

# Participación ciudadana y políticas públicas para garantizar los derechos humanos y erradicar la discriminación de las personas con discapacidad en el Distrito Federal

María del Pilar Berrios Navarro \*  
Laura Zapata \*\*

El artículo presenta la situación de las personas con discapacidad en la Ciudad de México y los desafíos que implica la elaboración de políticas públicas para garantizar los derechos humanos de este sector y erradicar la discriminación. Hace énfasis en las dificultades para incorporar la participación ciudadana en esta tarea y la brecha existente entre los estándares internacionales y los esfuerzos institucionales, por lo que es fundamental incrementar las capacidades de influencia y participación de las organizaciones que atienden este sector.

**Palabras Clave:** Discapacidad; políticas públicas; derechos humanos; participación ciudadana; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

*The article presents the situation of persons with disabilities in the México city and challenges involving the elaboration of public policies to guarantee the human rights of this sector and eradicate discrimination. It emphasizes the difficulties to incorporate citizen participation in this task and the gap between international standards and the institutional efforts, so it is essential to increase capabilities of influence and participation of organizations that serve this population.*

**Keywords:** Disabilities; public policies; human rights; citizen participation; Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

## Introducción

Para identificar los desafíos que tiene el estado mexicano, en particular el gobierno del Distrito Federal, para realizar políticas públicas para garantizar los derechos humanos y erradicar la discriminación primero se dará cuenta de los referentes conceptuales y normativos que guían este análisis.

Inicialmente se describirá qué se entiende por políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. En un segundo momento se establecerá el estándar de derechos humanos y lo que se entiende por discriminación, los cuáles se espera estén contenidos en las políticas para lo cual se tomará como referente la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPC, 2006).

\* Profesora-Investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. E-mail: berriospil@hotmail.com

\*\* Maestra en Derechos Humanos y Democracia. Flasco.



Respecto a las políticas públicas (PP), hay una variedad de definiciones, pero en términos generales, las PP tienen como objetivo dotar de racionalidad las decisiones y acciones de gobierno con el propósito de solucionar un problema público.<sup>1</sup> Canto propone la siguiente definición:

*“Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad” (2002: 70).*

La gestión de los problemas públicos a partir de políticas públicas sigue siendo muy incipiente, lo que prevalece es la toma de decisiones verticales y escasa participación de la ciudadanía.<sup>2</sup> La pretensión que las PP respondan a objetivos amplios como la libertad y dignidad humana es un asunto mucho más complejo. Recientemente han tenido como fuente de impulso las esferas del derecho internacional, la academia y el ámbito social, de donde se extrae la idea de que un Estado puede y debe garantizar los Derechos Humanos con lo que se puede contribuir a crear las condiciones para el desarrollo de las personas.

Al respecto para hacer este análisis se retomará la definición de Abramovich por enfoque de derechos humanos, el cual es:

*“[Aquel que] considera principalmente el derecho internacional de los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo. [...] Por ello se entiende que uno de los principales aportes de este enfoque es dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, del cual pueden inferirse elementos valiosos para pensar en los diversos componentes de esa estrategia: los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos.” (Abramovich, 2006: 20).<sup>3</sup>*

En este sentido el primero de los desafíos que se señala es que la convergencia de políticas públicas, no discriminación y derechos de las personas con discapacidad es un asunto complejo. La articulación de las políticas públicas en tanto herramientas para cumplir aspiraciones y normas de derechos humanos está aún en desarrollo con escasos logros.

Y si a ello se le suma que éstas además estén dirigidas para las personas con discapacidad, la complejidad se torna en un doble desafío para el Estado en particular porque se le adiciona el contexto de discriminación a los que están sujetos.<sup>4</sup> La adecuación de normas y políticas públicas que aseguren un entorno igualitario y sin discriminación en el que las personas encuentren un medio favorable para desarrollarse es el desafío más importante de los Estados.

1. En donde hay acentos dependiendo de los autores es en el rol de la participación por ejemplo: Lahera propone la siguiente definición: “Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (Lahera, 2004, p.8). Otra definición similar es la de Ortigón (2008) quien afirma que “[u]na política inteligente sería aquella que cumpla con los requisitos de ser específica, medible, precisa, realista y limitada en el tiempo” (BID, 1997, citado por Ortigón, 2008, p. 31). En este sentido “la buena política debería cumplir con los requisitos de ser clara, relevante, económica, mon-

itoreable y adecuada (Schiavo-Campo et al., 1999, citado por Ortigón, 2008, p. 31).

2. Pese a que ya son tres décadas de políticas públicas en México, su proceso de incorporación en la cultura organizacional del gobierno federal y los gobiernos subnacionales ha sido paulatino y progresivo.

3. La articulación entre las PP y los DDHH implica dos movimientos: i) El primero correspondería a realizar los derechos de todos y todas a través de las políticas públicas con el propósito de asegurar la libertad, autonomía y dignidad humana; ii) El segundo que las PP contengan un Enfoque de Derechos Humanos, es decir que se operativicen a partir de un conjunto de principios transversales que potencialicen su efectividad (CAM, 2013, p. 123).

4. Inclusive cada uno de los elementos enunciados anteriormente tiene un desarrollo que no data más allá de las últimas décadas de siglo XX.



