciudad similar? Actualmente, su trabajo es de alto riesgo y no tiene casi ninguna recompensa, a excepción de lo que puedan conseguir a través de sobornos, extorsiones y otras actividades criminales. Esto atrae al tipo incorrecto de gente a la profesión, o enseña rápidamente el comportamiento incorrecto a aquellos que se incorporan con la intención de servir a la ciudadanía.

Los bajos sueldos son una invitación a la corrupción. En Nuevo Laredo, un policía municipal gana cerca de 600 dólares al mes, una cuarta parte de lo que ganan sus contrapartes en la policía de Laredo, aunque el costo de vida es similar y los riesgos asociados al trabajo son infinitamente mayores en Nuevo Laredo. Este sueldo apenas es suficiente para mantener a una familia, y ciertamente no es incentivo suficiente para no sucumbir ante la tentación de la corrupción. Aunque el



Elementos de la Policía Federal Preventiva patrullan en Nuevo Laredo.

Foto: Laurie Freeman, WOLA.

incrementar los sueldos no es suficiente para desalentar la corrupción, el asegurar que la policía gane un sueldo digno, y a la vez, promover la existencia de mecanismos para detectar y castigar la corrupción y la criminalidad, representan un buen comienzo para mejorar a las fuerzas policíacas.

En la ausencia de una verdadera reforma estructural del sistema de justicia, el gobierno mexicano debe resistir la tentación por aprobar nuevas leyes que conceden a la policía federal y a las procuradurías más poder y flexibilidad para investigar el crimen organizado. La propuesta de reforma judicial del Presidente Fox, por ejemplo, incluía negar las garantías del debido proceso legal a cualquier persona acusada de participar en la delincuencia organizada (definida ampliamente en México como cuando tres personas o más conspiran para cometer múltiples crímenes). Bajo el sistema de justicia penal de México, las procuradurías pueden ganar juicios basándose en la confesión del inculpado, lo que crea incentivos para extraer confesiones con tortura. El extraer confesiones es mucho más fácil que investigar realmente los crímenes, y permite que las autoridades clamen que los crímenes han sido solucionados. Dar a la policía y procuradurías el permiso para ignorar las

garantías que ofrece el debido proceso legal no mejorará su capacidad de investigación, al contrario, “eliminaría los incentivos para realizar investigaciones minuciosas, aumentando las probabilidades de condenar a personas inocentes y que algunos de los delincuentes más avezados permanezcan en libertad [haciendo que los fiscales] resulten menos efectivos en su lucha contra la delincuencia organizada”.

De la misma manera, hasta que no se reforme adecuadamente a las instituciones judiciales y de seguridad pública a nivel estatal, no es adecuado que México otorgue a las policías estatales y municipales la responsabilidad de investigar y perseguir al *narcomenudeo*, tal como el Congreso mexicano recientemente votó para que se hiciera. Primero, estas instituciones estatales son consideradas más incompetentes y corruptas que la policía federal; darles un papel en el combate a la droga aumentará las oportunidades para que se cometan abusos y corrupción. Adicionalmente, como hemos visto en Estados Unidos, la intensificación de los esfuerzos contra el *narcomenudeo* ha logrado llenar las cárceles estadounidenses con vendedores de drogas, pero los enervantes siguen estando tan disponibles como siempre.

B. Ayudar a México a llevar ante la justicia a los delincuentes más violentos

Apenas un número muy reducido de los homicidios relacionados a las drogas en Nuevo Laredo u otras ciudades plagadas por *narcoviolencia* son resueltos o perseguidos por las instituciones encargadas de procurar y aplicar la justicia, lo que convierte a la violencia en una manera muy atractiva para solucionar los conflictos, intimidar a los que critican la situación o eliminar a los rivales. Y cada nueva ola de homicidios que queda sin resolver mina aún más la credibilidad pública en la capacidad o voluntad del gobierno mexicano para castigar a los delincuentes violentos. Esto deja a los funcionarios públicos, periodistas y ciudadanos con incluso menos incentivos para resistir las intimidaciones de los cárteles —pues saben que de seguir sus principios no serán protegidos por las autoridades.

Las deficiencias dentro de las investigaciones son tan sólo parcialmente responsables de la impunidad de los homicidios relacionados a las drogas. En general, hay una falta de voluntad política para resolver o castigar estos crímenes, en parte por la corrupción y el miedo. Los funcionarios estatales argumentan que los homicidios pertenecen al fuero federal si están de alguna manera relacionados con las drogas. Los funcionarios federales hacen investigaciones que no llegan a ningún lado. Es fácil para las autoridades, en todos los niveles de gobierno, descartar a los homicidios como asesinatos entre traficantes, y al hacerlo, quitarse la responsabilidad de investigarlos, perseguirlos y prevenirlos: tan sólo es necesario decir que las víctimas se lo merecían y no llevar a cabo ninguna acción posterior. Ni siquiera los asesinatos de sus compañeros policías son investigados adecuadamente.

México necesita investigar los asesinatos, detener a los delincuentes que los cometieron y ordenaron, y llevar ante la justicia a los autores. El hacerlo enviaría una señal de que estos asesinatos no continuarán en la impunidad, lo que daría a los ciudadanos una razón para creer en la buena voluntad y capacidad del gobierno para hacer cumplir el Estado de Derecho. Sin embargo, si se lograra esto, también se daría un acertijo brutal: El encarcelar a los *líderes clave* de los cárteles, con toda probabilidad, abriría las puertas para que nuevos traficantes se incorporen al negocio, incitando una violenta lucha por la sucesión de los líderes. Pero no castigarlos por sus crímenes socava al estado de derecho. Por esto, el gobierno no debe dejar de lado su obligación de

garantizar la seguridad pública y de llevar ante la justicia a los delincuentes importantes por los incontables homicidios que han ordenado o llevado a cabo.

Debido a que México tiene todavía mucho por hacer para crear instituciones que puedan proporcionar confiablemente seguridad pública y justicia, aunado a que los narcotraficantes encarcelados han podido seguir dirigiendo sus violentas acciones desde la prisión, México debería por el momento considerar detenidamente la posibilidad de extraditar a Estados Unidos a los delincuentes más peligrosos para que éstos sean juzgados por narcotráfico y crímenes relacionados. Ciertamente, ya que Estados Unidos no tiene poca causa de las conductas criminales de los traficantes, comparte la responsabilidad de que éstos sean llevados ante la justicia. La extradición no debe ser vista como una panacea o excusa para no ayudar más a que se implemente una reforma en México, sino como una medida temporal que ayude a demostrar que el gobierno mexicano no cederá a los narcotraficantes violentos. El gobierno estadounidense tampoco debería insistir en la extradición sin comprometerse a ayudar a México a reformar sus instituciones de seguridad pública y del sistema de justicia para que éstas puedan funcionar correctamente en el futuro.

Llevar a los delincuentes violentos ante la justicia le permitirá al gobierno mexicano demostrar que está dispuesto y que es capaz de enfrentar a los poderosos narcotraficantes. El convencer tanto a los delincuentes como a los ciudadanos de este hecho incrementará la capacidad del gobierno de abordar a largo plazo su problema de crimen organizado. Los delincuentes que tengan conocimiento sobre las redes y estructuras de la delincuencia organizada deben de ser alentados a colaborar con los investigadores, y eso se dará de manera más fácil si ellos piensan que están en el *lado perdedor*. Y si los ciudadanos creen que su gobierno está trabajando para proteger a la ciudadanía, éstos apoyarán al gobierno, creando la voluntad política necesaria para lograr una reforma de largo plazo. Los esfuerzos incompletos o de poca convicción con respecto a una reforma judicial empeorarían la situación, ya que cuando fallen, reforzarán la impresión de que el gobierno es impotente frente al crimen organizado. Demostrando su fuerza, no con una mera exhibición de potencia, sino a través del Estado de Derecho, el gobierno mexicano será más exitoso en llevar ante la justicia a los delincuentes violentos y en garantizar seguridad pública para sus ciudadanos.

Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal

El pasado 20 de julio entró en vigor la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, la cual tiene como objeto promover y garantizar todos los derechos para todas las personas, sin discriminación alguna. Para ello, las autoridades del Distrito Federal deberán considerar las normas de derechos humanos como criterios orientadores de las políticas, programas y acciones de gobierno en la Ciudad.

Esta ley contempla medidas preventivas contra la discriminación y prohíbe expresamente aquellas prácticas discriminatorias más comunes, además de proporcionar una definición de discriminación que complementa y amplía el precepto constitucional de conformidad con los instrumentos internacionales en la materia.

