



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE POLÍTICA Y CULTURA
COORDINACIÓN DE LA MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

ANÁLISIS DE LA COORDINACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO CAPITULO 30 (POBLACIÓN LÉSBICO, GAY, BISEXUAL, TRANSEXUAL, TRASVESTI, TRANSGENERO, INTERSEXUAL) DESDE LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE REDES SOCIALES

TESIS

PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAESTRA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA:

STEPHANIE PAOLA POSADAS NARVÁEZ

ASESORES:

DR. CARLOS CÉSAR CONTRERAS-IBÁÑEZ

DR. CARLOS RICARDO AGUILAR ASTORGA

LECTORA:

DRA. MYRIAM CARDOZO BRUM

Agradecimientos

A Carlos Contreras por acompañarme en mi formación como profesionalista y persona desde siempre, muchas gracias por todo lo que he podido aprender de ti sobre teoría, metodología, estadística y muchas otras cosas más, pero sobre todo gracias por apoyarme a cumplir mis sueños y estar ahí de todas las formas posibles y ser la persona correcta en el momento justo, no sé qué hubiera sido de mi si no te hubiera elegido como mentor y ni quiero imaginarlo.

A Myriam Cardozo por apoyarme al inicio y termino de este proyecto, gracias por tomarse el tiempo de entenderme y aconsejarme siempre de forma acertada, sin duda usted es la mejor docente de la maestría y aprecio mucho todo el esfuerzo que invirtió en este proyecto.

A Esthela Sotelo por toda la confianza y respaldo durante todo el proceso, sin el simplemente este proyecto no hubiera podido llegar a término.

A Armando, Vianca y Wendy mis queridos compañeros de maestría y grandes amigos de vida. Una de las cosas que más agradezco en los últimos años es tenerlos a ustedes y todo su apoyo en todo momento.

A Ana Gálvez por todos los años de amistad compartidos y por estar ahí para ayudarme a levantar los pedazos rotos de mí, cada que es necesario, gracias también por ser mi rescatista de entrevistas durante el trabajo de campo. Queríamos mucho por muchos años más.

A Ramiro López por el mate que me regalaste y que me dio energías para terminar este documento y que me hizo sentir muy acompañada. Gracias también por escucharme, aconsejarme y darme muchos ánimos. Siempre me hace muy bien oír tu bonito acento argentino.

Al Centro Nacional de los Derechos Humanos de la CNDH Sin duda una de las piezas fundamentales en la realización del proyecto fue la oportunidad de haber podido alimentarlo de todos los comentarios de la **Mtra. Mónica Espinoza** que ayudaron a transversalizar el enfoque de Derechos Humanos. Muchas gracias

también por permitirme compartir el espacio con **Luz, Tania, Saúl, Versain, Alberta y Karina** y poder tener pláticas intensas y emocionantes sobre la literatura en derechos que fortalecieron mi formación. Gracias también por todas las risas.

Al Programa Liderazgos Progresistas en donde pude fortalecer mis conocimientos e hilar varios de los argumentos aquí plasmados. Gracias también por su linda amistad a Marifer, Pablo, Liz, Lily, Laura (quien además es psicóloga y le gustan tanto los Derechos Humanos como a mi) los llevo siempre en mi corazón.

Por último, pero no menos importante:

A Elba Martínez por caer literalmente del cielo, muchas gracias por todo el apoyo invaluable que me has brindado desde que te conocí, gracias por todas las charlas, todos los abrazos y todo el apoyo. Te admiro mucho por la gran persona que eres, vamos por muchos años más, caminando lado a lado.

Love wins

Índice

Capítulo 1. Políticas Públicas con enfoque de igualdad y no discriminación

Introducción.....	7
Políticas Públicas: Definición conceptual	9
El ciclo de las políticas públicas.....	10
Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos	12
Obligaciones de los Estados en materia de Derechos Humanos y los componentes de las acciones a ejecutar para garantizarlos.	15
La discriminación como proceso social que violenta los Derechos Humanos.....	18
La igualdad y no discriminación como principio y derecho	19
Preferencias razonables	21

Capítulo 2. La coordinación interinstitucional como posible respuesta para mitigar la discriminación

La coordinación como mecanismo creador de sinergias	25
Interacción	26
Cooperación.....	27
Colaboración.....	28
Coordinación	28
El análisis de redes como una forma de abordar el estudio de la coordinación interinstitucional	31
Análisis estructural de la coordinación	35

Capítulo 3. Marco contextual y normativo para la igualdad y no discriminación de la población LGBTTTI

El Derecho Humano a la No Discriminación para la comunidad LGBTTTI.....	38
El problema público de la discriminación hacia la población LGBTTTI en la Ciudad de México: Diagnósticos y programas	43
La reforma al artículo primero constitucional como parteaguas de la inclusión del enfoque de Derechos Humanos	45
Ciudad incluyente	51

Capítulo 4. Método

Preguntas de investigación
Hipótesis 59
Procedimiento 62

Capítulo 5. Resultados 67

Capítulo 6. Discusión 96

Referencias 107

Introducción

La siguiente investigación hace referencia a la coordinación entre diversos actores para la implementación del programa de Derechos Humanos (PDHCDMX) capítulo 30, población LGBTTTI en el periodo de septiembre de 2016 a julio 2018. La coordinación puede definirse como un procedimiento que permite eliminar contradicciones o redundancias con el objetivo de atender un problema público, en este caso para garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación de la población LGBTTTI en la Ciudad de México, la cual actualmente ocupa el lugar número dos en las listas de atención prioritaria.

El interés por estudiar las relaciones de coordinación entre actores que implementan dicho capítulo nace del interés de conocer cómo los actores se organizan para implementar las estrategias plasmadas en el diseño del capítulo, en donde sólo se menciona el listado de los actores que idealmente deberían de intervenir en la implementación y no se explica a cabalidad los recursos y las acciones que los actores gubernamentales deben de aportar, así como, no es clara el papel que deben de tomar los actores de la sociedad civil y en donde se percibe una sobre carga de funciones en el consejo para prevenir y eliminar la discriminación en la Ciudad de México (COPRED). Por lo cual el objetivo de la presente investigación es analizar en profundidad cómo se coordinan las instituciones gubernamentales entre sí y con la sociedad civil para cumplir con los objetivos del programa de Derechos Humanos para la población LGBTTTI. Utilizando como acercamiento teórico las categorías analíticas de Navarro (2012) para analizar los niveles de coordinación alcanzados mediante la metodología de análisis de redes sociales. En este marco se realizó una revisión de las minutas de las reuniones de los Espacios de Participación y se entrevistó a los actores involucrados en la implementación con un instrumento de recolección de información diseñado para recolectar las relaciones entre los actores y conocer el estado de la implementación de las estrategias plasmadas en el capítulo 30 del PDHCDMX.



Capítulo 1.

Políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación

Políticas Públicas: Definición conceptual

En una exploración de las diferentes definiciones de política pública podemos encontrar que la mayoría de ellos, las describe como un conjunto de decisiones y acciones dirigidas a resolver un problema público concreto en un contexto específico con base en acciones determinadas. Para Knoepfel (2007) las políticas públicas son “la concatenación de decisiones o acciones coherentes”, lo cual implica que para resolver un problema público se debe de pensar en todas las rutas de acción que pueden estar involucradas en resolver una situación problemática, las cuales a su vez deben de ser coherentes, es decir, que dichas acciones no se contradigan, ni se dupliquen. En este proceso los actores que pueden estar involucrados en las decisiones o acciones las cuales según está definición son actores públicos. Por otro lado, para Tamayo (1997) es una situación problemática que debe ser solucionada por el gobierno, encargado principal de definir dicho problema, de generar acciones para disminuirlo, de igual forma, el actor gubernamental, bajo esta definición, debe de ser el encargado de precisar los mecanismos de evaluación de dichas acciones.

Complementariamente, Aguilar (2004) enfatiza la importancia de definirla *causalidad* del problema público, considerándolo como el eje para delimitar las acciones a implementarse, las cuales deben de estar encaminadas a mitigar lo que causa el problema en primer lugar. Es importante hacer hincapié en que la política pública se interesa por revisar los procesos de toma de decisiones llevados a cabo por los actores estatales; en particular, le interesa analizar y perfeccionar la racionalidad en esos procesos (Nava, 2012). Por racionalidad entendemos una serie de atributos o criterios que suponemos compartidos, que se espera que tenga toda política pública, como son eficiencia, eficacia, economía, productividad y oportunidad. Cuando decimos que el principal objetivo de las políticas públicas es darle racionalidad a la acción estatal, básicamente estamos diciendo que la administración pública debe estar guiada por estos principios.