Uno de los instrumentos que establecen las obligaciones de los Estados y a su vez dicta algunas de las medidas que éstos deben adoptar en torno a las personas con discapacidad es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo.<sup>5</sup> El instrumento por sí mismo se vuelve un reconocimiento universal sobre la importancia y las dimensiones de los problemas que se ciernen en torno a las personas con discapacidad. En éste se empiezan a elaborar definiciones que pretenden abonar a la comprensión del tratamiento de las personas con discapacidad a la luz de los estándares internacionales de los Derechos Humanos (DDHH).

La definición de “personas con discapacidad incluyen a aquéllas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (CDPC, Art, 1).

Asimismo para efectos de este trabajo se retomará lo que se entiende por discriminación por motivos de discapacidad. La convención la define como:

*“Cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables” (CDPC, Art, 2).*

5. Fernández (2010) recalca el valor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas al señalar que es el instrumento internacional vinculante más reciente en la materia y en el que se han logrado incorporar e instaurar nociones y visiones paradigmáticas que rompen con estructuras y prácticas anquilosadas e inoperantes que han mantenido a este grupo social en una situación de total invisibilidad, exclusión y discriminación, con la consecuente vulneración de sus derechos humanos prácticamente en todo el mundo.

6. Véase Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas con Discapacidad del INEGI.

Uno de los asuntos más relevantes en este instrumento son las obligaciones que se establece en la Convención, ya que son los estándares mínimos que se espera que un Estado cumpla. Entre los aspectos más relevantes a destacar son que los Estados deben “[a]doptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos.” Asimismo, establece que deben tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad. Al mismo tiempo establece que para hacer efectiva la Convención, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

Por último, es necesario subrayar que la Convención destaca que ésta se aplicará a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones, lo cual significa que cada uno de los ámbitos de gobierno tiene obligaciones que debe cumplir. En este sentido el Gobierno de la Ciudad de México es responsable del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención por ser uno de los sujetos obligados establecidos en la Convención.

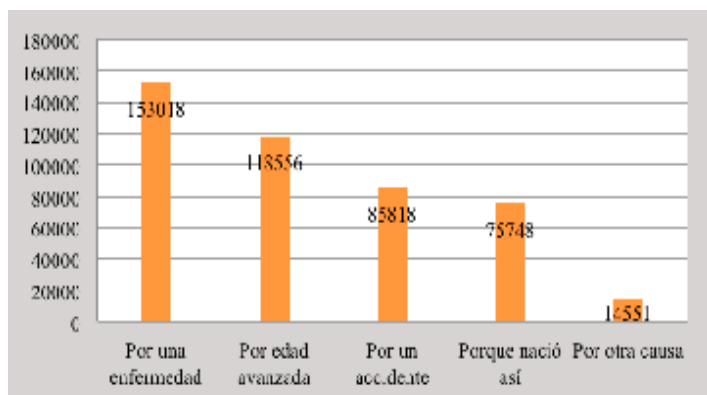
## I. Las personas con discapacidad en la Ciudad de México

En México, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012 (ENIGH 2012), muestra que el 6.6% de la población padece una dificultad o una discapacidad para llevar a cabo o realizar alguna actividad como comunicarse, caminar, escuchar, etcétera. Aunque la Ciudad de México tiene la misma media que a nivel nacional es una de las entidades que presentan mayor cantidad de esta población.<sup>6</sup> De acuerdo con el Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal (INDEPEDI) y con base en datos tomados de la ENIGH 2012, hay 431,627 personas con discapacidad en la Ciudad. Los tipos de discapacidades que estas personas tienen son:



discapacidad para caminar y moverse (57.6%), discapacidad visual (19.4%), discapacidad auditiva (13.8%), discapacidad para hablar o comunicarse (9.40%), discapacidad para atender el cuidado personal (3.7%), discapacidad para poner atención o aprender (2.6%) y discapacidad mental (9.2%). En relación de las causas de la discapacidad los porcentajes más altos corresponden a enfermedad y edad avanzada con el 34% y 26% respectivamente, seguido de ello están, la discapacidad por causa de un accidente 19%, por nacimiento 17% y por otras causas 3% (Véase Gráfica 1).

**Gráfica 1. Población con discapacidad y su distribución por causas en la Ciudad de México.**



Fuente: Elaboración propia con estimaciones realizadas por el INDEPEDI.

Las condiciones de desigualdad y discriminación por las que atraviesa este grupo son notorias y agravadas porque en muchas ocasiones son sujetos de una doble y/o múltiple discriminación. Algunos indicadores que dan cuenta de ello son:

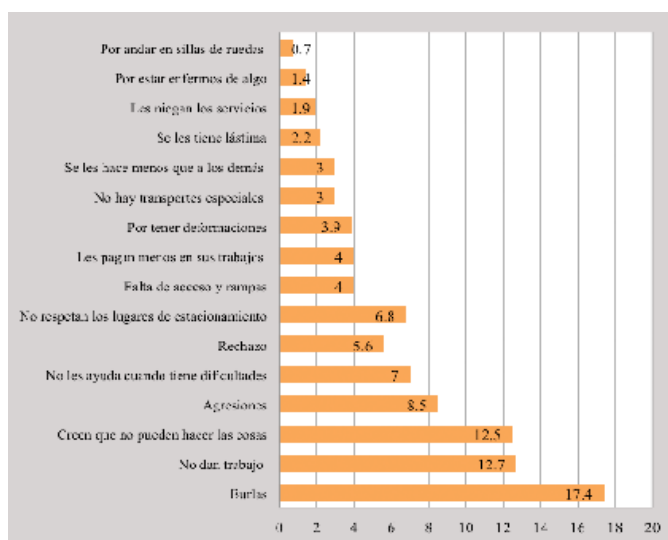
1. La mayoría de las personas con discapacidad son pobres, el 70.6% están en situación de pobreza multidimensional, únicamente el 29.5% se encuentra en situación de no pobreza (DIF 2014, citando al Evalúa DF).

2. De acuerdo a la información del Censo de 2010, el 29% de las personas con discapacidad en la entidad no eran derechohabientes a ningún servicio de salud, por lo que las condiciones de vulnerabilidad en este segmento son mayores en el entendido de que no se trata sólo de lo relacionado con su discapacidad, sino de la carencia de servicios integrales de salud (COPRED, 2014).

3. El tener una discapacidad es la sexta causa más común de discriminación, según las personas encuestadas por el El Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED).

4. Las expresiones de discriminación más comunes reportadas por el COPRED dirigidas a las personas con discapacidad son: burlas (17.4%), Negación de empleo (12.7%), Minimizar sus capacidades (12.5%) y violencia expresa como las agresiones y rechazo (14.1%) entre otras., (Véase gráfica 2).

**Gráfica 2. Porcentaje de expresiones de discriminación hacia las personas con discapacidad en la Ciudad de México.**



Fuente: Elaboración propia con base a la Encuesta sobre la Discriminación en la Ciudad de México 2013 del COPRED.

La percepción sobre la discriminación en la Ciudad de México para las personas con discapacidad es alta, la Encuesta Nacional sobre la Discriminación en México indica que la Ciudad está entre las entidades donde predomina la opinión que no se respetan los derechos de las personas con discapacidad (ENADIS, 2010) y la primera Encuesta sobre Discriminación de la Ciudad de México (EDIS-CdMx, 2013), arroja elementos importantes como que el 86% de las personas considera que existe discriminación a las personas con discapacidad.



La realidad de la generalidad de las personas con discapacidad en la Ciudad de México es que son violentadas de muchas maneras a través de la discriminación, la pobreza, la marginación de la vida socio-productiva, afectiva y política.

## II. La participación de las organizaciones de y para personas con discapacidad en la Ciudad de México

La participación es fundamental para poder modificar las condiciones de desigualdad y discriminación por las que atraviesan las personas con discapacidad. La Convención es enfática respecto a ello al señalar que los Estados se comprometen a que para la elaboración y aplicación de legislación y políticas y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados incluirán la participación de estas (CDPC, Art 1 (4)).

El interés por participar en los temas relacionados a las personas con discapacidad por parte de las organizaciones es visible en México y en particular en la Ciudad de México es evidente.

El Sistema de Información del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil en México (SIRFOSC) tiene 21,902 organizaciones activas inscritas de las cuales 3,576 reportan que aportan servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad. De estas casi el 23% tiene su registro en la Ciudad de México, o sea 818 organizaciones.<sup>7</sup>

7. Además debe considerarse un grupo de colectivos y organizaciones que realizan actividades sin que cuenten con registro federal ni local pero que abonan a la visibilización y atención de los problemas y propuestas que tienen sobre el tema.

La elaboración del Diagnóstico Participativo convocado por el INDEPEDI es muestra de este interés por la participación. En este proceso asistieron aproximadamente 30 organizaciones para y de personas con discapacidad, donde identificaron los problemas que consideran de mayor relevancia. De este diagnóstico derivó lo siguiente: problemáticas que atraviesan por todos los grupos y aquellos que tienen que ver con las características específicas de cada discapacidad. Respecto a los primeros las problemáticas que más señalaron son obstáculos para:

1. *Acceder a un empleo digno en condiciones de igualdad y sin discriminación*
2. *Acceso a servicios de salud con instalaciones y personal médico, suficiente, sensible y cualificado*
3. *Acceso a una educación incluyente así como la;*
4. *Ausencia de promoción y sensibilización sobre los derechos de las personas con discapacidad*
5. *Disfrutar de los espacios de espacios públicos en términos recreativos y deportivos.*
6. *Acceder a la procuración de justicia.*

Además de los problemas anteriores hay obstáculos que corresponden a cada discapacidad.