Asimismo, instituye como política pública del Gobierno del Distrito Federal que el principio de igualdad y no discriminación, cruzará de manera transversal todas las acciones, medidas y estrategias que se implementen por parte de la administración pública local y los organismos autónomos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Entre otros aciertos, la ley contiene un catálogo de grupos en situación de discriminación, hacia quienes se destinan medidas positivas específicas a favor de la igualdad de oportunidades. También compromete a las autoridades del Distrito Federal para llevar a cabo medidas generales en beneficio de cualquier persona, pertenezca o no a un grupo mayormente discriminado.

Se creará con un Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, el cual estará integrado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un representante de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y los titulares de la Secretaría de Finanzas, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia, Instituto de las Mujeres y Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, todos del Distrito Federal.

En cuanto a las quejas o denuncias por presuntas violaciones al derecho a la no discriminación, este ordenamiento deja a salvo la competencia de la CDHDF cuando dichas violaciones se atribuyan a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal, de conformidad con las normas aplicables. Las quejas o reclamaciones entre particulares, serán atendidas y resueltas por el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal celebra la entrada en vigor de la presente ley y reconoce en esta legislación una expresión de voluntad política en la lucha contra la discriminación.



La nueva ley contempla medidas contra la discriminación y a favor de la igualdad de oportunidades.

Fotografía: María Luisa Santos, *Igualdad*.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

**DECRETO DE LA LEY PARA PREVENIR
Y ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN
EN EL DISTRITO FEDERAL.**

(Al margen superior izquierdo dos escudos que dicen: GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.- México, la Ciudad de la Esperanza.- JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL)

**DECRETO DE LA LEY PARA PREVENIR
Y ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN
EN EL DISTRITO FEDERAL.**

ALEJANDRO DE JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a sus habitantes sabed:

Que la Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

(Al margen superior izquierdo el Escudo Nacional que dice: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.- III LEGISLATURA) ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL III LEGISLATURA.

D E C R E T A

**LEY PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN
EN EL DISTRITO FEDERAL**

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en el Distrito Federal. Los beneficios que se deriven de esta Ley, serán aplicables a todas las personas y grupos en situación de discriminación en el Distrito Federal.

La aplicación de la presente ley corresponde a los entes públicos del Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

En el Distrito Federal todo particular o servidor público que cometa actos de discriminación quedará sujeto a

lo previsto en la presente Ley, sin perjuicio de las responsabilidades contenidas en otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 2. Corresponde a las autoridades locales de Gobierno del Distrito Federal, en colaboración con los demás entes públicos, garantizar que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados en los que México sea parte.

Los entes públicos deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos el ejercicio del derecho humano a la no discriminación e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del Distrito Federal y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

Artículo 3. La presente Ley tiene por objeto:

- I. Prevenir y erradicar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en el Distrito Federal, en los términos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los tratados internacionales y leyes aplicables; por lo que se deberán considerar las normas de derechos humanos como criterios orientadores de las políticas, programas y acciones del Distrito Federal, a efecto de hacerlos más eficaces, sostenibles, no excluyentes y equitativos. Para ello los servidores públicos involucrados tienen la obligación de respetar y de proteger la dignidad de todas las personas;
- II. Promover y garantizar todos los derechos para las personas que residen en el Distrito Federal, sin discriminación alguna;
- III. Establecer los principios y criterios que orienten las políticas públicas a favor de la no discriminación; y
- IV. Fijar los lineamientos y establecer los indicadores para la instrumentación y evaluación de las políticas públicas, así como las medidas positivas.

Artículo 4. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

- I. Administración Pública: El conjunto de órganos que integran la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal;
- II. Autoridades locales de Gobierno del Distrito Federal: La Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, todos del Distrito Federal;

III. Consejo: Al Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Distrito Federal;

IV. Delegación: Al órgano político-administrativo en cada demarcación territorial del Distrito Federal;

V. Ente Público: Las autoridades locales de Gobierno del Distrito Federal; los órganos que conforman la Administración Pública; los órganos autónomos por ley, y aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público, que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público;

VI. Esfera: Ámbito para ejercer influencia o aplicar la presente ley;

VII. Grupos en situación de discriminación: Se considerarán grupos en situación de discriminación las niñas, los niños, los jóvenes, las mujeres, las personas que viven con VIH-Sida, con discapacidad, con problemas de salud mental, orientación sexual e identidad de género, adultas mayores, privadas de su libertad, en situación de calle, migrantes, pueblos indígenas, y aquellos que sufran algún tipo de discriminación como consecuencia de las transformaciones sociales, culturales y económicas.

VIII. Identidad de género: La identidad de género se refiere a la manifestación personal de pertenencia a un género determinado, a la aceptación o rechazo entre el género biológico y el género psicológico;

IX. Joven: Persona cuya edad comprende el rango entre los 18 y los 29 años de edad;

X. Ley: La presente Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal;

XI. Medidas Positivas: Toda acción que, con el fin de establecer la igualdad de oportunidades y de trato de forma efectiva y real, permita compensar, corregir o redistribuir aquellas situaciones o cargas que son el resultado de prácticas o de sistemas sociales discriminatorios;

XII. Niña y Niño: Persona menor de 18 años de edad;

XIII. Orientación Sexual: La capacidad de una persona para sentirse atraída por las de su mismo sexo, por las del sexo opuesto o por ambas.

XIV. Persona adulta mayor: Aquella que cuente con sesenta años o más de edad;

XV. Persona con discapacidad: Todo ser humano que presenta temporal o permanentemente una disminución en sus facultades físicas, intelectuales, o sensoriales que le limitan realizar una actividad normal;

XVI. Persona en situación de calle: Todo ser humano quien sin contar con un espacio que pueda ser caracterizado como vivienda, aunque el mismo sea precario, se halle pernoctando en lugares públicos o privados,

XVII. Persona que vive con VIH/Sida: Aquella que ha contraído el Virus de Inmunodeficiencia Humano (VIH) y aquella que ha desarrollado la sintomatología que aparece cuando el sistema inmunológico se merma significativamente y se presentan ciertos signos o síntomas que en conjunto se denominan Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (Sida), y

XVIII. Pueblos indígenas: Aquellos grupos que se consideren así por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”

Artículo 5. Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o social, la nacionalidad o el lugar de origen, el color o cualquier otra característica genética, el sexo, la lengua, la religión, la condición social o económica, la edad, la discapacidad, las condiciones de salud, la apariencia física, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la ocupación o actividad, o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad real de oportunidades de las personas.

De igual manera, serán consideradas como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones, así como toda ley o acto que, siendo de aplicación idéntica para todas las personas, produzca consecuencias perjudiciales para los grupos en situación de discriminación.

Queda prohibida toda discriminación en los términos definidos en el presente artículo.

Artículo 6. No se considerarán conductas discriminatorias las siguientes:

- I. Las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas específicas y positivas del Distrito Federal que, sin afectar derechos de terceros, establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades;
- II. Las distinciones basadas en capacidades o conocimientos especializados para desempeñar una actividad determinada;
- III. La distinción establecida por las instituciones públicas del Distrito Federal encargadas de la seguridad social entre sus asegurados y la población en general;
- IV. En el ámbito educativo del Distrito Federal, los requisitos académicos, de evaluación y los límites por razón de edad;

V. Las que se establezca como requisitos de ingreso o permanencia para el desempeño del servicio público del Distrito Federal y cualquier otro señalado en los ordenamientos legales;

VI. El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna enfermedad, respecto de otra persona sana, y

VII. En general, todas las que no tengan el propósito de anular o menoscabar los derechos y libertades o la igualdad de oportunidades de las personas, ni de atentar contra los derechos específicos y la dignidad humana.

Artículo 7. La actuación de los entes públicos deberá ser apegada a los instrumentos nacionales e internacionales aplicables en materia de derechos humanos y no discriminación de los que México sea parte, así como las normas, declaraciones, principios, recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales.

Todo ente público o servidor público del Distrito Federal deberá abstenerse de efectuar prácticas discriminatorias por acción u omisión.

Es obligación de los servidores públicos y los titulares de los entes públicos adoptar todas las medidas para el exacto cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 8. Los entes públicos deberán vincular el diseño de las acciones de sus programas operativos anuales y sus presupuestos, según sea el caso, para el cumplimiento del objeto de esta Ley.

Artículo 9. En la aplicación de la presente ley intervendrán las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Consejo.

En la aplicación de este ordenamiento, cuando alguna disposición pudiera tener varias interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas en situación de discriminación.