Para terminar con este pequeño apartado debemos decir que la política pública es un proceso que se desenvuelve idealmente por etapas y con una dinámica propia, cada una de ellas posee actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados, los cuales se afectan

mutuamente. Para clarificar este punto es importante sintetizar el ciclo de las políticas públicas.

El ciclo de las políticas públicas

Desde el nombre hay que apuntar que se trata de un proceso que nunca termina y que se realimenta constantemente. El ciclo comienza con la **definición del problema público**.

Una situación recibirá dicha denominación cuando un determinado grupo, con influencia y



capacidad de movilizar actores de poder, considera que la situación actual no es aceptable y que es necesaria la intervención de políticas públicas para remediarla.

Las características de los problemas públicos son (Olavarría, 2007):

a) Interdependencia de los problemas. Los problemas públicos

muy raramente se presentan como cuestiones aisladas de otros fenómenos de la vida social. Los problemas que identificamos como tales son parte de un sistema completo de acción y muy raramente hay uncausalidad en su origen o explicación. Las diversas esferas de la vida social están interconectadas, por lo que aquellas situaciones que han sido identificadas como problemáticas están influidas por – y también influyen a – los fenómenos con los que comparten un sistema de acción.

b) Hay cierta subjetividad en la identificación de problemas públicos. Hay muchas situaciones problemáticas en la sociedad, pero pasan a ser consideradas aquellas que coinciden con las visiones, aspiraciones, intereses de actores de poder relevantes, quienes las impulsan e incorporan a la *agenda pública*. A partir de ello, podemos aportar datos e información objetiva acerca de cuáles son los elementos centrales, evolución y alcances del problema.

c) Los problemas públicos son dinámicos. Ellos evolucionan por los cambios en el conocimiento, en la tecnología, en la cultura, por la aparición de nuevos fenómenos sociales y por las propias intervenciones de la política pública.

Una vez que se ha constituido el problema público, el siguiente paso es el **diseño** de las múltiples posibles soluciones. Aquí hay un punto fundamental: un problema no tiene una solución única ni necesariamente tiene solución. La estructuración de los problemas y el diseño de las múltiples soluciones, junto con la toma de decisiones, son los momentos más políticos y técnicos del ciclo de vida de la política pública, donde la ideología, los intereses y los saberes en conflicto o competencia se entremezclan (Nava, 2012).

Una vez que se ha estructurado el problema público y se diseñan las acciones para resolverlo, es el momento de la **implementación**, la cual es entendida como la puesta en marcha de las acciones previamente consensuadas por los tomadores de decisiones. Tamayo (1997) identifica dos modelos que permiten entender la implementación de las políticas públicas:

1. Modelo *Top Down*, refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es que la decisión sea acatada y que la burocracia la cumpla en sus propios términos.
2. Modelo *Botton Up*, el ciudadano entra en contacto con la organización pública. Es el punto de distribución donde la política tiene éxito o fracasa, el problema de la implementación no es el ajuste a la decisión inicial, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en que se implementa. Se identifican rasgos del modelo *botton up* en el modelo de gestión, básicamente porque la metodología es flexible y requiere de una implementación descentralizada del plan.

Desde la perspectiva relacional pensar la implementación es dar cuenta de la acción conjunta de las áreas involucradas en la política pública, la capacidad de gestión pública se pondrá en juego en el plano intersectorial, interjurisdiccional y multiactoral.

La última etapa del proceso, o la primera, considerando el estado cíclico de las políticas es la **evaluación** la cuál puede ser considerada como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria; “realizada mediante la aplicación de un método sistemático,

cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada. Se resalta la importancia atribuida a la emisión de un juicio valorativo sobre dicha actividad, lo que también es compartido por Scriven (1967) y Aguilar y Ander-Egg (1992)”, (Cardozo, 2006).

En este momento, es importante mencionar que, en la práctica, es peligroso tratar de encasillar las etapas del proceso real en las del ciclo teórico antes presentado, si bien el modelo simplifica la realidad compleja de las políticas públicas, suele suceder que las políticas públicas no comienzan por la agenda ni concluyen con la evaluación. El proceso de las políticas públicas no tiene un orden preestablecido (Peter, 1998). Sin embargo, también es cierto que, es difícil encontrar un ejemplo de política pública que comience por la evaluación y termine por la etapa de la agenda. Puede haber superposiciones entre las etapas del ciclo de las políticas, pero vale la pena mencionar que el énfasis en el estudio de las políticas debe de estar puesto en el nivel de conocimientos disponibles que se tiene acerca del funcionamiento de cada etapa y su funcionamiento como sistema.

Para cerrar este apartado, también es prudente mencionar que el ciclo de las políticas públicas no es una teoría (Peter, 1998), sino más bien, es un modelo y una herramienta pedagógica que nos sirve para simplificar la realidad con el fin de poder estudiarla.

Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos

No está demás decir que el estudio de las políticas públicas, inició con el texto de Harold D. Lasswell titulado “La orientación hacia las políticas”, publicado en 1951. La fecha es importante para entender el objetivo de la política pública: durante el nazismo en Alemania en los años treinta, se cometieron atrocidades en contra de la humanidad hasta el término de la segunda guerra mundial en 1945, con base en estos terribles hechos se planteó a nivel mundial la necesidad de crear un sistema que procurará derechos con el objetivo de dotar a las personas de garantías mínimas para su bienestar.

Fue así que se crearon las Naciones Unidas, con el objetivo de comprometer a las naciones con la comunidad internacional para no permitir nuevamente que se cometieran atrocidades en contra de la humanidad. Los gobiernos del mundo decidieron complementar

la Carta de las Naciones Unidas con una hoja de ruta para garantizar los derechos de todas las personas en cualquier lugar y en todo momento. El documento que más tarde pasaría a ser la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH).

En este sentido es importante mencionar que incluir la perspectiva de Derechos Humanos en las políticas públicas radica en dos importantes objetivos: el primero es que los alcances y metas del ejercicio público estén enfocados en garantizar la dignidad humana –de esta forma se podrían evitar violaciones a los Derechos Humanos y obtener resultados más eficaces respecto de la atención a los problemas de la agenda pública–; y el segundo es que los Estados cumplan con los compromisos adquiridos a partir de la aceptación de instrumentos que posteriormente se constituyen como estándares internacionales en materia de Derechos Humanos, y, en consecuencia, realicen medidas y acciones de forma transversal para, entre otros, eliminar los actos de discriminación y/o exclusión que se generan desde sus entidades y dependencias (Nava, 2012).

Actualmente los Derechos Humanos son definidos como aquellas libertades, reivindicaciones y facultades propias de cada individuo por el sólo hecho de pertenecer a la raza humana. Esto significa que son derechos de carácter inalienable (ya que nadie, de ninguna manera, puede quitarle estos derechos a otro sujeto más allá del orden jurídico que esté establecido) y de perfil independiente frente a cualquier factor particular (raza, nacionalidad, religión, sexo, etc.). Los Derechos Humanos también se caracterizan por ser irrevocables (no pueden ser abolidos), intransferibles (un individuo no puede “ceder” sus derechos a otro sujeto) e irrenunciables (nadie tiene el permiso para rechazar sus derechos básicos). Aun cuando se encuentran amparados y contemplados por la mayoría de las legislaciones internacionales, los Derechos Humanos implican bases morales y éticas que la sociedad considera necesaria respetar para proteger la dignidad de las personas (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948). De igual forma, podemos definir a los Derechos Humanos como derechos subjetivos, es decir, son expectativas formadas en todas las personas en relación con la acción u omisión de los Estados, las empresas, los poderes fácticos y del resto de las personas respecto a ciertos bienes primarios constitutivos de lo que se considera la dignidad humana.

Existen muchos derechos subjetivos, pero no todos ellos califican como Derechos Humanos o derechos fundamentales, los cuales son “aquellos derechos universales y, por ello, indispensables e inalienables, que resultan atribuidos directamente por las normas jurídicas a todos en cuanto personas, ciudadanos o capaces de obrar” (Ferrajoli, 2006). Estos derechos son constitutivos de los bienes primarios socialmente reconocidos como elementos básicos de la dignidad humana. Es decir, al conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, incluyendo las características de indivisibilidad, integralidad e interdependencia.