Discapacidad visual:

1. *Problemas para transitar libremente y disfrutar de los espacios públicos. La Ciudad no es amigable, ni cuenta con la infraestructura adecuada y personal sensibilizado y formado para convivir y dar atención a las personas con discapacidad visual.*
2. *Falta de inversión en tecnología adecuada a las necesidades de las personas con discapacidad.*

Discapacidad mental:

1. *Impedimentos para garantizar el derecho a la salud en términos de calidad de los servicios médicos, disponibilidad de infraestructura y personal*



*capacitado así como ausencia de programas de prevención y rehabilitación y acceso universal a todos los servicios médicos en los diferentes niveles de atención*

*2. Omisiones para garantizar la creación de lugares en donde las personas con Discapacidad Motriz (cDM) puedan desarrollarse y la verificación de que los albergues y centros de atención existentes cumplan con estándares mínimos.*

*3. Acceso limitado a información e instituciones para que las familias de las personas con discapacidad (pcd) puedan contar con los medios que faciliten la atención y prevención de enfermedades*

#### Discapacidad intelectual:

*1. Dificultades para acceder a una educación incluyente debido a la ausencia de instituciones que cuenten con personal capacitado y modelos pedagógicos idóneos.*

*2. Discriminación producto de la falta de información que deriva en estigmas sobre las capacidades de las Personas con Discapacidad Intelectual (PcDI).*

*3. Dificultades para acceder a servicios de salud aceptables y de calidad así como de medicamentos que sean asequibles y/o gratuitos.*

*4. Omisiones del sector salud en relación a la adopción medidas para la prevención, atención y medidas para la rehabilitación.*

*5. Obstáculos para acceder a un empleo digno derivado entre otras cosas por la inexistencia de programas de integración laboral.*

#### Discapacidad Auditiva:

*1. Problemas para garantizar el derecho a una educación incluyente en todos los niveles que sea accesible aceptable, asequible y de calidad*

*2. No hay suficiente personal sensible y capacitado para facilitar procesos de enseñanza- aprendizaje.*

*3. Falta de intérpretes certificados en lengua de señas mexicana en medios de comunicación, y en instancias públicas de salud, educación, procuración de justicia etc., que proporcionen información suficiente y adecuada.*

*4. Ausencia de medidas para garantizar acceso a capacitación laboral e información sobre oportunidades de trabajo.*

#### Discapacidad motriz:

*1. Obstáculos para acceder a una educación incluyente con disponibilidad de escuelas y centros de atención múltiple con maestros y personal suficiente, sensible y capacitado para trabajar con personas con discapacidad motriz*

*2. Falta de empleos, precarias condiciones laborales y ausencia de información sobre la oferta laboral y capacitación para el trabajo*

*3. Problemas para garantizar el derecho a la salud en términos de: acceso y asequibilidad para obtener aparatos de rehabilitación y ayudas técnicas; falta de personal especializado y capacitado; falta de servicios médicos aceptables y deficiencias para tener una atención médica oportuna.*

*4. Obstáculos para disfrutar de los espacios públicos por falta de instalaciones y transporte suficiente y adecuado en toda la Ciudad.*

*5. Obstáculos para acceder a información para contrarrestar la violencia y acceso a la procuración de justicia y agencia especializadas y adecuadas para personas con discapacidad motriz.*

*6. Impedimentos para participar en actividades recreativas y deportivas ya que no se promociona*



*y garantiza actividades y acciones para fomentar estas en sus diferentes modalidades.*

Otros elementos que resaltan en el diagnóstico y que no corresponden necesariamente a sus necesidades más mediatas corresponden a problemas que identifican en cuanto al quehacer del Estado. Entre las cuestiones que mencionaron están: el desinterés del legislativo para elaborar y armonizar leyes adecuadas a las necesidades de las personas con discapacidad y de sus especificidades, disposición y articulación entre los diferentes niveles de gobierno, falta de mecanismos y herramientas para poder conocer bien las características, complejidad y dimensión de las discapacidades como ausencia de censos, diagnósticos y presupuestos.

Respecto al terreno de la participación lo que resalta es que se percibe que hay simulación en espacios de participación para las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC'S), desconocimiento del quehacer de las organizaciones de la sociedad civiles e impedimentos para acceder y participar individual y colectivamente en condiciones de igualdad y no discriminación en la vida pública y en los programas y acciones realizadas por el Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa.

En materia de las propuestas que realizaron desatacaron las siguientes:

En materia de coordinación interinstitucional:

- 1. Establecimiento de convenios con instancias de salud, educación, trabajo, cultura con el propósito de realizar programas y acciones que adecuen el entorno y eliminen los obstáculos para ejercer efectivamente los derechos que protegen.*
- 2. Vinculación y asesoría en relación a la discriminación con el Consejo Para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED), Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y el Instituto*

*para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del D.F. (INDEPEDI).*

En materia de participación ciudadana:

- 1. Considerar una cuota de PcD en los espacios decisivos.*
- 2. Un porcentaje de los egresos del gobierno se destine a la adquisición de productos elaborados por personas con discapacidad en talleres, empresas, proveedores e industrias ya existentes y bien promover la creación de estos.*
- 3. Impulsar que bajo un esquema de coinversión se realicen actividades organizaciones de y para personas con discapacidad.*
- 4. Operativizar el Consejo Consultivo expresado en la Ley para la integración al desarrollo de las personas con discapacidad (LIDPD).*

En materia de mecanismos de supervisión y contrapesos:

- 1. Incorporar a las personas con las diferentes discapacidades en los espacios de decisión.*
- 2. Observatorio ciudadano que vigile se cumplan de la normatividad referente al derecho del transporte de las PcD.*
- 3. Exigir una verdadera colaboración y evaluación entre la Unidad de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER) y la escuela.*
- 4. Supervisión y evaluación del Centro de Atención Múltiple (CAM) para que cumpla los objetivos para los que se crearon.*
- 5. Programa de prevención contra el abuso de cualquier índole.*
- 6. Supervisión a las empresas para que cumplan con sus obligaciones patronales.*
- 7. Certificación de los intérpretes de Lenguaje de*



*Señas Mexicana y elaborar normas con los más altos estándares para su aplicación en esta certificación.*

8. *Monitorear que las instancias públicas como escuelas, centros de trabajo, instituciones de salud cumplan con los derechos de las personas con discapacidad.*

Lo que resalta de estas propuestas es que la mayoría se concentran en materia de supervisión y contrapesos, lo cual es entendible, debido a que muchos de los obstáculos y barreras que tienen las personas con discapacidad son el resultado de la discriminación por lo que lo que proponen son mecanismos y herramientas que permitan al Estado cumplir con una de sus obligaciones fundamentales la de proteger.

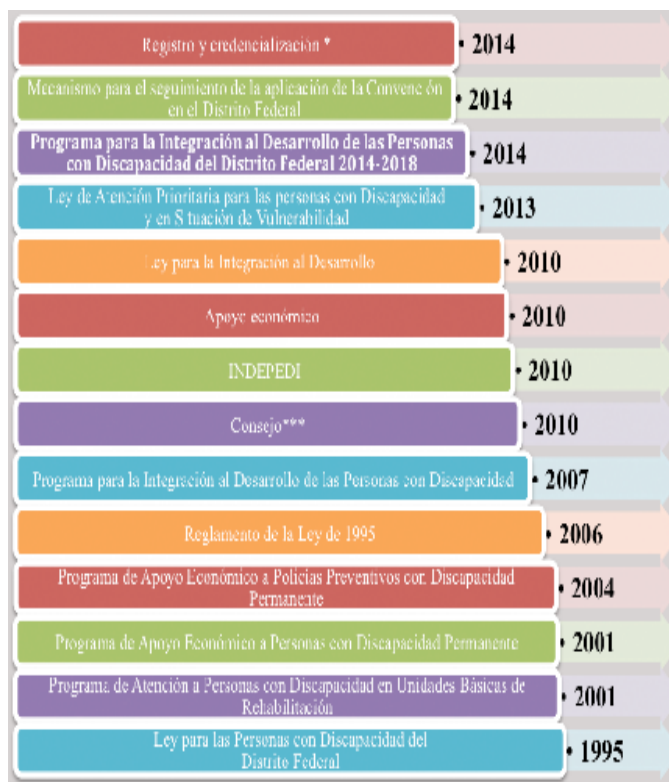
### III. La respuesta del Gobierno de la Ciudad de México

El Gobierno del Distrito Federal (GDF) ha adoptado medidas para dar respuesta a los asuntos relacionados con los derechos de las personas con discapacidad. Se observa un desarrollo institucional que atraviesa por la adopción de medidas legislativas, políticas y administrativas (Véase figura 1). Los esfuerzos se localizan desde 1995 con la creación de la Ley para las personas con discapacidad. Posterior a ello en 2001 se observa el desarrollo de un entramado institucional más amplio para ejecutar las políticas públicas. Se crean y ejecutan en la gestión de Andrés Manuel López Obrador a través del DIF 3 programas: el Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente (2001), el Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación (2001) y el Programa de Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente (2004).

En 2010 se abroga la Ley de 1995 y entra en vigor la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas

con Discapacidad, está última, tiene como mérito a destacar que intenta darle una coherencia articuladora que se refleja en que se determinan mecanismos y herramientas para la implementación de acciones desde los diferentes entes de la administración pública del DF y desde algunos órganos autónomos y poderes. en la que se establecen atribuciones y obligaciones para el Jefe de Gobierno, órganos de la Administración Pública, órganos autónomos, privados y partidos políticos, un apoyo económico a las personas con discapacidad, el Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad y el INDEPEDI para coadyuvar a la integración de las personas con discapacidad.

Diseño institucional para implementar políticas públicas



Fuente: Elaboración propia.

\* Declaración del Jefe de Gobierno realizada en 2014 en el marco de la presentación del PIDPDDF.

\*\* El Programa no ha sido publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal pero en la página del INDEPEDI se pueden observar algunos extractos.

\*\*\* El Consejo no ha sido creado.

En un intento por transversalizar los derechos de las personas con discapacidad en la ley se establece que “Todas las Autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal [...] están obligadas a programar y ejecutar acciones específicas” (Ley, Art 8°).





Los programas implementados por el GDF en esta materia los podemos diferenciar de dos maneras los que son de carácter prescriptivo y los programas sociales. Antes de entrar en el análisis de ellos es necesario mencionar que aunque desde el año 2000 hay una Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal y en 2013 se emitieron los lineamientos para la elaboración, aprobación y seguimiento a los programas derivados del Programa General de Desarrollo, instrumentos que tratan de dar ordenamiento a la planeación del GDF, en ninguno de las categorías que se enumeran en estas se puede ubicar el Programa para la integración al desarrollo de las personas con discapacidad del DF 2014-2018, lo que en términos de la implementación puede generar un problema para alinear los objetivos a las directrices de políticas públicas establecidas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) asimismo, puede derivar en que las instancias del GDF no consideren cumplir con las acciones que este contiene.