Artículo 10. *Compete a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conocer de quejas o denuncias por presuntas violaciones al derecho a la no discriminación cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración e impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal, y; proporcionar a los particulares y a los demás entes públicos la asesoría y la orientación necesarias y suficientes para hacer efectivo el derecho humano a la no discriminación, todo lo anterior con base en sus atribuciones, principios y procedimientos.*

Artículo 11. Las quejas o reclamaciones entre particulares en las que se denuncien presuntas violaciones al derecho humano a la no discriminación, competen al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, de conformidad con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

CAPÍTULO II

SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN

Artículo 12. Se instituye como política pública del Gobierno del Distrito Federal, que el principio de igualdad y no discriminación regirá en todas las acciones, medidas y estrategias que implementen los entes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 13. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas de prevención destinadas a erradicar la discriminación en el Distrito Federal, las siguientes:

- I. Garantizar que sean tomadas en cuenta las necesidades y experiencias de las personas o grupos en situación de discriminación en todos los programas destinados a erradicar la pobreza y a promover espacios para su participación en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de los programas y políticas públicas correspondientes;
- II. Fomentar la educación contra la discriminación, que promueva los valores de tolerancia, la diversidad y el respeto a las diferencias, económicas, sociales, culturales y religiosas;
- III. Diseñar y desarrollar campañas de promoción y educación para concientizar a la población acerca del fenómeno de la discriminación, el respeto a la diversidad y el ejercicio de la tolerancia;
- IV. Fomentar la formación y capacitación de servidores públicos del Distrito Federal en materia del derecho humano a la no discriminación, y
- V. Promover y llevar a cabo estudios en materia de no discriminación, diversidad y tolerancia.

Artículo 14. Quedan prohibidas todas las prácticas discriminatorias que tengan por objeto distinguir, exhibir, restringir o menoscabar el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades.

A efecto de lo anterior, se consideran como prácticas discriminatorias las siguientes:

- I. Limitar o impedir el libre acceso a la educación pública o privada, así como a becas, estímulos e incentivos para la permanencia en los centros educativos, en los términos de las disposiciones aplicables;
- II. Incorporar contenidos, metodología o instrumentos pedagógicos en los que se señalen aspectos contrarios a la igualdad, o que difundan una condición de subordinación;
- III. Prohibir la libertad de elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo;
- IV. Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales;
- V. Limitar el acceso a los programas de capacitación y de formación profesional;
- VI. Negar o limitar información y acceso a los derechos reproductivos o impedir el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas;
- VII. Negar, obstaculizar o condicionar los servicios de atención médica, o impedir la participación en las decisiones sobre tratamiento médico o terapéutico dentro de las posibilidades y medios de las personas;
- VIII. Impedir la participación en condiciones de equidad en asociaciones civiles, políticas o de cualquier índole;
- IX. Negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos en el Distrito Federal, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno en el Distrito Federal, en los casos y bajo los términos que establezcan las disposiciones aplicables;
- X. Impedir o limitar el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes de cualquier otro tipo;
- XI. Impedir u obstaculizar el acceso a la procuración e impartición de justicia en el Distrito Federal;
- XII. Impedir que a las personas se les escuche en todo procedimiento judicial o administrativo en que se vean involucradas en el Distrito Federal, incluyendo a las niñas y los niños en los casos que la ley así lo disponga, así como negar la asistencia de intérpretes en procedimientos administrativos o judiciales llevados a cabo en el Distrito Federal, de conformidad con las normas aplicables;
- XIII. Aplicar o permitir cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la dignidad humana;
- XIV. Impedir la libre elección de cónyuge o pareja;
- XV. Promover o permitir la violencia en los supuestos a que se refiere el artículo 5 de esta Ley a través de mensajes e imágenes en los diversos medios de comunicación;
- XVI. Limitar la libre expresión de las ideas, impedir la libertad de pensamiento, conciencia o religión, o de prácticas o costumbres religiosas, siempre que éstas no atenten contra el orden público;
- XVII. Negar asistencia médica a personas que estén internadas en instituciones de salud o asistencia, principalmente seropositivos o con discapacidad;
- XVIII. Restringir el acceso a la información, salvo en aquellos supuestos que sean establecidos por las leyes del Distrito Federal, nacionales e instrumentos jurídicos aplicables;
- XIX. Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo saludable, especialmente de las niñas y los niños;
- XX. Impedir el acceso a la seguridad social en el Distrito Federal y a sus beneficios o establecer limitaciones para la contratación de seguros médicos, salvo en los casos que la ley así lo disponga;
- XXI. Limitar el derecho a la alimentación, la vivienda, la recreación y los servicios de atención médica adecuados, en los casos que la ley así lo prevea;
- XXII. Impedir el acceso a cualquier servicio público o a instituciones privadas del Distrito Federal que los brinden, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos;
- XXIII. Fomentar o permitir prácticas de explotación o tratos inhumanos, abusivos y degradantes;
- XXIV. Restringir u obstaculizar la participación en actividades deportivas, recreativas o culturales;
- XXV. Restringir o limitar el uso de la lengua o la práctica de usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables;
- XXVI. Limitar o negar el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para el aprovechamiento, administración o usufructo de recursos naturales en el Distrito Federal, una vez satisfechos los requisitos establecidos en la ley;
- XXVII. Incitar al odio, violencia, rechazo, burla, difamación, injuria, persecución o la exclusión en cualquier grupo o persona;
- XXVIII. Realizar o promover el maltrato físico o psicológico por la apariencia física, forma de vestir, hablar o gesticular;
- XXIX. Limitar o restringir el acceso a cualquier espacio público, empleo o centro educativo, por asumir públicamente su identidad de género u orientación sexual;
- XXX. Quitar de la matrícula de cualquier centro educativo a la mujer por motivos de embarazo;
- XXXI. Condicionar las oportunidades de empleo, permanencia o ascenso para las mujeres en condición de embarazo;
- XXXII. Limitar las oportunidades de empleo por condición de discapacidad o adulto mayor, siempre y cuando

esta condición no sea determinante para el buen desempeño de la vacante;

XXXIII. Restringir o limitar las oportunidades de empleo por ser egresado de alguna institución pública o privada de educación;

XXXIV. Restringir las condiciones o las oportunidades de empleo por situación de salud;

XXXV. Limitar las oportunidades de empleo por antecedentes penales, salvo en los casos en que la ley lo establezca;

XXXVI. Impedir el acceso a establecimientos mercantiles en términos de lo dispuesto en el artículo 5 del presente ordenamiento;

XXXVII. En general cualquier otra conducta discriminatoria en términos del artículo 5 de esta Ley.

CAPÍTULO III

MEDIDAS GENERALES A FAVOR DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Artículo 15. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas para mejorar las condiciones de vida, las siguientes:

I. Fortalecer los servicios de prevención, detección y tratamiento de enfermedades más recurrentes de los grupos en situación de discriminación;

II. Garantizar el acceso de los servicios de atención médica para los grupos en situación de discriminación, la cual debe tomar en consideración el consentimiento previo e informado y brindarse con pleno respeto a la dignidad humana e intimidad para impedir cualquier forma de coerción, tales como la esterilización sin consentimiento o pruebas obligatorias de enfermedades venéreas, detección de VIH/SIDA o de embarazo como condición para el empleo;

III. Llevar a cabo una política local que promueva, por métodos adecuados, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de erradicar cualquier discriminación a este respecto;

IV. Fomentar campañas de sensibilización dirigidas a los empleadores para evitar toda forma de discriminación en la contratación, capacitación, ascenso o permanencia en el empleo de las personas o al fijar sus condiciones de trabajo;

V. Elaborar una agenda de empleo para los grupos en situación de discriminación, que sirva de instrumento de apoyo a la inserción profesional y laboral de sus demandas de empleo;

VI. Crear programas permanentes de capacitación para el empleo y fomento a la integración laboral de los grupos en situación de discriminación congruentes con la ley de la materia;

VII. Desarrollar y aplicar políticas y proyectos para evitar la segregación de los grupos en situación de discriminación en la vivienda;

VIII. Invitar a los grupos en situación de discriminación a participar en proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de viviendas;

IX. Promover un entorno urbano que permita el libre acceso y desplazamiento para las personas con discapacidad, las personas adultas mayores y mujeres embarazadas;

X. Procurar la accesibilidad en los medios de transporte público de uso general para las personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres embarazadas, congruentes con la ley de la materia;

XI. Promover que todos los espacios e inmuebles públicos que presten servicios al público en el Distrito Federal, tengan las adecuaciones físicas y de señalización para su acceso, libre desplazamiento y uso, priorizando las necesidades de personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres embarazadas, congruentes con la ley de la materia;

XII. Procurar que las vías de comunicación del Distrito Federal cuenten con señalamientos adecuados para permitirles a los grupos en situación de discriminación el libre tránsito, congruentes con la ley de la materia, y

XIII. De acuerdo con lo previsto en las leyes aplicables, prevenir y erradicar toda práctica discriminatoria relativa al ingreso en todos los lugares y servicios previstos para el público en general; entre ellos restaurantes, hoteles, teatros y salas de variedades, discotecas u otros.