Finalmente, se pueden identificar los Derechos Humanos como derechos históricos. Esta es la propuesta tanto de la sociología y antropología jurídica y política como de la filosofía crítica (Dussel, 2001). El principal aporte de concebir los Derechos Humanos como derechos históricos es que permite observar el proceso de nacimiento de los derechos, los grupos que los apoyaron, los objetivos, los procesos de cambio y exclusión en su institucionalización, entre otros aspectos, lo que enriquece los contextos de creación del derecho para una mayor interpretación política y jurídica. Más aún, mantiene abierta y explícita la posibilidad de reinterpretación del derecho a partir de cambios en el contexto, así como la aparición de nuevos derechos.

En la medida en que estos Derechos Humanos tienen como principal contenido valores morales de especial relevancia, es pertinente suponer que deben ser reconocidos para todas las personas, independientemente de su preferencia sexual, edad, nacionalidad, raza, etcétera. Esto se puede traducir en el principio de universalidad desde diversos aspectos. Podemos iniciar afirmando que hablar de universalidad de los Derechos Humanos implica hacer referencia, en principio, a la titularidad de esos derechos: “los Derechos Humanos se adscriben a todos los seres humanos”. Este nivel de abstracción inicial tiene una consecuencia aparejada, “estos derechos son exigibles por todos los seres humanos en cualquier contexto político, jurídico, social, cultural, espacial y temporal” (Dussel, 2001).

Sin embargo, la naturaleza de la operación conceptual de la universalidad exige distinguir aquellos derechos subjetivos fundamentales de aquellos que *lo no* son. Estableciendo como punto de partida que los Derechos Humanos son exigencias éticas justificadas especialmente importantes como lo son el conjunto de derechos civiles, políticos,

económicos, sociales, culturales y ambientales, los cuales deben ser protegidas eficazmente a través del aparato jurídico (Serrano y Vázquez, 2013).

En este sentido, la propuesta de Ferrajoli (2010, citado en Serano y Vázquez) está basada en el principio normativo de igualdad en los derechos y, al mismo tiempo, en un sistema de garantías capaces de asegurar su efectividad. En este modelo no se trata de ser indiferente o tolerante a las diferencias, sino de garantizar la libre afirmación y desarrollo. El aspecto central de esta propuesta de Ferrajoli es que permite pensar a la igualdad –y por ende a la universalidad- desde lo local, desde el contexto de opresión cotidiana de la gente, permite sumar al análisis jurídico las relaciones sociales como factores de desigualdad y, en especial, tener presente que el análisis de estas relaciones es relevante para poder generar no sólo formulaciones normativas, sino también garantías de efectividad.

La propuesta es, pues, pensar la universalidad desde los contextos locales donde se ejercita el derecho: pensar lo universal a partir de lo local. El uso no diferenciado de los Derechos Humanos por medio del análisis de los contextos de opresión invisibiliza las diferencias de las personas y sus contextos, lo que resulta en una práctica excluyente contraria a la propia idea de universalidad. Por ello, este principio debe ser comprendido y usado desde la experiencia concreta de las personas de conformidad con un tiempo y espacio determinado, de tal forma que se promueva la inclusión desde la propia realidad y no sirva como mecanismo de imposición ideológica (Baxi, 1998).

Obligaciones de los Estados en materia de Derechos Humanos y los componentes de las acciones a ejecutar para garantizarlos.

En este punto es importante mencionar que las obligaciones en materia de Derechos Humanos, asumidas por el Estado mexicano, son el mapa que nos permite ubicar las conductas exigibles tanto respecto de casos particulares como en relación con la adopción de medidas y legislación. En el siguiente cuadro describen los cuatro tipos de relaciones que se establecen de conformidad con las obligaciones generales, ejemplificándolas con el derecho a la igualdad y la no discriminación.

Cuadro 1.

Obligaciones de los Estados en materia de Derechos Humanos	Medidas de aplicación en el Plano Nacional (Observación General No. 20)	Estrategias específicas
Respetar. El Estado debe reconocer y respetar los Derechos Humanos de todas las personas ya sea que vivan o transiten bajo su jurisdicción.	Eliminar la discriminación sistémica	<p>Campañas de promoción y difusión</p> <p>Capacitación, formación y profesionalización en Derechos Humanos.</p> <p>Participación ciudadana, civil, y academia</p>
Proteger. Evitar que los entes públicos o privados violenten los Derechos Humanos de personas o grupos; para ello, debe instrumentar los mecanismos necesarios de carácter administrativo, civil o penal para sancionar y en su caso, resarcir el daño.	Recursos y rendición de cuentas	<p>Protocolos de atención a víctimas de actos discriminatorios</p> <p>Ampliación de servicios para la promoción y denuncia de actos discriminatorios</p> <p>Coordinación interinstitucional para la exigibilidad del derecho a la igualdad y la no discriminación.</p>
Garantizar. Adoptar medidas legislativas, de política pública, administrativas, presupuestales, para garantizar que todos los derechos pueden ser disfrutados por todas las personas.	Políticas, programas y planes de acción específicos. Desarrollo de indicadores y elementos de comparación.	<p>Adecuación legislativa y normativa con enfoque de igualdad y no discriminación.</p> <p>Diseño e implementación de acciones, programas y políticas públicas con enfoque de no discriminación.</p> <p>Propuestas de presupuestos con enfoque de igualdad, no discriminación, progresividad, transversalidad y máximo uso de las disponibles</p> <p>Diseño de indicadores de evaluación de políticas públicas.</p>
Promover. Adoptar medidas positivas para facilitar la plena realización de los Derechos Humanos básicos.	Eliminar la discriminación directa hacia personas o grupos en situaciones particularmente discriminatorias o vulnerables.	<p>Medidas positivas y/o acciones afirmativas, para eliminar la discriminación sistémica hacia personas o grupos</p> <p>Diseño de medidas de protección especial y resguardo para grupos en situación de discriminación.</p>

Fuente: (Loeza, 2015) Material didáctico para la evaluación de la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación en los programas sociales de la Ciudad de México

Adicionalmente, el *Manual y protocolo para la elaboración de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos*, describe los nuevos principios constitucional es para determinar si, las políticas públicas o programas están pensadas desde un enfoque de Derechos Humanos. Dichos principios son:

- Acortan las brechas entre los estándares de Derechos Humanos y la práctica.
- Tienen impactos multiplicadores y se presentan mejoras concretas y medibles en el desarrollo y disfrute de los Derechos Humanos.
- Sirven para erradicar estructuras y prácticas de discriminación y exclusión social.
- Deben ser evaluados y mejorados.

Para identificar los estándares de Derechos Humanos en el problema público y abonar al diseño de las políticas públicas se deben tomar en cuenta algunos componentes de los Derechos Humanos que han sido desarrollados en las Observaciones Generales de los Comités y los Relatores de la Organización de las Naciones Unidas, los cuales se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.

Componentes para tomar medidas respecto a los Derechos Humanos	
Disponibilidad	Garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población.
Accesibilidad	Que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles (física y económicamente) a todas las personas sin discriminación alguna.
Calidad	Que los medios y contenidos por los cuales se materializa el ejercicio de un derecho humano tengan la flexibilidad necesaria con el fin de que pueda ser modificado, si así se requiere, para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades, en transformación y responder a contextos culturales y sociales diversos.
Adaptabilidad	Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho humano tengan la flexibilidad necesaria con el fin de que pueda ser modificado, si así se requiere, para

	adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a contextos culturales y sociales diversos.
Aceptabilidad	Que el medio y los contenidos elegidos para materializar el ejercicio de un derecho sean aceptados por las personas a quienes están dirigidas, lo que está estrechamente relacionado con la adaptabilidad y con criterios como la pertinencia y la adecuación cultural, así como con la participación de la ciudadanía en la elaboración de la política en cuestión.

Fuente: Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales Programando con perspectiva de Derechos Humanos en México. Enero de 2014

Estos elementos permiten evaluar objetivamente la forma en que el Estado cumple con sus obligaciones y con el ejercicio progresivo y protección de los derechos. Los servidores públicos deberán preguntarse al iniciar el proceso de planeación y diseño de las políticas públicas, si los objetivos y estrategias responden e incorporan adecuadamente estos componentes.

La discriminación como proceso social que violenta los Derechos Humanos

Los conflictos entre distintos grupos sociales han sido tradicionalmente parte de los problemas más graves que los humanos que hemos afrontado como especie (Jussim, Ashmore y Wilder, 2001). En este escenario, el estudio de las relaciones intergrupales asigna particular importancia al proceso de identidad social, pues esta media la forma en que las personas perciben, piensan, sienten y actúan con relación a otras personas en función a su membresía grupal (Hogg y Abrams, 2001).