***Programas prescriptivos: Programa de Inclusión de las Personas con Discapacidad para Garantizar el Pleno Ejercicio De Sus Derechos (2007-2012) y el Programa para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del DF 2014-2018***

El PGDDF 2007-2012 identifica a las personas como un grupo en situación de vulnerabilidad pero únicamente las alude en el Eje 2 de la equidad y lo hace con un lenguaje que discrepa con un modelo de derechos ya que se refiere a “discapacitados” y “personas con capacidades diferentes”.<sup>8</sup> Únicamente hace énfasis en la infancia con el objetivo de lograr su permanencia escolar y asistencia escolar<sup>9</sup> y en avanzar en materia de accesibilidad física.

El PGDDF 2013-2018 muestra un cambio sustancial en términos de lenguaje pues los distingue como personas con discapacidad, asimismo los coloca como parte de los grupos principales sujetos de atención en el diseño de la política pública orientada a la eliminación de la exclusión, el maltrato y la discriminación. Lo abarcador del objetivo contrasta con las líneas de acción establecidas en el PGDDF, las cuales se concentran en promoción de acciones comunitarias y la coconversión social dentro de los programas sociales, la promoción de la participación de las PcD en acciones de protección civil, infraestructura física de las escuelas, seguridad y accesibilidad en los espacios públicos, aumento en estaciones y unidades con infraestructura, dispositivos y espacios accesibles.

El avance en términos discursivos no es concordante con la adopción de medidas concretas como el tener un diagnóstico amplio que profundice en las características y aristas de los problemas que tienen las PcD, En contraste el PGDDF se limita a describir cuestiones sobre accesibilidad física y obstáculos para el empleo.

En términos generales los problemas por los que atraviesan las personas con discapacidad no quedan bien definidos de tal manera que permite la generación de líneas de acción desarticuladas con poca posibilidad para modificar las condiciones del entorno y con ello contribuir a la garantía de DDHH.

***Programas para personas con discapacidad a nivel central***

Los programas que realiza el GDF actualmente son tres a través del DIF: el Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente, el Programa de Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente y el Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación. Los dos primeros consisten en transferencias monetarias para mejorar el ingreso y el último proporciona servicios de orientación y rehabilitación integral de primer nivel de atención (Véase, cuadro 1).

8. Para abatir la desigualdad entre los grupos más desfavorecidos, el gasto social se focalizará en las unidades territoriales más marginadas y atenderá en particular a los grupos vulnerables, como los adultos mayores, la población indígena, infantes, jóvenes, mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes.

9. Véase el PGDDF en el eje 2, Equidad Social apartado de Discapacitados.



Cuadro 1. Programas para personas con discapacidad en el Distrito Federal

Programa	Instancia ejecutora	Objetivo	Titulares de derechos	Derecho social a garantizar
Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente.	DIF	Contribuir al ingreso económico a personas con discapacidad permanente, para mejorar su calidad de vida y coadyuvar en su desarrollo social.	Mujeres, niñas y niños con discapacidad permanente.	“Asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular de las mujeres y niñas [...] con discapacidad a programas de protección social y estrategias de la reducción de la pobreza.”
Programa de Apoyo Económico a Policías Preventivos con Discapacidad Permanente.	DIF	Contribuir al ingreso económico de los Policías y Bomberos Pensionistas con Discapacidad Permanente de la CAPREPOL, que por el riesgo de trabajo, sufrieron un accidente o adquirieron algún tipo de discapacidad.	Todos los policías y bomberos pensionados de la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del Distrito Federal (CAPREPOL), que adquirieron una discapacidad permanente en cumplimiento de su labor.	“Asegurar el acceso de las personas con discapacidad, y sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad permanente”.
Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación.	DIF	Contribuir a mejorar la autonomía de las Personas con Discapacidad que viven en zonas de bajo y muy bajo Índice de Desarrollo Social.	Personas con discapacidad de escasos recursos económicos que viven en zonas de bajo o muy bajo Índice de Desarrollo Social.	Derecho a la salud y rehabilitación de las personas con discapacidad temporal o permanente.

Fuente: Elaboración propia con base a las reglas de operación del 2014.

Aunque los tres programas expresan un derecho social se observa una confusión entre las medidas para garantizarlo y las formas para promoverlo. Literalmente es una copia textual pero con una errónea interpretación de los contenidos de la Convención. Lo que se puede notar es la tendencia por la transferencia de recursos para contribuir al ingreso lo cual resulta ser una medida limitada en términos de los problemas que tienen las personas con discapacidad.

Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad Permanente (PAEPcD). Es un programa de transferencia de recursos para contribuir al ingreso económico que se ejecuta desde el 2001 dirigido a mujeres, niñas y

niños. Los cambios más importantes que se observan son un incremento en la transferencia entre 2001 y 2008. Sin embargo desde entonces no hay un incremento. Asimismo, la tendencia es que se ha incrementado el número de personas que reciben la transferencia (Véase cuadro 2).