Artículo 16. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas en la esfera de la educación:

I. Promover el acceso de todas las personas al aprendizaje y la enseñanza permanente, sobre la base del respeto de los derechos humanos, la diversidad y la tolerancia, sin discriminación de ningún tipo;

II. Procurar la incorporación, permanencia y participación de los grupos en situación de discriminación en las actividades educativas regulares en todos los niveles;

III. Promover la integración educativa, en los niveles de educación obligatoria en el Distrito Federal;

IV. Prevenir la segregación de los estudiantes pertenecientes a grupos en situación de discriminación a partir de la generación de enseñanza pluricultural y bilingüe, y

V. Incluir en los planes y programas de estudio que competen al Distrito Federal contenidos relativos a la historia y los derechos de los grupos en situación de discriminación, así como alentar y fomentar la publicación de libros y otros materiales impresos, sobre el derecho a la no discriminación.

Artículo 17. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas relativas a la participación en la vida pública, las siguientes:

- I. Garantizar que todas las personas, sin discriminación, tengan acceso a la documentación necesaria que refleje su identidad jurídica, realizando programas especiales dirigidos a los grupos en situación de discriminación;
- II. Establecer mecanismos que promuevan la incorporación de los grupos en situación de discriminación a la administración pública y como candidatos a cargos de elección popular así como los que aseguren su participación en la construcción de políticas públicas;
- III. Promover el derecho de los grupos en situación de discriminación a participar en los procesos electorales en condiciones de igualdad, y
- IV. Fomentar la participación activa de los grupos en situación de discriminación, en la vida pública y social.

Artículo 18. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas en la esfera de la procuración y administración de justicia, las siguientes:

- I. Garantizar la igualdad de acceso al sistema judicial, proporcionando la ayuda necesaria de acuerdo a sus características específicas, a los grupos y personas en situación de discriminación, y
- II. Proporcionar, en los términos de la legislación en la materia, asistencia legal y psicológica gratuita; intérpretes y traductores a todas las personas que lo requieran, velando por los derechos de los grupos en situación de discriminación, en los procedimientos judiciales o administrativos en que sea procedente.

Artículo 19. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo entre otras medidas de protección contra la violencia hacia grupos o personas en situación de discriminación, las siguientes:

- I. Proteger la seguridad y la integridad de los grupos y personas en situación de discriminación, adoptando medidas para evitar los actos de violencia contra ellos, inves-

tigando y sancionando de resultar procedente a los autores de dichos actos u omisiones;

II. Fortalecer las acciones educativas para promover el respeto y la no violencia por parte de cuerpos de seguridad pública contra los grupos y personas en situación de discriminación en particular en los casos de arresto y detención, y;

III. Promover la comunicación y el diálogo entre los grupos y personas en situación de discriminación y los cuerpos de seguridad pública con el fin de evitar conflictos basados en prejuicios y discriminación.

Artículo 20. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas en la esfera de los medios de comunicación, las siguientes:

- I. Promover que los anunciantes, las agencias de publicidad y, en general, los medios masivos de comunicación, erradiquen contenidos que inciten al odio, la superioridad de algunos grupos y la discriminación;
- II. Fomentar, en coordinación con los medios masivos de comunicación, campañas de información que condenen toda forma de discriminación y violencia hacia los grupos en situación de discriminación, y
- III. Impulsar que los entes públicos destinen parte de sus espacios en los medios masivos de comunicación para promover y difundir el derecho a la no discriminación.

CAPÍTULO IV

MEDIDAS POSITIVAS ESPECÍFICAS A FAVOR DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Artículo 21. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas positivas a favor de la igualdad de oportunidades para las mujeres, las siguientes:

- I. Incentivar la educación mixta, fomentando la inscripción y permanencia en el sistema educativo de las niñas y las mujeres en todos los niveles escolares;
- II. Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papales a hombres y mujeres en igualdad de condiciones;
- III. Fomentar la libre elección del empleo;
- IV. Incentivar las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el empleo, entre otras, por razón de edad o estado civil;

V. Establecer en igualdad de condiciones la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para el trabajo de igual valor;

VI. Fomentar el acceso o la permanencia en el empleo por embarazo o solicitar en cualquier momento la realización de pruebas de gravidez;

VII. Auspiciar la participación política de la mujer y el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a cualquier cargo público en el Distrito Federal;

VIII. Ofrecer información completa y actualizada, así como asesoramiento personalizado, sobre salud reproductiva, derechos sexuales y métodos anticonceptivos;

IX. Garantizar el derecho a decidir sobre el número y espaciado de sus hijas e hijos, estableciendo en las instituciones de salud y seguridad social del Distrito Federal las condiciones para la atención obligatoria de las mujeres que lo soliciten, y

X. Procurar la creación de centros de desarrollo infantil y guarderías asegurando el acceso a los mismos para sus hijas e hijos cuando ellas lo soliciten.

Artículo 22. Los entes públicos, en el ámbito de su respectiva competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas positivas a favor de la igualdad de oportunidades de las niñas y los niños, las siguientes:

I. Instrumentar y ejecutar programas de atención médica y sanitaria para combatir la mortalidad y la desnutrición infantiles;

II. Impartir educación para la preservación de la salud, el conocimiento integral de la sexualidad, la planificación familiar, la paternidad responsable y el respeto al derecho humano a la no discriminación;

III. Promover y garantizar el acceso a centros de desarrollo infantil, incluyendo a menores con discapacidad;

IV. Promover las condiciones necesarias para que los menores puedan convivir con sus padres o tutores, incluyendo políticas públicas de reunificación familiar para migrantes y personas privadas de la libertad por resolución de la autoridad competente;

V. Preferir, en igualdad de circunstancias, a las personas que tengan a su cargo menores de edad en el otorgamiento de becas, créditos u otros beneficios;

VI. Alentar la producción y difusión de libros para niños y niñas;

VII. Promover la creación de instituciones que tutelen y guarden a los menores privados de su medio familiar, incluyendo hogares de guarda y albergues de estancias temporales;

VIII. Promover la recuperación física, psicológica y la integración social de todo menor víctima de abandono, explotación, malos tratos o conflictos armados, tomando como base el interés superior del niño, y

IX. Proporcionar, en los términos de la legislación en la materia, asistencia legal y psicológica gratuita e intérprete en los procedimientos judiciales o administrativos, en que sea procedente.

Artículo 23. Los entes públicos, en el ámbito de su respectiva competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas positivas a favor de la igualdad de oportunidades de las y los jóvenes, las siguientes:

I. Crear programas de capacitación y fomento para el empleo, y de apoyo a la creación de empresas;

II. Fomentar las actividades deportivas y crear espacios para la realización de dichas actividades;

III. Promover y difundir su participación en los asuntos públicos;

IV. Fomentar e incentivar sus expresiones culturales en todas sus manifestaciones;

V. Promover la cultura de la denuncia por cuestiones de discriminación y abuso de autoridad, entre otros;

VI. Ofrecer información completa y actualizada, así como asesoramiento personalizado sobre salud reproductiva, derechos sexuales y métodos anticonceptivos;

VII. Realizar campañas informativas en torno al respeto y la tolerancia a sus expresiones culturales características;

VIII. Llevar a cabo campañas de educación dirigidas a ellos para promover la no discriminación, y

IX. Diseñar programas de difusión dirigidos a ellos para dar a conocer el contenido de esta Ley.

Artículo 24. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas positivas a favor de la igualdad de oportunidades para las personas mayores de 60 años, las siguientes:

I. Hacer efectivo el acceso a los servicios de atención médica y seguridad social en el Distrito Federal, según lo dispuesto en la normatividad en la materia;

II. Procurar un nivel mínimo y decoroso de ingresos a través de programas, conforme a las leyes aplicables en la materia, que consistan en:

- A) Apoyo financiero directo o ayudas en especie, y
- B) Capacitación para el trabajo y de fomento a la creación de empleos.

III. Garantizar conforme a la legislación aplicable, asesoría jurídica gratuita así como asistencia de un representante legal cuando el afectado lo requiera.