Uno de los procesos fundamentales en la comprensión de las relaciones intergrupales es el de categorización social, este proceso divide rutinariamente a estas en términos de nosotros (endogrupo) y ellos (exogrupo) (Stangor, 2000), lo que facilita la identificación de las mismas como miembros de determinados grupos sociales (Smith y Mackie, 2000). Como parte del proceso de categorización social, los estereotipos definidos como estructuras cognitivas que contienen y organizan el conocimiento, creencias y expectativas del que percibe respecto a un grupo humano (Hamilton, 1981) juegan un papel importante, ya que brindan ‘certeza’ sobre qué podemos esperar de los exogrupos. Para Stangor (2000) estos tienen un fundamento en la realidad y eso les otorga gran utilidad en términos de

aproximación cognitiva a nuestro medio social. El prejuicio, por su parte, es visto como carga afectiva negativa que puede ser dirigida directamente a un grupo como un todo o a un individuo por su pertenencia a ese grupo (Allport, 1954).

Es importante considerar que las relaciones intergrupales deben ser analizadas dentro del contexto cultural en el que se desarrollan. Entendiendo a la cultura como un conjunto de valores, creencias y normas compartidas por un grupo (Hofstede, 1991), observamos que esta es formal o informalmente institucionalizada, operando como un mecanismo de transmisión de sus contenidos a los nuevos miembros del grupo. De esta forma, garantiza su mantenimiento a través del tiempo (Lehman et al.). En este proceso, se transmiten y perpetúan estereotipos, prejuicios y conductas discriminatorias hacia determinados grupos sociales.

Tomando en cuenta las relaciones de poder establecidas en cada sociedad, los contenidos transmitidos pueden convertirse en un conjunto de prácticas de exclusión social ejercidas por los grupos de mayor poder, a partir de las cuales los grupos menos poderosos quedan fuera del ámbito de la justicia y de las preocupaciones morales de la población mayoritaria (Bierbrauer como se cita en Morales, 2003). Morales refiere dos tipos de manifestación de la exclusión social. La primera está basada en la falta de reconocimiento del sufrimiento que se origina a otros, lesionando su derecho a recursos básicos o imponiéndoles unas relaciones en las que el respeto y la justicia están ausentes, mientras que la segunda se asocia a eventos más impactantes, directamente relacionados con el incumplimiento de los **Derechos Humanos** y los casos de represión política extrema. Lo anterior, para comprender que la discriminación no sólo es un hecho sino un proceso.

La igualdad y no discriminación como principio y derecho

La igualdad y la no discriminación son dos conceptos que se encuentran estrechamente vinculados. La igualdad y la no discriminación son dos principios coherentes que tienen sus propios aspectos formales y materiales. El primero significa que todas las personas deben recibir el mismo trato de acuerdo con la ley; el segundo implica una distribución equitativa de los derechos e intereses en una sociedad determinada. Actualmente en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se busca que estos enunciados también

pueden ser usados, sin alterar su formulación, con fines normativos. En este caso, lo que se persigue con su formulación y con los efectos que produce es, obviamente, distinto a lo que se persigue con su uso empírico (Rabossi, 1990).

Ejemplificando lo dicho, podemos citar el artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que menciona en su primera clausula: “*Todos los seres humanos son iguales en dignidad y derechos*”. Es obvio que, tomado descriptivamente, lo que el texto asevera es falso. Y cuando se lo toma normativamente, es importante preguntarse qué es lo que se intenta decir con el enunciado expresado. Para el derecho la frase establece o apunta al establecimiento de políticas tendentes a garantizar o a poner en vigencia la idea de que todos los seres humanos somos iguales en dignidad y derechos, en todos los aspectos relevantes los seres humanos deben ser considerados y tratados de igual manera, es decir, de una manera uniforme e idéntica, *a menos que haya una razón suficiente para no hacerlo* (Rabossi, 1990). Esta última frase es muy importante, ya que supone que **no todas las personas comparten un mismo piso de derechos**, considerando la existencia de poblaciones históricamente tratadas de forma desigual, y tratar a todos los grupos por igual implicaría la inexistencia de un cambio para las poblaciones en condición de discriminación.

Entonces, es consistente con el principio de igualdad el cual se define en la Encyclopedia on Chinese Human Rights (1998) como: “un principio de valor moral básico sobre el cual deberían de fundamentarse los Derechos Humanos, el cual debería de transformarse a su vez como un principio legislativo clave para los Derechos Humanos”. Las consecuencias de este principio son, al menos, dos (Rabossi, 1990):

1. El principio de igualdad parece incluir, como parte esencial, el reconocimiento de que los seres humanos puedan ser tratados de manera diferencial siempre y cuando esta diferencia de trato favorezca el acceso a bienes y servicios a grupos vulnerables y no represente la negación de ese mismo bien para otras poblaciones.
2. Se ciñen al principio de igualdad, o se derivan o están conectados con él, otros dos principios importantes. El primero es el principio de no discriminación, que, prohíbe la diferencia de trato sin razón aparente. El segundo principio, que se suele llamar principio de protección, está diseñado con el objeto de imponer y lograr una igualdad positiva a través de lo que se denomina acciones afirmativas.

Por otra parte, discriminar supone adoptar una actitud o llevar a cabo una acción prejuiciosa, parcial, injusta, o formular una distinción que, menoscabe derechos. En este punto conviene entonces preguntarse cuál debe de ser el contenido del principio de no discriminación, y una formulación posible es ésta: a menos que exista una razón reconocida como relevante y suficiente, según algún criterio identificable y aceptado, ninguna persona debe ser preferida a otra (Rabossi, 1990).

Preferencias razonables

Está claro que no toda exclusión constituye un acto discriminatorio. Por lo tanto, se permiten medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar la garantía de derechos para todas las poblaciones. Esta norma es importante, pues en ella se reconoce oficialmente el carácter no discriminatorio de políticas que estén basadas o que impongan acciones afirmativas.

Al respecto, en 1984, la Corte Interamericana de Derechos Humanos produjo una opinión consultiva, a solicitud del gobierno de Costa Rica, relativa a una posible cláusula constitucional que establecía que la mujer no costarricense que contrajera matrimonio con un costarricense obtendría en ciertas condiciones la nacionalidad del marido. La cláusula había provocado discusiones entre quienes sostenían que implicaba un trato discriminatorio y quienes pensaban que establecía una preferencia razonable.

La Corte resolvió que la cláusula era discriminatoria y aclaró, los criterios de distinción entre discriminación y preferencia razonable. Luego de señalar que no toda diferencia en el trato puede considerarse ofensiva a la dignidad humana, aclarando que:

“No habrá, discriminación si una distinción de trato está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de trato del estado frente al individuo siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresan de modo proporcionado una fundada conexión entre esas diferencias y los objetivos de las normas, los cuales no pueden perseguir fines

arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana”.

Por su parte, y respecto al mismo caso, el juez R. E. Piza Escalante sistematizó los criterios empleados por la Corte y sostuvo, que el concepto de discriminación debía caracterizarse en función de tres criterios básicos: razonabilidad, proporcionalidad y adecuación a las circunstancias. Aclarando que:

“De acuerdo al criterio de **razonabilidad**, una distinción se considera discriminatoria y, por ende, ilegítima, cuando fuere contraria a los principios de la recta razón, de la justicia y del bien común aplicados razonablemente a la norma o conducta correspondiente, en función de la naturaleza y fines del derecho o institución a que esa norma o conducta se refieren. La calificación de estos criterios de razonabilidad en cada caso concreto es tarea de determinación que debe hacerse al interpretar y aplicar el derecho, utilizando, eso sí, mecanismos lo más objetivos posibles ajustados a aquellos principios.

De acuerdo con el criterio de **proporcionalidad**, una conducta es discriminatoria si no se adecúa armónicamente a la posición lógica de ese derecho o institución en la unidad de la totalidad del ordenamiento jurídico correspondiente, es decir, si no encaja armónicamente en el sistema de principios y de valores que caracterizan objetivamente ese ordenamiento como un todo.