Respecto a las limitaciones del Programa de acuerdo a la Evaluación Interna 2013 del PAEPcD, “se observa que el diseño del programa es inadecuado, debido a que el objetivo general es muy amplio y se diluye, pues la sola ayuda económica proporcionada es insuficiente para el cumplimiento del objetivo general del programa (Evaluación interna del programa, 2013: 32).<sup>10</sup> Asimismo como parte de los esfuerzos del GDF se ubican las acciones para hacer transporte accesible para personas con discapacidad.<sup>11</sup>

Respecto a la coordinación interinstitucional hay una situación diferenciada mientras que a nivel delegacional no

10. La misma crítica es hecha al Programa de Atención a Personas con Discapacidad en Unidades Básicas de Rehabilitación en la evaluación interna realizada en 2014 sobre el programa.

11. El Metrobus y la Línea 12 del metro cuenta con un diseño que pretende responder a las necesidades de las personas con discapacidad visual, auditiva y motriz.



**Cuadro 2. Número de personas que recibieron transferencias monetarias a través del PAEPcD**

Concepto/Año	2001	2008	2010	2011	2012	2013	2014
Beneficiarios del PAEPcD	40,333	70,688	77,474	80,636	80,609	80,985	80,985
Monto del apoyo económico	\$600	\$787.5	\$787.5	\$787.5	\$787.5	\$787.5	\$787.5

Fuente: Elaboración propia con información de la Evaluación Interna del PAEPcD.

hay una estrategia clara de articulación, incluso se realizan programas que se duplican en lugar de complementarse,<sup>12</sup> a nivel federal hay una participación más sustantiva pero de acciones muy puntuales y concretas como la colaboración con la CONADIS para la actualización la NOM 233-SSA1-2008 sobre accesibilidad hospitalaria, en la actualización del Reglamento de Construcciones del Distrito Federal. El CONAPRED por su parte ha participado en procesos de coordinación interinstitucional para impulsar el diseño e implementación de políticas públicas tales como las Mesas de Accesibilidad y Transporte del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del DIFDF.

En términos de participación. El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal cuenta con un capítulo sobre los derechos de las personas con discapacidad cuyas líneas de acción están orientadas a la implementación de la Convención, el programa fue elaborado con participación de organismos públicos, organismos públicos autónomos, organismos internacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y academia.<sup>13</sup>

12. En cada una de las delegaciones hay por lo menos un programa social de transferencia de recursos o en el que se proporcionan servicios y accesorios.

13. Tiene un carácter obligatorio para los entes ejecutores, de conformidad con el acuerdo adoptado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal el 26 de agosto de 2009.

14. El Comité examinó el informe inicial de México (CRPD/C/MEX/1), en sus sesiones 145ª y 146ª, celebradas los días 16 y 17 de septiembre de 2014 respectivamente, y aprobó, en su 167ª sesión, celebrada el 30 de septiembre de 2014.

15. En el caso de la Ciudad de México hay un mecanismo coordinado desde la CDHDF en el que participan organizaciones de y para personas con discapacidad.

## IV. Informe de México ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus recomendaciones

México como parte de los Estados que firmaron la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptada en 2006 tiene la obligación de presentar a la ONU un Informe exhaustivo sobre las medidas que haya adoptado para cumplir sus obligaciones para su examen por el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad. El informe inicial se presentó ante la ONU en abril de 2011, la respuesta final del organismo la dio a conocer el 3 de Octubre de 2014.<sup>14</sup> Entre los aspectos positivos que reconoce el Comité son la adopción de legislación y de políticas públicas así como los protocolos y directivas.

Para efectos de este trabajo sólo se mencionaran los aspectos que le preocupan al Comité y las recomendaciones relacionadas con la discriminación, la participación, la coordinación y los mecanismos de supervisión y contrapeso.

*1. De la participación le preocupa que las organizaciones de personas con discapacidad (en particular los y las niñas) tengan limitada participación en la implementación y seguimiento de la Convención.<sup>15</sup> Por ello insta al Estado Mexicano para que establezca mecanismos regulares de consulta e integré a éstas al Comité Técnico Especializado en Información sobre discapacidad el cual también puede ser considerado un mecanismo de supervisión y contrapeso.*



2. De la discriminación hace énfasis en la necesidad de medidas de nivelación y afirmativas y le preocupan los indígenas, niños y niñas y mujeres así como el derecho de acceso a la justicia y sobre todo el carácter interseccional de la discriminación.

3. De la coordinación sobre todo insta a que el Estado Mexicano realice una serie de esfuerzos para que las entidades armonicen su marco normativo en función de la Convención

4. De la supervisión y contra pesos es dónde hay una mayor cantidad de preocupaciones y por ende recomendaciones entre las que destacan que se ratifique y aplique el Tratado de Marrakech, elaboren reglamentos de leyes, elaboración e implementación de protocolos de atención, instaure mecanismos de monitoreo periódicos e independientes, mecanismos de queja y sanciones.