Artículo 25. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas positivas a favor de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, las siguientes:

- I. Procurar y garantizar su incorporación, permanencia y participación en las actividades educativas regulares en todos los niveles;
- II. Promover el otorgamiento, en los niveles de educación obligatoria en el Distrito Federal, de las ayudas técnicas necesarias para cada discapacidad;
- III. Crear programas permanentes de capacitación para el empleo y fomento a la integración laboral;
- IV. Crear espacios de recreación adecuados;
- V. Informar y asesorar a los profesionales de la construcción acerca de los requisitos para facilitar el acceso y uso de inmuebles, y
- VI. Promover que en las unidades del sistema de salud y de seguridad social del Distrito Federal reciban regularmente el tratamiento y medicamentos necesarios para mantener y aumentar su capacidad funcional y su calidad de vida.

Artículo 26. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas positivas a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena, las siguientes:

- I. Establecer programas educativos bilingües y que promuevan el intercambio cultural;
- II. Implementar un sistema de becas que fomente la alfabetización, la conclusión de la educación en todos los niveles y la capacitación para el empleo;
- III. Crear programas permanentes de capacitación y actualización para los funcionarios públicos del Distrito Federal sobre la diversidad cultural;
- IV. Empezar campañas permanentes de información en los medios masivos de comunicación que promuevan el respeto a las culturas indígenas en el marco del derecho humano a la no discriminación;
- V. En el marco de las leyes aplicables en el Distrito Federal, cuando se fijen sanciones penales a indígenas, procurar que tratándose de penas alternativas, se imponga aquella distinta a la privativa de la libertad, así como promover la aplicación de sustitutivos penales y beneficios de preliberación, de conformidad con las normas aplicables;

VI. Garantizar que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetando los preceptos de la constitución y los aspectos emanados de los usos y costumbres, y

VII. Hacer efectivo, a lo largo de cualquier proceso legal, el derecho a ser asistidos, si así lo solicitan, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua.

Artículo 27. Los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas positivas a favor de la igualdad de oportunidades para los grupos con una orientación sexual diferente a la de la mayoría, las siguientes:

- I. Garantizar la libre expresión de su manera de vestir, actuar o pensar, siempre que no dañe a terceros ni atente contra el orden público;
- II. Promover la igualdad de trato en los ámbitos económico, político, social y cultural en todas las dependencias a su cargo;
- III. Promover condiciones de igualdad respecto a sus derechos;
- IV. Garantizar el libre acceso y permanencia a los servicios médicos, de acuerdo con los términos previstos en esta ley y demás ordenamientos sobre la materia, y
- V. Empezar campañas en los medios masivos de comunicación para promover el respeto por la diversidad de orientaciones sexuales y de identidad de género.

CAPÍTULO V

DEL CONSEJO PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA DISCRIMINACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 28. El Consejo es un órgano colegiado interinstitucional que tiene la función de promover y vigilar el respeto al derecho humano a la no discriminación, en beneficio de toda persona que se encuentre en el Distrito Federal, con la perspectiva del orden jurídico nacional e internacional en materia de derechos humanos.

Artículo 29. El domicilio del Consejo se ubicará en la oficina que tenga a bien designar su Presidente.

Artículo 30. El Consejo tiene por objeto:

- I. Promover el diseño e implementación de políticas públicas para garantizar la no discriminación, a favor de las personas en el Distrito Federal, y

II. Impulsar el desarrollo cultural, social y democrático en materia del derecho humano a la no discriminación en el Distrito Federal.

Artículo 31. Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo tendrá las atribuciones siguientes:

I. Actuar como órgano conductor de aplicación de la presente Ley, velando por su cumplimiento y la consecución de sus objetivos;

II. Promover y proteger el derecho humano a la no discriminación de las personas en el Distrito Federal, así como velar por la aplicación de las medidas positivas que garanticen la efectividad del derecho a la no discriminación;

III. Recibir en su domicilio quejas o denuncias por presuntas conductas discriminatorias provenientes tanto de servidores públicos o autoridades del Distrito Federal como de particulares, y remitirlas ante las instancias correspondientes para los efectos a que haya lugar;

IV. Invitar a sus sesiones a las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil y las personas físicas que estime pertinentes, a efecto de escuchar opiniones y experiencias en materia de no discriminación;

V. Celebrar convenios y acuerdos de colaboración con autoridades federales y de los Estados de la República, con los diversos órganos que componen la administración centralizada, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal, con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, de conformidad con las leyes respectivas, en beneficio de la promoción, protección y defensa del derecho humano a la no discriminación;

VI. Requerir a las autoridades competentes adopten las medidas positivas para erradicar, combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que produzcan discriminación.

VII. Diseñar los indicadores para la evaluación de las políticas públicas con perspectiva de no discriminación;

VIII. Diseñar, difundir y evaluar el Plan para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.

IX. Expedir reconocimientos a las instituciones y organizaciones que se distingan por la instrumentación de medidas antidiscriminatorias y a favor de la igualdad de oportunidades en el Distrito Federal;

X. Desarrollar, fomentar y coordinar la difusión de estudios multidisciplinarios sobre el derecho a la no discriminación;

XI. Realizar estudios sobre los ordenamientos jurídicos vigentes, y proponer, en su caso, las modificaciones que correspondan en el tema de la no discriminación;

XII. Emitir opinión ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en relación con las iniciativas de leyes o decretos en materia de no discriminación;

XIII. Divulgar los compromisos asumidos por el Estado Mexicano en los instrumentos internacionales que establecen disposiciones en materia de no discriminación, así como promover su cumplimiento por parte de los entes públicos del Distrito Federal;

XIV. Difundir y promover contenidos para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias en los medios de comunicación masiva, y

XV. Las demás que establezca la presente Ley para favorecer la aplicación de la misma.

Artículo 32. El Consejo se integrará por los miembros siguientes:

I. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

II. Un representante de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

III. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

IV. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y

V. Los titulares de las Secretarías de Finanzas, de Desarrollo Social, de Salud y de Seguridad Pública; de la Procuraduría General de Justicia; del Instituto de las Mujeres; y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, todos ellos del Distrito Federal.

Artículo 33. El cargo de miembro del Consejo será honorario. Cada miembro del Consejo contará con un suplente. Para la designación del representante de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los suplentes ante el Consejo, se atenderá a lo siguiente:

I. El suplente del Jefe de Gobierno del Distrito Federal será nombrado por éste, debiendo tener como nivel mínimo el equivalente a subsecretario;

II. El representante de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y su suplente serán propuestos por la Comisión de Gobierno y aprobados por el Pleno de esa autoridad local;

III. El suplente del Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal será designado por el Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, a propuesta de su Presidente;

IV. El suplente del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será nombrado por

éste, debiendo tener como cargo mínimo el de Director General;

V. Los suplentes de los titulares de las Secretarías de Finanzas, de Desarrollo Social, de Salud y de Seguridad Pública, todas del Distrito Federal, serán designados por éstos, debiendo tener como cargo mínimo el de subsecretario;

VI. El suplente del Procurador General de Justicia del Distrito Federal serán nombrado por éste, debiendo tener como cargo mínimo el de subprocurador, y

VII. Los suplentes de los titulares del Instituto de las Mujeres y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal serán nombrados por éstos, debiendo ocupar el cargo que jerárquicamente sea el inferior inmediato al de los propios titulares.

Artículo 34. Los miembros del Consejo tendrán las atribuciones y obligaciones siguientes:

I. Velar por el cumplimiento de las atribuciones del Consejo;

II. Integrar el quórum de las sesiones del Consejo;

III. Asistir y participar con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo;

IV. Solicitar la incorporación de asuntos en el orden del día de las sesiones del Pleno, y

V. Las demás que se deriven de la presente Ley.

Artículo 35. Los miembros del Consejo conducirán sus actuaciones bajo los principios de buena fe, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, confidencialidad, gratuidad e igualdad de oportunidades.

Artículo 36. El Consejo convocará a por lo menos cuatro invitados permanentes, distinguidos en la promoción o defensa del derecho humano a la no discriminación, para que participen con derecho a voz en las sesiones del Pleno. Tres de ellos deberán ser personas u organizaciones de la sociedad civil y el cuarto podrá ser el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; si este declinara la invitación, entonces su lugar será ocupado por otro miembro de la sociedad civil.

Artículo 37. La administración del Consejo corresponde a:

I. Su Presidente, que será el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

II. Su Pleno, y

III. Su Secretaría Técnica.

Artículo 38. Son atribuciones del Presidente:

I. Representar legalmente al Consejo;

II. Presentar al Pleno los programas de trabajo;

III. Cuando los asuntos que trate el Consejo así lo requieran, solicitar la presencia y la intervención del titular de cualquier otro ente público del Distrito Federal, el cual participará con derecho a voz únicamente.