Finalmente, de acuerdo con el criterio de **adecuación**, una distinción, aun razonable y proporcionada puede resultar discriminatoria e ilegítima en vista de las circunstancias históricas relativas —históricas, políticas, económicas, sociales, culturales, espirituales, ideológicas, etc.— de una sociedad concreta en donde las normas o conductas cuestionadas se producen”. (Piza, 1984:8)

En México, el gobierno se ha comprometido con la firma de numerosos acuerdos internacionales (los cuales se explicarán con mayor detalle en el siguiente apartado) a revisar

y fortalecer el programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la discriminación para todas las personas que viven o transiten por territorio mexicano, escuchando y dando voz a la sociedad civil y a diversos sectores; llevar a cabo asesoría técnica y legislativa en materia del derecho a la igualdad y no discriminación; y dar trámite a los procedimientos de reclamación y quejas previstos en la ley, sin embargo, para cumplir dichos compromisos es necesaria la coordinación entre diferentes instituciones de diferentes niveles de gobierno, con la sociedad civil, académica, etc.



Capítulo 2.

La coordinación interinstitucional como posible respuesta para mitigar la discriminación

La coordinación como mecanismo creador de sinergias

La coordinación es un procedimiento que permite eliminar contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Por lo antes dicho, la coordinación permitiría alcanzar los siguientes objetivos:

1. evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas;
2. reducir las inconsistencias de las políticas;
3. asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas;
4. atenuar el conflicto político y burocrático;

promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Peters, 1998).

La coordinación apunta también a la creación de sinergias (mediante asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos específicos. Distinguimos cuatro tipos de sinergias, como:

1. cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes;
2. de procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes;
3. de recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel del presupuesto y de competencias en juego; y
4. de autoridad, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales (Minsal y Pérez Rodríguez, 2007)

La falta de coordinación entre departamentos y programas, como uno de los problemas principales que enfrentan los gobiernos contemporáneos, es atribuida en buena parte a la desarticulación entre el diseño y la implementación de las políticas. En dicho contexto, la coordinación como concepto se refiere a “la necesidad de asegurar que las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables de la formación de las políticas

públicas, trabajen juntas para no producir redundancia ni brechas en la entrega de los servicios” (Peters, 1998). La coordinación puede ser también vista, en el contexto de la descentralización, como un instrumento que permite asumir la necesidad de asegurar una mayor gobernabilidad, que el gobierno central tiene que crear de manera más democrática (Peters, 1998).

Utilizando el marco analítico desarrollado por Johansen (2004, citado en Navarro, 2012) se considera a la coordinación como un proceso de armonización del trabajo conjunto por etapas, el cual, se puede analizar en relación con otras tres estrategias de acciones conjuntas: *la interacción, la cooperación y la colaboración* que coadyuvan a la institucionalización de la coordinación.

Es importante mencionar que cada una de estas categorías responde al nivel de compromiso que se requiera para compartir metas, información, recursos y responsabilidades, y no necesariamente son excluyentes, sino que pudieran estar insertas unas dentro de las otras. A continuación, se describen cada una de las categorías analíticas.¹

Interacción

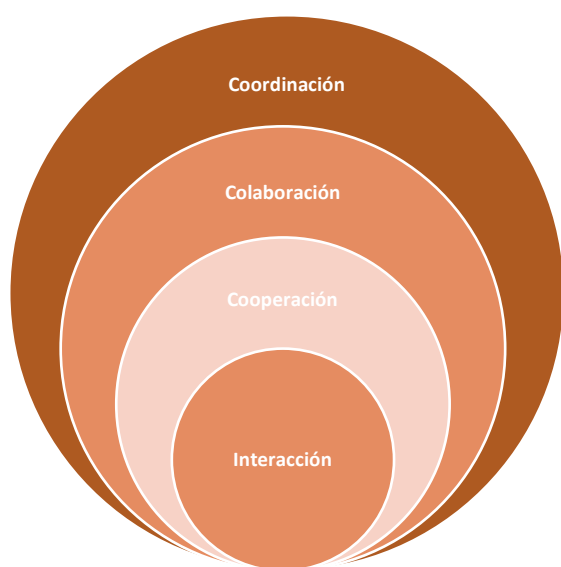
El concepto de **interacción** se refiere al proceso de dar y recibir información. Es el más informal de los acoplamientos organizacionales y, consecuentemente, se puede utilizar fácilmente. Refleja un nivel inicial de compromiso entre las organizaciones (David Ford y Hakan Hakansson, 2002), la interacción es la mejor estrategia empleada para coordinar acciones cuando las conexiones entre las organizaciones se hacen de individuo a individuo más que de organización a organización. Esta interacción se utiliza para obtener la información requerida sólo mientras sea necesario.

¹ Las categorías analíticas de la coordinación intergubernamental fueron tomadas de Navarro A. (2012) *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del programa Hábitat*. Las cuales se redefinieron y ajustaron a los objetivos de esta investigación.

Cooperación

La cooperación requiere más compromiso organizacional que la interacción y la decisión de modificar actividades se considera una estrategia importante dirigida a darle cierta funcionalidad a un sistema interorganizacional que se encuentra desacoplado (Schermerhorn, 1975).

Existe una considerable interacción informal entre gobierno central y gobiernos locales; en gran parte, esta coordinación se produce dentro de sectores específicos (por ejemplo, salud, medio ambiente, política social) y la forma más frecuente que adopta es la de



reuniones de funcionarios (Cameron, 2000; citado en Navarro, 2012). Estas reuniones, por lo general no son exigidas o requeridas por alguna ley o norma, sino que han surgido de una manera pragmática a lo largo del tiempo como respuesta a una necesidad percibida. Estos mecanismos de cooperación pueden evolucionar con el tiempo, pasando de ser reuniones en las que se trata el

asunto de interés del día, a conferencias, consejos o comisiones más institucionalizados. Hay ocasiones en que dichas reuniones son en principio informales, que se convocan cuando las circunstancias lo requieren, se transforman en instituciones establecidas y comienzan a recibir apoyo de personal, a desarrollar normas relativas a la toma de decisiones y recibir encargos de otros organismos. Estas reuniones, a diferencia de las comisiones, no tienen ninguna clase de regulación formal sobre su funcionamiento, ni ningún tipo de estabilidad. Su aparición se produce cuando existe un problema o una necesidad que conduce al establecimiento de relaciones entre responsables de distintos ámbitos de gobierno por algún tema de interés mutuo. Pero, a medida que perduran este tipo de reuniones, se designa personal para coordinar la actividad intergubernamental y para ofrecer asesoramiento estratégico sobre los objetivos intergubernamentales.

En esta categoría analítica son muy importantes los “lazos de confianza” ya que funcionan como el mecanismo de cooperación que facilita el trabajo burocrático. De acuerdo con algunos autores, estos acoplamientos funcionales se consolidan gracias a:

1. valores y vocabulario comunes;
2. relativa autonomía de los involucrados en estas redes informales para tomar decisiones;
3. relaciones de confianza fortalecidas por el contacto continuo;
4. efectos colaterales que motivan la actividad intergubernamental, tales como consolidación de carreras políticas y/o burocráticas o promesas de recursos;
5. intereses especiales de representación sectorial o de asociaciones de profesionales (Breton y Wintrobe, 1982; Dupuy, 1985). Estos burócratas coordinan e integran las acciones intergubernamentales dentro de su área y obtienen cierto apoyo que les ayuda a consolidar su posición de liderazgo.

Colaboración

Siguiendo con nuestro *continuum* de dinámicas de acoplamiento organizacional, Barbara Gray (1989) utiliza el término de colaboración para definir el “proceso a través del cual diferentes actores constituyen una estructura de toma de decisiones para analizar un problema de forma conjunta y evaluar las diferentes alternativas de solución que cada uno de ellos tiene desde su perspectiva individual, con ello logran superar una visión parcial o limitada del problema y de esta manera obtienen la solución óptima de acuerdo con los recursos disponibles”. Como se puede observar, el término colaboración infiere una relación más formal que la cooperación y requiere un mayor nivel de compromiso; asimismo, con la colaboración los recursos y los resultados son compartidos durante todo el proceso de acción conjunta. En esencia pretenden aumentar la probabilidad de que todas las organizaciones involucradas satisfagan sus intereses.

Coordinación

Por último, Charles Mulford y David Rogers (1982 citados en Navarro, 2012) definen a la coordinación como el “proceso donde se crean o usan reglas de decisión preexistentes

para tratar colectivamente algún asunto o problema, modificar actividades, compartir recursos y fortalecer la capacidad de todas las organizaciones implicadas a fin de lograr objetivos comunes y obtener el máximo beneficio colectivo”. Es decir, la coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección; de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común (Martínez, 1992). Lo cual implica la presencia de la dualidad de instancias o espacios de poder que se empatan en objetivos comunes: el factor coordinador y el propio interés común que incide sobre la realidad social o material. En este orden de ideas la coordinación constituye también un acuerdo de al menos dos voluntades, que al concretizarse dan la posibilidad de aprovechar recursos y el mejor manejo de lo público a través de la efectividad de los gobiernos.