Los anteriores elementos dan cuenta del largo camino que aún tiene el Estado Mexicano el cual no dista mucho de lo le hace falta al Estado subnacional de la Ciudad de México, en síntesis lo que es impostergable la suma de esfuerzos tanto de los diferentes niveles de gobierno, la inclusión de las personas y organizaciones para y de personas con discapacidad y una adecuación del diseño institucional que permita continuar con la creación y operación de acciones concretas que coadyuven a la garantía y promoción de los derechos de las personas con discapacidad.

## Conclusiones y recomendaciones

La Ciudad de México es un espacio geográfico privilegiado porque en ella se concentra la infraestructura sanitaria y educativa del país y además se ha tratado de posicionar como un espacio en dónde el gobierno se inclina por el cumplimiento de derechos humanos. Sin embargo, los desafíos a los que se enfrenta en el corto y largo plazo son insoslayables. Los obstáculos para que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos atraviesa por la discriminación que en muchas ocasiones es además interseccional lo cual agrava su situación.

Además son notorias las debilidades institucionales del GDF, las cuales se expresan en la falta de coordinación interinstitucional en sus diferentes niveles de gobierno, la ausencia de mecanismos y herramientas efectivas que garanticen la participación sustantiva en los espacios dónde se toman decisiones sobre las acciones que repercuten en la vida de las PcD y en la ausencia de mecanismos de supervisión y contra pesos para que tanto agentes públicos como privados no menoscaben sus derechos. Todo ello termina generando un conjunto de acciones desarticuladas que no se alinean a una política pública integral que pueda contribuir a la erradicación de la discriminación y la garantía de derechos de las PcD.

Aun así hay logros que debemos recalcar como:

- El GDF colocó en su agenda los derechos de las personas con discapacidad y ha desarrollado un entramado institucional.
- El GDF adopta medidas legislativas y administrativas que favorecen la garantía de derechos de las personas con discapacidad, sin embargo, siguen siendo muy incipientes las acciones que se derivan del discurso y del contenido normativo expuesto tanto en la Ley como en los programas. Las acciones concretas se limitan a implementar acciones que privilegian la transferencia de recursos.

Para finalizar lo que se considera como fundamental es la necesidad de armonizar el andamiaje institucional en particular el normativo con el programático de tal manera que el Programa establecido en la Ley se alinee con los objetivos del PGDDF y a partir de su conexión al entramado programático establezca atribuciones y responsabilidades claras de todos los entes públicos.



## Bibliografía

- ABRAMOVICH, V. (2006). Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales. *Anuario de Derechos Humanos*. Chile: Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, 46-96.
- CANTO, M. (2002). *Introducción a las Políticas Pública*. México D.F.: Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- FERNÁNDEZ, M. T. (2010). La discapacidad mental o psicosocial y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. *Revista Dfensor*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Obtenida el 27 de noviembre de 2014, de <http://dfensor.blogspot.mx/2010/12/revista-dfensor-11-discapacidad.html>
- CONAPRED (2010). Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. (n.d.) <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-PCD-Accss.pdf>
- COPREDDF (2013). Encuesta sobre la discriminación en la Ciudad de México. Gobierno del Distrito Federal. (n.d.) [http://www.copred.df.gob.mx/work/sites/copred/resources/LocalContent/554/3/Resumen\\_Ejecutivo\\_EDIS\\_2013.pdf](http://www.copred.df.gob.mx/work/sites/copred/resources/LocalContent/554/3/Resumen_Ejecutivo_EDIS_2013.pdf)
- DIF (2014). Evaluación Interna 2014 Del Programa de Apoyo Económico a Personas Con Discapacidad Operado en 2013. Mexico D.F.: Gobierno del Distrito Federal.
- EL UNIVERSAL (2014). Crean registro... (n.d.) <http://www.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/crean-en-el-df-registro-de-personas-con-discapacidad-1040422.html>
- GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL (2010). Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal. Mexico D.F.: Gobierno del Distrito Federal.
- GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL (2006). Reglamento de la Ley para las personas con discapacidad del Distrito Federal. Obtenida el 13 de noviembre de 2006, de <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1390.html>
- INDEPEDI (2014). Estadísticas. Obtenida el 27 de noviembre de 2014, de [http://www.copred.df.gob.mx/wb/copred/personas\\_con\\_discapacidad](http://www.copred.df.gob.mx/wb/copred/personas_con_discapacidad)
- INDEPEDI (2012). Diagnóstico participativo con organizaciones civiles.
- INDESOL (2014). Base de datos de las organizaciones inscritas en el Registro Federal de Organizaciones Civiles. México D.F.: Gobierno Federal.
- INEGI (2012). Estadísticas a Propósito del día Internacional de las Personas con Discapacidad. Obtenida el 27 de noviembre de 2014, de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/discapacidad.pdf>
- ONU (2006). Convención para los derechos de las personas con discapacidad. Obtenida el 28 de noviembre de 2014, de <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=497>
- ONU (2014). Observaciones finales sobre el informe inicial de México, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. ONU.
- SRE (2011). Informe Inicial de México en torno a la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Obtenida el 28 de noviembre de 2014, de [http://www.sre.gob.mx/csocial\\_viejo/contenido/comunicados/2011/abr/CDPD260411.pdf](http://www.sre.gob.mx/csocial_viejo/contenido/comunicados/2011/abr/CDPD260411.pdf)