IV. Suscribir los convenios y acuerdos de colaboración que el Consejo celebre, previa aprobación del Pleno;

V. Informar al Pleno sobre la atención, trámite y desahogo de los asuntos que se le hayan encomendado;

VI. Ejecutar las acciones que adopte el Pleno en el ámbito de sus atribuciones;

VII. Designar y remover al titular de la Secretaría Técnica del Consejo, con la ratificación del Pleno;

VIII. Presidir y coordinar los debates en las sesiones del Pleno;

IX. Poner a consideración del Pleno las acciones que sean competencia de dicha instancia, así como el proyecto de normas, lineamientos y demás documentos necesarios para el cumplimiento de las atribuciones del Consejo;

X. Presentar el informe anual de actividades del Consejo ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como difundirlo;

XI. Elaborar y presentar ante el Pleno el proyecto del Plan para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, y

XII. Las demás que le señalen la presente Ley y otras disposiciones legales y administrativas.

Artículo 39. Son facultades del Pleno:

I. Fijar las estrategias y políticas generales para la elaboración y evaluación del plan y el programa de trabajo, así como para el desarrollo de las demás actividades del Consejo, a fin de asegurar el pleno ejercicio del derecho a la no discriminación;

II. Establecer las bases de coordinación con las autoridades relacionadas con las atribuciones del Consejo;

III. Aprobar su Reglamento de Sesiones y demás normatividad necesaria para la organización y funcionamiento del Consejo, y

IV. Aprobar las acciones que adopte el Consejo conforme a las facultades establecidas en la presente Ley;

V. Crear Comisiones para el cumplimiento de las atribuciones del Consejo, y

VI. Las demás que le señalen esta Ley, y otras disposiciones legales y administrativas.

Artículo 40. Son funciones de la Secretaría Técnica:

- I. Participar con derecho a voz en las sesiones del Pleno;
- II. Substanciar el trámite de los asuntos sometidos a la consideración del Consejo;
- III. Llevar a cabo la notificación de las convocatorias IV. Registrar las acciones que adopte el Consejo;
- V. Auxiliar al Presidente en el cumplimiento de sus funciones;
- VI. Elaborar las actas del Pleno, llevar el registro y control de la documentación del Consejo, así como supervisar la elaboración de las versiones estenográficas de las sesiones del Pleno;
- VII. Elaborar el orden del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno, previo acuerdo con el Presidente;
- VIII. Representar al Consejo en los asuntos que el Pleno determine, y
- IX. Las demás que le confiera esta Ley, así como otras disposiciones legales y administrativas.

Artículo 41. El Pleno funcionará a través de sesiones ordinarias o extraordinarias. Las ordinarias se celebrarán por lo menos una vez al mes de acuerdo con el calendario de sesiones aprobado por el propio Pleno, mismas que serán convocadas por el Presidente. Las extraordinarias se celebrarán cuando existan causas urgentes que lo justifiquen y serán convocadas por el Presidente, o a propuesta de por lo menos cinco miembros del Consejo.

Las convocatorias a las sesiones consignarán la fecha, hora y lugar de la sesión, y deberán ser enviadas con una anticipación mínima de cinco días hábiles a la fecha de su celebración. A las convocatorias se anexarán el orden del día y la documentación relativa a los puntos a tratar.

En el caso de las sesiones extraordinarias éstas deberán de convocarse por lo menos con dos días hábiles de anticipación.

Las sesiones del Consejo estarán reguladas por el Reglamento que al efecto expida el Pleno. Dicho ordenamiento establecerá los mecanismos de votación para que todos los acuerdos y resoluciones tengan validez.

Artículo 42. En las sesiones, sin perjuicio de lo que al efecto establezca el Reglamento respectivo, se observará el procedimiento siguiente:

- I. El Presidente del Consejo dirigirá los debates y conservará el orden durante las sesiones;
- II. El Secretario Técnico, previa instrucción del Presidente del Consejo, deberá:

- a) Certificar el quórum establecido, el cual se considera existe cuando esté presente la mayoría simple de sus miembros incluido el Presidente, es decir, la mitad más uno de sus integrantes;
- b) Someter a la aprobación del Pleno del Consejo el acta de la reunión anterior, y
- c) Poner a consideración del Pleno del Consejo el orden del día.

III. Los acuerdos se tomarán por votación mayoritaria simple del Pleno del Consejo, y en caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

IV. En ningún caso quedará sin someterse a votación una determinada propuesta, y

V. La Secretaría Técnica levantará el acta correspondiente, que deberá contener un resumen de los asuntos discutidos y de las acciones adoptadas por el Pleno del Consejo, y entregará copia de ésta y de la versión estenográfica de la sesión respectiva a cada Consejero, a más tardar dentro de un plazo de cinco días hábiles contados partir del día siguiente en que concluya la sesión.

CAPÍTULO VI

DE LAS ACCIONES PARA INVESTIGAR Y SANCIONAR CONDUCTAS DISCRIMINATORIAS

Artículo 43. Para la sanción de conductas discriminatorias así como para la adopción de medidas administrativas con motivo de discriminación, el Consejo remitirá los casos de presuntas conductas discriminatorias a, entre otras instancias, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Delegación y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, a efecto de que, en su caso:

I. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conozca de quejas y denuncias y, en su caso, dicte las medidas a que alude su propia Ley, tratándose de los servidores públicos o autoridades del Distrito Federal que discriminen;

II. La Delegación, a través de su Dirección General Jurídica y de Gobierno, aplique las sanciones pecuniarias, revoque la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura o la autorización, o imponga la clausura, en términos de lo dispuesto por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, para el caso de los titulares de establecimientos mercantiles en los cuales no se preste el servicio de que se trate a toda persona que lo solicite, por motivos de discriminación, y

III. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación esté en aptitud de investigar presuntos actos y prácticas discriminatorias y de disponer la adopción de las medidas administrativas previstas en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, para el caso de los particulares que discriminen.

Lo anterior, sin detrimento de lo que establezcan otras disposiciones legales que resulten aplicables.

Artículo 44. El Consejo brindará orientación y asesoría jurídica a los interesados cuando reciba quejas o denuncias de las que se desprenda la posible comisión del delito de discriminación, previsto y sancionado por el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, a efecto de que la víctima del delito pueda acudir ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

TRANSITORIOS

PRIMERO. La presente Ley entrará en vigor el día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

SEGUNDO. La creación del Consejo deberá realizarse por acuerdo que emita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley.

TERCERO. El Reglamento de Sesiones del Consejo será expedido dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de esta Ley y deberá ser publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

CUARTO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, deberá convocar a la sesión de instalación del Consejo, dentro de los treinta días posteriores a la publicación del acuerdo al que se refiere el artículo Segundo Transitorio del presente Decreto.

QUINTO. En la sesión de instalación del Consejo, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal dará a conocer el domicilio del Consejo a que se refiere el artículo 29 del presente Decreto, así como los recursos para su funcionamiento.

Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de abril del año dos mil seis. POR LA MESA DIRECTIVA. DIP. MARÍA GUADALUPE CHAVIRA DE LA ROSA, PRESIDENTA. DIP. JORGE GARCÍA RODRÍGUEZ, SECRETARIO. DIP. MARÍA TERESITA DE JESÚS AGUILAR MARMOLEJO, SECRETARIA. (Firmas)

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para su debida publicación y observancia, expido el siguiente Decreto Promulgatorio, en la residencia oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México a los tres días del mes de julio de dos mil seis. EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, ALEJANDRO DE JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ. FIRMA. EL SECRETARIO DE GOBIERNO, RICARDO RUIZ SUÁREZ. FIRMA. EL SECRETARIO DE DESARROLLO SOCIAL, ENRIQUE PROVENCIO DURAZO. (Firma)



La ley contra la discriminación contempla incentivar las oportunidades de acceso del empleo en igualdad.

Fotografía: Lizeth Arauz Velazco, *Sin título*.

Participación

democrática: una experiencia en el ámbito escolar

Pippa Norris afirma que “nuestro país, comparado con otros de Latinoamérica, muestra una baja participación electoral, un involucramiento moderado en el sector voluntario y comunitario, una relativamente baja confianza interpersonal, una confianza moderada en instituciones políticas, una escasa participación en protestas y manifestaciones, una baja fe en los ideales democráticos y baja tasa de aprobación del desempeño de la democracia.”²

De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Juventud 2000* realizada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), se destaca que la *política formal* no está entre las preocupaciones de las y los jóvenes, ya que 80 por ciento declaró hablar *poco o nada de política* con sus padres y 90 por ciento dijo hablar *poco o nada de problemas políticos* con sus amigos. Por otra parte, 54 por ciento respondió que *definitivamente no confiaba en los políticos* o 40 por ciento dijo *confiar poco* en los mismos.