Así, la coordinación como proceso tiene las siguientes características:

- Es un proceso político y técnico a la vez. Ambas dimensiones son inseparables y como tal están presentes en todo proceso de coordinación, que viene a ser un “modo de gobernanza” para generar legitimidad, aprendizaje y efectividad. Es un proceso político porque se desarrolla con participación intergubernamental y el involucramiento de los actores claves de la política social, y porque apunta al logro de convergencia y acuerdos en los niveles políticos más altos, tanto en torno a las ideas como en el ámbito de la implementación de las políticas. Es técnico porque requiere de expertos especializada para diagnosticar los problemas y elaborar opciones y decisiones. Las dimensiones política y técnica de la coordinación están presentes en las distintas áreas y fases del diseño e implementación de políticas prioritarias.

- Es un proceso participativo y concertado. El enfoque participativo y concertado de la coordinación responde a la necesidad de articular acciones intersectoriales e intergubernamentales, por una parte, y entre el gobierno con las organizaciones de la sociedad civil, por la otra. El carácter participativo de la coordinación surge como un factor de éxito del proceso, a condición de que la participación se abra genuinamente a los actores relevantes de cada sector y apunte a

establecer acuerdos fundamentales entre ellos que se expresen en políticas concretas. La coordinación de carácter participativo y concertado procura apoyarse en una estructura de incentivos a tal fin, para incluir actores nacionales y locales, ampliando con ello la deliberación en torno a las mejores opciones de políticas más allá de los círculos tecnocráticos, que son los que tradicionalmente participan en el proceso.

- Es un proceso horizontal y vertical a la vez. La coordinación exige un mecanismo doble de articulación de las acciones: la vertical y la horizontal. En primer lugar, los gobiernos centrales son vistos como los decisores de las políticas mientras y la coordinación que ejercen es vertical. En segundo lugar, los gobiernos subnacionales son vistos como los implementadores de las políticas, y la coordinación que ejercen es horizontal. La idea que aquí proponemos es alterar esta visión para considerar que los gobiernos centrales también se involucran en la implementación y que, por consiguiente, la coordinación vertical, llamada también intergubernamental, debe ser vista como una condición indispensable para la coordinación horizontal, siendo ambas inseparables (Peters, 1998). En la coordinación vertical, el nivel superior de gobierno juega un papel normativo, de financiamiento y monitoreo. La coordinación horizontal es también llamada intersectorial, y articula la acción de las distintas agencias sectoriales (Serrano y Vázquez, 2013).

- Es un proceso de diferentes alcances (macro, meso y micro). La coordinación puede ser de alcance regional, nacional o local y responde a diversos niveles de gestión política y técnica, según las escalas y ámbitos de intervención requeridos. Independientemente de su alcance y nivel, la coordinación constituye un proceso que recurre a múltiples mecanismos, instrumentos, normas y procedimientos de gestión que dependen del grado de desarrollo institucional preexistente. En las secciones que siguen exploramos los componentes que integran la definición de coordinación que nos hemos planteado.

Para Guy Peters la coordinación “se refiere a la necesidad de asegurar que las diversas organizaciones encargadas de trabajar conjuntamente no produzcan redundancias ni brechas en la entrega de servicios” (Peters, 1998: 8). Así, existe un nivel mínimo y un nivel máximo

de coordinación. El nivel mínimo puede ser aquel en el que una organización simplemente tiene conocimiento de las actividades de las otras organizaciones y realiza un esfuerzo para no duplicar acciones o interferir. En tanto, el nivel máximo de coordinación requiere la implementación de un sistema de control muy enérgico sobre las actividades de las organizaciones, así como algunos medios para resolver controversias jurisdiccionales y exigir que la falta en la provisión de un bien o servicio sea solventada.

La coordinación como proceso apunta a vincular diversos entes y actores entre sí con el fin de generar acciones articuladas en espacios intersectoriales e intergubernamentales. Estas articulaciones son promovidas mediante redes y otros mecanismos. El fin de estas interacciones es generar resultados que no pueden alcanzarse mediante el trabajo aislado de unidades y actores. Se busca con ello además facilitar y mejorar el logro de objetivos con instrumentos flexibles y eficaces que ayuden a superar la fragmentación organizacional y la dispersión de recursos, información y actividades. Los actores de los procesos de coordinación son actores públicos gubernamentales y no gubernamentales.

El análisis de redes como una forma de abordar el estudio de la coordinación interinstitucional

La acción pública, dentro de un área sectorial concreta, tenderá a implicar a diversas organizaciones ligadas a la formulación e implementación de los diversos programas y, por tanto, existirá una variedad de actores públicos y privados interesados en estos ámbitos (Galaso, Goinhei y Rodríguez, 2017). La coordinación está vinculada a estos procesos de relación que se producen en las distintas fases y áreas de las políticas públicas.

Cada red de actores conforma un marco institucional, que tiene su propia estructura, sus propias normas y modelos de interacción, en donde se distribuyen las responsabilidades y se conforman las «reglas del juego», donde los distintos actores, dotados de unos determinados recursos jurídicos, políticos, financieros y organizativos, intervienen con arreglo a sus propios objetivos, intereses y estrategias dando lugar a diversos escenarios de interdependencia que, solo en parte, están previstos y regulados legalmente. De hecho, hasta las instituciones más desarrolladas dejan muchas zonas de comportamiento abiertas a la interpretación de los miembros individuales (Galaso, Goinhei y Rodríguez, 2017). Por tanto,

la estructura que se conforma en las redes de coordinación posee un poder explicativo, puesto que afecta tanto al proceso de las interacciones de los actores como al resultado de la política, definiendo quién puede actuar, quién es importante, qué acciones se permiten en el proceso, bajo qué circunstancia o qué temas van a ser considerados relevantes.

La estructura de las relaciones entre las organizaciones implicadas varía en función del grado de dependencia que cada una de ellas tenga respecto de las otras. Esta dependencia viene condicionada por la importancia de los recursos que controlan, que en cada organización pueden ser distintos, y por tanto no todos los actores tienen el mismo poder. Los recursos pueden ser materiales, como los recursos financieros, la información, cargos partidarios o gubernamentales, etc., y también no materiales, como la adopción de posiciones políticas, manifestaciones públicas, legitimidad social a través de la transferencia de poder simbólico o la alcaldía de autoridad formal en determinados ámbitos (Subirats *et al.* 2008). La estructura de las relaciones entre los actores y su localización en la red tiene importantes consecuencias porque generan patrones de relaciones que pueden adquirir diversas formas de intercambio, desde la cooperación, el conflicto, la cooptación o la exclusión. Para observar estos elementos, se debe prestar atención a las siguientes dimensiones de una red (Cowan, 1994):

- El tamaño de la red, esto es, el número de actores, que indica si son redes de política pública abiertas —con pluralidad de actores— o cerradas —formadas por pocos actores—.
- El tipo de actores muestra quién tiene la legitimidad y el reconocimiento por parte de las autoridades públicas como interlocutores válidos para ser representantes de intereses ante una política pública que se trate.
- La estructura indica la posición espacial de los actores dentro de la red y la capacidad que tienen para actuar y tomar decisiones.
- Las relaciones de poder, a partir de las pautas de interacción que predominan en cada red de política pública. Las relaciones pueden ser más o menos simétricas,

estar más o menos controladas —jerarquizadas— por el gobierno central o bien organizarse a favor de un grupo social concreto.

- El grado de institucionalización de la red, entendida como el grado de estabilidad de las reglas de juego, formal e informal, que definen las relaciones de poder entre los actores públicos y privados.

La idea que se plantea es que las redes no siempre son estructuras auto-gobernadas o auto-dirigidas, sino que pueden tener estructuras muy formalizadas e incluso jerárquicas. Cada forma tiene sus propias fortalezas y debilidades y su elección depende de ciertas características estructurales como el grado de confianza, el tamaño —número de participantes—, los objetivos, y la naturaleza de las actividades, especialmente si existen diferentes responsabilidades entre los miembros. Por ejemplo, el tamaño puede determinar la elección de la estructura más eficaz: cuanto mayor sea el número de participantes en una red, mayor será la necesidad de un líder o de una red de organización administrativa (Provan y Kenis 2008, 2009).