En esta encuesta, las personas que se desempeñan en el ámbito político resultaron ser en quienes menos confían las personas jóvenes, después de los judiciales. Por el contrario, la confianza la depositan en el personal médico (72 por ciento), docente (67 por ciento) y religioso (60 por ciento).³ Estas cifras proporcionan la visión del *camino que falta por recorrer* y de las líneas que hay que trabajar.

La construcción de una cultura democrática es tarea de todos

En ese contexto surgió, en el 2001, Hacia una Cultura Democrática (Acude), A. C., organización que promueve una cultura democrática en la vida cotidiana que se traduzca en acciones a favor de los niños, las niñas así como de las y los adolescentes.

¹ Acude: Hacia una Cultura Democrática, A. C.

² Pippa Norris, *El involucramiento Cívico: México desde una perspectiva comparada*, en: <http://www.gobernación.gob.mx/coloquio/Abs/05%20Norris.htm>.

³ Información obtenida de la página http://www.ilsb.org.mx/09proyectojovenes/lidyjovLecturas/cap_IV.htm, en “IV. Jóvenes: lo personal y lo político”.

Uno de los proyectos que Acude desarrolla es el denominado *una comunidad que aprende y participa*, que es una propuesta de intervención educativa dirigida a la población infantil, juvenil y adulta, así como a personal docente responsable de su socialización en el área de *educación ciudadana*, con la idea de desarrollar capacidades para alcanzar una participación crítica, propositiva, dialógica y activa en espacios *formales* y *no formales* de la Delegación Tlalpan.

Desde su nacimiento, Acude ha impulsado diversas estrategias educativas para promover acciones colectivas que atiendan las preocupaciones y propuestas que estos sectores expresan.

A principios del 2004, la asociación colaboró en una escuela primaria de la Delegación Tlalpan, con la intención de coadyuvar a promover una mayor participación de las y los integrantes de la comunidad educativa para mejorar las relaciones de convivencia cotidiana y la calidad en la educación.

Las acciones que Acude ha desarrollado del 2004 a la fecha tienen como eje central la promoción de la participación y el trabajo colectivo para buscar soluciones ante los problemas que manifiestan las y los menores, padres y madres de familia, así como educadores y educadoras.

Los derechos a la participación se constituyen como esenciales para crecer como personas. En la Convención sobre los Derechos del Niño se reconocen los derechos a la

opinión, a la libertad de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión; a la libertad de asociación, a la protección de la vida privada y a una información adecuada.

Siguiendo estos preceptos, Acude contó en el 2005 con el apoyo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), mediante el Programa de Coinversión Social, en el marco de la convocatoria *Fomento a iniciativas ciudadanas en materia de educación y promoción de los derechos humanos en el Distrito Federal*.

Contacto con la comunidad Tepeximilpa

Acude conoció la comunidad de Tepeximilpa desde el año 2001 cuando se inició el proyecto “Una comunidad que aprende y participa”, se formaron grupos de discusión con los niños y niñas de una escuela primaria con el fin de profundizar las que las y los menores manifestaron como sus principales preocupaciones en la Consulta Infantil realizada por el IFE en el año 2000, este mismo trabajo lo realizamos con las niñas y los niños escolares, que eran atendidos en la mañana en el Centro Comunitario de Tepeximilpa, los resultados de este proceso se presentaron en un festival comunitario que se realizó en la cancha de básquetbol de la colonia Ampliación Tepeximilpa.



El trabajo colectivo es parte de la solución ante menores, padres y madres, así como educadores y educadoras.

Fotografía: Laura Ivette González, *Sin título*.

Promoción de la participación infantil con grupos en lugares públicos

Para el año 2002, se promovió —en la misma comunidad— la participación de niños, niñas y jóvenes. Esta tarea se llevó a cabo en estrecha coordinación con el área de Educación y Enlace Territorial de la Delegación Tlalpan, y con los grupos vecinales locales Diamante 2000, adultos mayores de las colonias San Juan Tepeximilpa y Tepetongo (aledaño a Tepeximilpa), el Centro Infantil Popular “Las Palomas” y el Centro Comunitario de Tepeximilpa.

La metodología que seguimos con los grupos fue la siguiente:

1. Integrarlos y definir el marco de acción: presentación de objetivos y delimitación del tiempo que duraría el trabajo en la comunidad. Para iniciar el proceso se establecieron reglas de convivencia con la intención de construir un clima de confianza, respeto y participación.
2. Ubicar los temas de interés o preocupación del grupo respecto de su comunidad.
3. Realizar un plan de acción para coadyuvar a resolver el problema que por consenso se eligió, definiendo tareas, responsables, materiales y fechas de realización.
4. Dar seguimiento y evaluar las acciones que se propusieron, realizando los ajustes pertinentes.
5. Reflexionar sobre la experiencia adquirida, dándole un nombre a cada etapa para tomar conciencia del proceso del grupo y de los aprendizajes.

La interacción con los grupos de niños y niñas fue en un ambiente lúdico en el cual se realizaron actividades recreativas, culturales y de reflexión así como de trabajo colectivo. Los niños (as) diseñaron maquetas de su comunidad, limpiaron los vidrios del área de juegos infantiles, etcétera.

La metodología de trabajo con los grupos de jóvenes fue similar a la del trabajo con los niños (as). Algunas de las acciones que realizaron los grupos de jóvenes fueron pintar un graffiti, participar en un taller de dibujo, realizar visitas culturales, reflexionar sobre temas de sexualidad, entre otras.

El proceso se concluyó con los grupos de niños, niñas y jóvenes en el año 2004, con dos eventos públicos en la comunidad donde se mostró el proceso y los trabajos que realizaron. En estos eventos se contó con la presencia de autoridades de la Delegación Tlalpan y líderes de grupos locales.

La escuela primaria de la comunidad de Tepeximilpa

Por otra parte, en una escuela primaria de Tepeximilpa, Delegación Tlalpan, se inició un proceso de promoción de la participación de toda la comunidad. Se promovió la realización de una consulta con niños y niñas para ofrecer un mecanismo por medio del cual se escucharan sus inquietudes y propuestas. Expresaban el sentirse mejor en la escuela, en sus hogares y en su comunidad. Posteriormente, este ejercicio se llevó a cabo con padres y madres de familia para contar con sus puntos de vista y emprender acciones que mejoraran las relaciones y la calidad educativa de la escuela.

Éste fue un ejercicio de consulta que se realizó por primera vez en la escuela con toda la población y con el personal docente. Los resultados obtenidos fueron difundidos ampliamente entre todas y todos los involucrados.

Del dicho al hecho: las propuestas se tradujeron en acciones

Es importante destacar que con estos ejercicios no sólo se abrieron espacios para escuchar opiniones, sino que éstas se retomaron para el diseño del siguiente *Proyecto escolar* del ciclo 2004-2005.

A finales de 2004 se realizaron de nuevo las consultas y se señalaron algunos aspectos que requerían mayor atención y profundización. Los niños y las niñas mencionaron, por ejemplo, que les preocupaba lo relacionado con el tema de la violencia que se vive en la familia, en la escuela y en la comunidad; además manifestaron su deseo de tener una escuela y una comunidad limpias, sin basura ni perros callejeros.

Algunas de las acciones derivadas de estas consultas fueron:

- El programa con padres y madres de familia *Contra la violencia: eduquemos para la paz*.
- Una campaña de *escuela limpia* que logró la colaboración de las y los involucrados en la separación y reciclado de la basura.
- Una campaña de *no más líos de perros*, la cual creó conciencia en la comunidad sobre la importancia de cuidar y de responsabilizarse de levantar y tirar en la basura las heces de éstos animales.



Un paso importante en el proceso de democratización de la escuela: integrar el Consejo Escolar y fortalecer la Asociación de Padres de Familia.
Fotografía: Alicia Lozano, Educadora-niño drogándose.

- La campaña de *huerto escolar*, que aprovechó un espacio de la escuela que estaba descuidado para cultivar una hortaliza.
- La creación del boletín informativo *Tu escuela informa*, diseñado y coordinado por las y los docentes de la comunidad de Tepeximilpa.

Un paso muy importante en el proceso de democratización de la escuela, fue la integración del Consejo Escolar de Participación Social y el fortalecimiento de la Asociación de Padres de Familia, dos instancias que la Ley General de Educación instituye para promover la participación de los diversos actores sociales, en beneficio de la infraestructura y calidad educativa de la escuela.