Sorensen y Torfing (2005) destacan en este punto que la estructura de la red, conformada por instituciones, es la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras. Así, Sorensen y Torfing identifican modos de interacción, refiriéndose a las formas en que unos actores se conducen con respecto a los otros y que están, en gran medida, condicionadas por el contexto institucional en el que dichos actores se desenvuelven. Tales relaciones pueden llegar a tomar formas muy distintas, que deben ser estudiadas empíricamente.

Las redes de coordinación se caracterizan no sólo por una relación, sino por una relación en torno a problemas o recursos, debido a que desde esta perspectiva las redes afectan directamente las estrategias y decisiones de los actores. En el mismo sentido, Lejano (2008: pp. 32) define a las redes como “un entramado complejo de relaciones que existe fuera de los límites formales de la organización”, donde las relaciones que se crean en la red forman

instituciones que permiten la mutua constitución de identidades de los actores involucrados en el ciclo de las políticas públicas.

Al mismo tiempo su utilidad pudo extenderse al análisis de temas que involucran gran diversidad de actores, como organizaciones públicas, no gubernamentales y privadas (homogéneas y heterogéneas). También, ha permitido valorar cómo pueden interaccionar diversos niveles de gobierno con la ciudadanía, organismos internacionales etcétera. Este tipo de estudios también permiten avanzar hacia la generación de teorías causales sobre la gestión pública y resultados, lo que sin duda mejorará la calidad de las teorías sobre cómo se resuelven empíricamente problemas de acción colectiva.

Análisis estructural de la coordinación

La evaluación de la coordinación a nivel estructural requiere hacer uso de medidas y estrategias de análisis propias del ARS (Ramos, 2015). En el siguiente cuadro se muestran las medidas y técnicas que en esta investigación se utilizarán para analizar la coordinación en los cuatro diferentes niveles propuestos por Navarro (2012). Con el objetivo de sistematizar la información, se describen las características principales de los indicadores, así como la relación que mantienen con la coordinación.

Indicadores de red		
Indicador	Descripción	Relación con la coordinación
<i>Densidad</i> (Harary, 1969)	Proporción de miembros del grupo que están conectados a través de relaciones positivas al resto de integrantes.	Variable: positiva para relaciones de tipo constructivo; negativa en el caso de conflictos interpersonales. La densidad debe ser moderadamente elevada, para aumentar la agilidad en el intercambio de información y recursos. Niveles de densidad excesivamente elevados pueden generar saturación en los flujos de comunicación.
<i>Centralización</i> (Freeman, 1979)	Grado en que las relaciones se concentran en un grupo reducido de actores.	Negativa: Las redes altamente centralizadas pueden ser disfuncionales y presentar problemas de coordinación internos. Las coaliciones altamente centralizadas pueden ser disfuncionales en la prestación de servicios. Elevados valores de este indicador muestran coaliciones disfuncionales y jerarquizadas.
<i>Centralidad de grado</i> (Freeman, 1979)	Grado en que un actor está conectado a otros actores.	Positiva: En redes asimétricas es importante distinguir entre el grado de entrada, el cual se refiere al número de vínculos que recibe un actor proveniente de otros actores. Por su parte, el grado de salida es el número de vínculos que manda o envía un

		actor hacia otros actores. Esta medida puede ser vista como un índice de la exposición que tiene un nodo dentro de la red.
<i>Centralidad de intermediación</i> (Freeman, 1979)	La intermediación de un actor depende del grado en el cual éste es necesario como un enlace o eslabón para conectar a otros nodos.	Variable. Negativa si el actor usa su posición como intermediario para tener control sobre “lo que fluye” a través de la red; en este sentido, los actores con alto nivel de intermediación están en una posición ventajosa pues pueden retener, interrumpir o distorsionar la operación de la misma. Positiva si el actor utiliza su posición favorable para acelerar la difusión de información o de otro “recurso” de interés para los actores de la red.
<i>Integración</i> (Valente & Foreman, 1998)	Grado en el cual un actor está conectado a muchos y diversos actores en una red.	Positiva: Es el indicador del grado en que un actor está integrado a la red y de esta manera ser alcanzado fácil y rápidamente por otros actores, puede ser tomado como una medida de cercanía, pero también de conectividad.
<i>Radialidad</i> (Valente & Foreman, 1998)	Es una medida complementaria a la integración. Este indicador hace referencia al grado en el cual las relaciones de un actor, enviadas por él hacia la red.	Positiva: Un actor con un nivel alto de radialidad es capaz de alcanzar a muchos más actores en la red a través de pocos pasos, dándole acceso a varios y diversos actores, permitiéndole insertarse en la red por diferentes vías. Es decir, la radialidad mide qué tan bien los vínculos de un actor alcanzan a los actores de la red.
<i>Reciprocidad²</i>	Muestra el grado en que los vínculos emitidos son correspondidos.	Positiva: La reciprocidad indica patrones de interacción bidireccionales entre las partes y refleja consenso en las relaciones reportadas. Una alta reciprocidad refleja un grado elevado de fluidez en los intercambios. La evolución de las redes hacia mayores niveles de reciprocidad implica una mejor coordinación.

² La autoría de este constructo no se le atribuye a algún autor en particular



Capítulo 3.

Marco contextual y normativo para la igualdad y no discriminación de la población LGBTTTI

El Derecho Humano a la No Discriminación para la comunidad LGBTTTI

En los últimos años uno de los movimientos sociales más conocidos es el que busca conseguir la igualdad en el ejercicio de derechos de las personas diferentes al paradigma heterosexual. Dicho modelo se encuentra normalizado en la sociedad, por considerarse como “natural” y ser legitimado por las instituciones religiosas y educativas. En la sociedad tradicional se espera que todas las personas se conduzcan con base en él, de manera que las conductas entendidas como no heterosexuales implican estigmas y prejuicios que se traducen en la negación de derechos.

La población LGBTTTI (Lésbico, Gay, Bisexual, Transgénero, Trasvesti, Transexual, Intersexual) se refiere al conjunto de personas que no se identifican con dicha heterosexualidad normalizada y que se han unido desde hace décadas para luchar en favor de sus derechos, dado que tienen una serie de características y necesidades comunes por encontrarse en situación de discriminación, a pesar de que cada una de estas comunidades son diferentes entre sí.

Cabe destacar que la igualdad de las personas y el derecho a la no discriminación son componentes esenciales de los instrumentos en materia de Derechos Humanos, presentes desde la promulgación de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** en sus primeros dos artículos los cuales mencionan:

Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata

de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

El artículo primero establece que las personas nacen iguales en derechos y deberes, mientras que el artículo segundo menciona que tienen todos los derechos sin distinción alguna. El primero se refiere a la igualdad y el segundo a la no discriminación. Podríamos resumir que el problema público al que se enfrenta el gobierno es el compromiso de respetar, proteger, promover, garantizar Derechos Humanos.

La prohibición de la discriminación es un aspecto fundamental de los Derechos Humanos, presente en todos los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano forma parte, tanto en el ámbito universal de protección de los Derechos Humanos (Sistema de Naciones Unidas) como en los ámbitos regionales (africano, americano y europeo). En general todas las convenciones del sistema de Naciones Unidas que contienen cláusulas de no discriminación respecto de los derechos consagrados en sus textos, por mencionar algunos de los pactos más representativos podemos citar: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2.1), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2.2), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Desde junio de 1993 el Estado mexicano firmó, junto a otras naciones a nivel mundial, la declaración de Viena en donde se compromete llevar a cabo mecanismos de protección de los Derechos Humanos, a fin de potenciar y promover una observancia de los mismos, reafirmando su compromiso como integrante de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, no es hasta abril del 2002 el ejecutivo Federal firma la segunda fase del acuerdo de cooperación técnica en la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuyo objetivo consistió en la elaboración del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México.