Acude formó parte del Consejo Escolar de Participación Social y desde ese espacio ha colaborado en las gestiones y la capacitación de sus miembros para desarrollar, dar seguimiento y validar las metas programadas en los Planes de Acción respectivos. En ese sentido, la comunidad educativa ha tenido varios logros, tales como:

- La construcción de un aula de usos múltiples.
- La participación de personal docente, padres y madres de familia, y niños y niñas en eventos artísticos, culturales y académicos.

- La gestión para la construcción de unos baños.
- La gestión para la pintura de la escuela.
- Apoyo para la recaudación de fondos de la Asociación de Padres de Familia.
- La sensibilización de la comunidad ante la problemática de los perros callejeros.
- La participación activa y creativa en actividades de la escuela y un instrumento para rendir cuentas tanto de la Asociación como del Consejo Escolar de Participación Social.
- La comunicación y coordinación entre los consejos escolares de participación social y las asociaciones de padres de familia de los turnos matutino y vespertino.

Esta experiencia ha sido muy valiosa ya que ha permitido construir una estrategia de promoción para la participación en el ámbito escolar; espacio con un potencial invaluable en la formación de una ciudadanía más activa, responsable y propositiva.

Consideramos que la experiencia en esta escuela tiene mucho que aportar a otras instituciones que cuenten con el interés de crear un proceso de participación ciudadana, mismo que no es *lineal*, que tiene sus *vaivenes* y que es parte de la complejidad inherente a este campo de intervención, pero vale la pena intentarlo.



Librero del DFensor

Encuentra estos títulos y más en la
BIBLIOTECA DE LA CDHDF.
Un espacio para la lectura y la reflexión
biblioteca@ms.cd hdf.org.mx
Dr. Río de la Loza 300, 1er. Piso
Col. Doctores, CP. 06720, Ciudad de México

Diversidad cultural y mundialización, Armand Mattelart, Barcelona, España, Paidós, 2006.

El reconocimiento de la diversidad cultural como fundamento de la democracia es un fenómeno nuevo. Su trayectoria no lo es. Se inscribe en un larga duración histórica y está marcada por conflictos. El objetivo del presente libro consiste en situar los distintos movimientos clave de la historia que le han dado sentido a las definiciones materiales de las culturas, de sus interacciones y los fenómenos de aculturación que han marcado la vida de las sociedades. Su fin es el de reflexionar sobre la dimensión simbólica de los procesos conocidos en la cultura, profundizar en conceptos como la transnacionalización, así como la globalización en el orden contemporáneo. El tema de la diversidad cultural, el concepto de democracia, la legitimización de las filosofías en la diversidad. El análisis de cómo actúa sobre el mundo la industria de la cultura, sus estrategias de poder, son ejes de este texto, probablemente uno de los nuevos clásicos en su área.



Delito y modernidad: nuevas argumentaciones en la criminología realista de izquierda, John Lea, México, 2006.



En este libro el autor desarrolla un amplio panorama histórico y sociológico relacionado con el ascenso y la caída del control del delito en diferentes tipos de estructuras sociales. Traza el proceso de modernización y de industrialización desde el siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX, el cual estableció las condiciones previas para el control y el manejo efectivo de la delincuencia. En los primeros años de este siglo XXI, está claro que esas condiciones están comenzando a ser erosionadas progresivamente, en la medida en que la sociedad industrial asume profundos cambios en su dirección de desarrollo. El resultado se expresa a través de una gran cantidad de tipos de delincuencia, del progresivo debilitamiento de las instituciones y la desaparición de los procesos de control del delito existentes.

El hecho más destacado de este libro es su extensa visión y la aplicación imaginativa de las perspectivas históricas y teóricas hacia la modernización y el desarrollo del capitalismo social en los problemas del control de una amplia variedad de delitos. Se trata de una significativa contribución a la criminología y la sociología penal para confrontar algunos dilemas y controversias del siglo XXI.

Breves de derechos humanos



NACIONALES

Incrementa el número de mujeres mexicanas migrantes

Desde 2001 —año en que las autoridades migratorias de Estados Unidos fortalecieron aún más la vigilancia de sus fronteras— se ha incrementado el número de mujeres mexicanas que intentan ingresar anualmente, con o sin documentos, a territorio estadounidense; según datos oficiales de la Patrulla Fronteriza.

La razón de este incremento, de acuerdo con entrevistas que se realizaron, se debe a que los hombres indocumentados han dejado de visitar a sus familias en México por temor a no poder cruzar la frontera de regreso. El pronóstico para fines de septiembre rebasa la cifra de 200 mil mujeres, lo que marcaría un récord.

Con información de *La Jornada*,
10 de julio de 2006.

Preocupa a Europa la situación de los derechos humanos en México

En una carta dirigida al Consejo de la Unión Europea y al Parlamento Europeo, la Iniciativa de Copenhague para América Central y México señaló que en nuestro país prevalece la impunidad en asuntos de violaciones a los derechos humanos y demandó que los conflictos sociales —como el magisterial de Oaxaca y lo ocurrido en San Salvador Atenco— se resuelvan por la vía del diálogo y la gobernabilidad democrática.

El documento fue dirigido a Michael Mathissen, representante para los Derechos Humanos del Consejo de la Unión Europea; Tomás Duplá del Moral, Director General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, y Erika Mann, Presidenta de la Delegación del Parlamento Europeo para México.

Con información de *La Jornada*,
19 de julio de 2006.

INTERNACIONALES



Jurisdicción universal en Europa

La organización Human Rights Watch señaló que los Fiscales en Europa están usando el concepto de *jurisdicción universal* para procesar a criminales de guerra extranjeros en Tribunales nacionales; una estrategia que está siendo aceptada en todo el continente y cuyo uso debería extenderse a otras naciones porque existen crímenes que deben ser juzgados, independientemente de dónde se encuentren tanto las víctimas como las y los responsables.

La jurisdicción universal es la facultad de un Tribunal nacional de juzgar genocidios, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o tortura, aún cuando ni la o el sospechoso ni la víctima sean ciudadanos (as) del país en donde se ubica el Tribunal o, incluso, si el crimen tuvo lugar fuera de ese país.

Con información de Human Rights Watch,
6 de julio de 2006.

Primeros resultados del Consejo de Derechos Humanos de la ONU

Concluyó el primer periodo de sesiones del nuevo Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), celebrado en Ginebra del 19 al 30 de junio de 2006, con la aprobación de la Convención Internacional sobre la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La nueva Convención llenará una *gran laguna* existente en las normas de derechos humanos y la Declaración establecerá normas que son esenciales para la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo. El Consejo ha remitido ambos instrumentos a la Asamblea General para que proceda a aprobarlos este mismo año.

Con información de Amnistía Internacional,
10 de julio de 2006.

Los Estados Parte garantizarán los derechos políticos de las personas con discapacidad y la posibilidad de gozar de ellos en pie de igualdad con los demás y se comprometerán a:

- a) *Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en pie de igualdad[...]*
 - I) *La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean apropiados[...]*
 - II) *La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto[...]* sin intimidación, y a presentarse como candidatos[...]
 - III) *La garantía de la libertad de expresión[...]* de las personas con discapacidad como electores[...]
- b) *Promover[...]* que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos[...]
 - I) *Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales[...]* incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos.
 - II) *La formación de organizaciones de personas con discapacidad[...]* a nivel internacional, nacional, regional y local[...]

Artículo 29

Proyecto de convención internacional para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Avenida Chapultepec 49,
Centro Histórico,
Del. Cuauhtémoc,
México, D.F.
Tel. 5229 5600

- **Unidad Oriente**
Cuauhtémoc 6, 3er. piso,
esquina con Ermita,
Col. Barrio de San Pablo,
Del. Iztapalapa, México, D. F.
Tels. 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2087
- **Unidad Norte**
Aguiles Serdán 22,
Altos 2, 2o. piso,
esquina con Fray Juan de Zumárraga,
Col. La Villa (frente a la Basílica),
Del. Gustavo A. Madero, México, D. F.
Tel. 5748 2488

- **Unidad Sur**
Av. Prof. Div. del Norte 5662,
Col. Barrio de San Marcos,
Del. Xochimilco, México, D. F.
Tel. 1509 0267

- **Unidad Poniente**
Avenida Revolución 1165,
entre Barranca del Muerto y Juan Tinoco,
Col. Merced Gómez,
Del. Benito Juárez, México, D. F.
Tel. 5651 2587

- **Biblioteca**
Doctor Río de la Loza 300,
primer piso,
Col. Doctores, México, D. F.
Tel. 5229 5600, Ext. 1608