En uno de los apartados de dicho diagnóstico, se muestra cómo la discriminación ha sido perpetuada hacia la población LGBTTTI en donde se cita lo siguiente:

1. Algunos gobiernos locales penalizan específicamente la homosexualidad, mientras otros lo hacen respaldándose en la ambigüedad de conceptos como faltas a la moral, atentados al pudor o exhibiciones obscenas. De ello se aprovechan los cuerpos de seguridad para violar los derechos de esta población.
2. La intolerancia y el estigma están muy arraigados en la cultura y algunos medios de comunicación comparten la responsabilidad de seguirlos fomentando.
3. Una de las quejas más recurrentes de la población LGBTTTI fue que las empresas utilizaron su orientación sexual para hacer despidos laborales, justificándolos con el artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, que incluye el ambiguo término de “actos inmorales” cometidos por el empleado dentro del trabajo.
4. La Comisión Ciudadana Contra los Crímenes de Odio por Homofobia documentó 213 crímenes de odio homofóbico, entre 1995 y 2000. Esta modalidad no estaba tipificada en las leyes penales mexicanas y tampoco se considera un agravante, como en otros países. En los centros de reclusión la población LGBTTTI estaba expuesta a sufrir torturas y malos tratos, no sólo del personal de los reclusorios, sino también de otros presos. En ese contexto, las personas transexuales corrían un mayor riesgo de sufrir malos tratos, especialmente si están con prisioneros hombres.

Como resultado de este diagnóstico, el cual no sólo se realizó para esta población en específico, si no para todas las poblaciones en situación de discriminación, se hace entrever la grave crisis de Derechos Humanos. En 2003, el Alto Comisionado de los Derechos Humanos hace la recomendación al gobierno mexicano la creación del Programa Nacional de Derechos Humanos, en el cual, las entidades federativas se comprometieron a elaborar diagnósticos y programas locales de Derechos Humanos, con el objetivo de obtener herramientas efectivas que condujeran al cumplimiento de las obligaciones internacionales y armonizar los instrumentos locales.

El primer paso para cumplir con este mandato fue formular la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual crea el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en 2003, cuyo objetivo principal plasmado en su artículo 1ero era prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato. El diseño e

implementación de las acciones que tenían que cumplir con dicho objetivo correspondían al Estado, quien además tenía que crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Además, en su artículo tercero las autoridades y de los órganos públicos federales estaban comprometidos a ejecutar las medidas que estuvieran a su alcance, tanto por separado como coordinadamente.

Tres años después de la aprobación de esta ley, a nivel internacional se promulgó uno de los instrumentos más importantes para proteger los Derechos Humanos de la comunidad LGBTTTI. Los Principios de Yogyakarta³ contemplan de una amplia gama de normas de Derechos Humanos y de su aplicación a las cuestiones relativas a la orientación sexual y la identidad de género.

De estos principios suelen ser de particular interés para este trabajo los principios 1 y 2 en los cuales se menciona que:

Principio 1: El derecho al disfrute universal de los Derechos Humanos.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Los seres humanos de todas las orientaciones sexuales e identidades de género tienen derecho al pleno disfrute de todos los Derechos Humanos. Los Estados:

a. Consagrarán los principios de la universalidad, complementariedad, interdependencia e indivisibilidad de todos los Derechos Humanos en sus constituciones nacionales o en cualquier otra legislación relevante y garantizarán la realización práctica del disfrute universal de todos los Derechos Humanos;

³ El documento fue elaborado a petición de Louise Arbour, ex Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004-2008), por 16 expertos en derecho internacional de los Derechos Humanos de diversos países, incluyendo miembros de la Comisión Internacional de Juristas, del Servicio Internacional para los Derechos Humanos, académicos y activistas, reunidos en la ciudad de Yogyakarta, Indonesia, en la Universidad de Gadjah Mada, entre el 6 y 9 de noviembre de 2006. Estos principios no han sido adoptados por los Estados en un tratado, y por tanto no constituyen, por sí mismos, un instrumento vinculante del Derecho internacional de los Derechos Humanos. Sin embargo, sus redactores pretenden que los Principios de Yogyakarta sean adoptados como una norma universal, esto es, un estándar jurídico internacional de obligatorio cumplimiento para los Estados, ante lo cual algunos países han expresado sus reservas.

b. Modificarán toda legislación, incluido el derecho penal, a fin de asegurar su compatibilidad con el disfrute universal de todos los Derechos Humanos;

c. Empezarán programas de educación y sensibilización para promover y mejorar el disfrute universal de todos los Derechos Humanos por todas las personas, con independencia de su orientación sexual o la identidad de género;

b. Integrarán a sus políticas y toma de decisiones un enfoque pluralista que reconozca y afirme la complementariedad e indivisibilidad de todos los aspectos de la identidad humana, incluidas la orientación sexual y la identidad de género.

Principio 2: Los derechos a la Igualdad y a la No Discriminación. Todas las personas tienen derecho al disfrute de todos los Derechos Humanos, sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. La ley prohibirá toda discriminación de esta clase y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier forma de discriminación de esta clase.

La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en orientación sexual o la identidad de género que tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscabo de la igualdad ante la ley o de la igual protección por parte de la ley, o del reconocimiento, o goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

Es importante aclarar que los Derechos Humanos son principios o criterios que orientan una conducta en torno a la protección, salvaguarda y realización de un bien jurídico específico (vida, libertad, igualdad, salud, etc.). Estos derechos no tienen una definición categórica e inmutable sino dinámica, dependiendo de las necesidades y circunstancias que impone el contexto sociocultural. Bernal (2005:17) “afirma que el derecho está formado por normas bien determinadas con una estructura condicional hipotética (reglas de todo o nada)

que se aplican a través del método de la subsunción, surgió la tesis que asevera que el derecho está integrado por reglas, pero también por principios”.

El problema público de la discriminación hacia la población LGBTTTI en la Ciudad de México: Diagnósticos y programas

En 2008 el Distrito Federal elabora su propio diagnóstico sobre el estado de los Derechos Humanos cuyo objetivo era identificar los principales obstáculos que impedían el ejercicio y goce efectivo de los Derechos Humanos reconocidos en los ámbitos nacional e internacional para las personas que vivían o transitaban por la capital, con el fin de adoptar un enfoque basado en la revisión del grado de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal en materia de Derechos Humanos. En materia del derecho a la igualdad y la no discriminación de la población LGBTTTI se concluyó que:

1. Las políticas públicas e instituciones encaminadas a esta población eran limitadas.
2. La mayoría se han ubicaban en el marco de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal. Uno de los temas que más afectaba a esta comunidad es el relacionado con el derecho a la salud y a la información en torno al VIH/sida.

Sin embargo, se contaba con muy pocos instrumentos jurídicos e instituciones que pudieran resolver los problemas encontrados en el diagnóstico del programa. Es así que en el año 2009 se formula por primera vez el programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuyo objetivo principal era la armonización legislativa para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos. Esto se tradujo en una profunda transformación en el andamiaje normativo y en las estructuras operativas que regían las relaciones entre el gobierno y las personas. Por primera vez, se piensa en diseñar políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. Además de, presupuestar, implementar, dar seguimiento y evaluar dichas políticas con participación de organizaciones de la sociedad civil y la academia, tomando como punto de partida las obligaciones internacionales de los Estados en materia de Derechos Humanos.

En este diagnóstico y diseño del programa se contempló la articulación entre las diferentes dependencias y entidades gubernamentales, así como entre los diferentes poderes

y órdenes de gobierno (entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a nivel nacional, estatal y local).

Además, se acentuó la necesidad de generar acciones coordinadas y políticas concertadas y coherentes de Derechos Humanos a través de espacios y mecanismos de interlocución permanentes en todos los órdenes y niveles de gobierno del Distrito Federal para darle cabida a los principios de indivisibilidad e interdependencia de los Derechos Humanos. Las principales líneas de acción incluían: Crear y/o reforzar espacios y mecanismos de coordinación y colaboración institucional permanentes entre las dependencias y entidades públicas del Distrito Federal, con el gobierno federal y con el área metropolitana de la Ciudad de México.

Los productos principales de la implementación de esta segunda versión del programa de Derechos Humanos en el Distrito Federal fueron la promoción de un paquete de reformas legislativas para respetar, proteger, garantizar y promover los derechos de las personas LGBTTTI. De principio, se identifican las siguientes:

- a) reformar el artículo 6 de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres en el Distrito Federal, para incorporar de manera explícita la orientación o preferencia sexual y la identidad o expresión de género.
- b) modificar el artículo 3 fracción IV y IX de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, para incluir la orientación o preferencia sexual y la identidad o expresión de género.
- c) reformar el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal a fin de incluir explícitamente la orientación o preferencia sexual y la identidad o expresión de género.
- d) modificar las reglas de operación y normatividad de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, de los organismos públicos autónomos del D. F. así como de las Delegaciones del D. F., a fin de incorporar el enfoque de Derechos Humanos y de género, basándose en los tratados internacionales ratificados por México y en particular en los Principios de Yogyakarta, la Resolución de la OEA sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Orientación Sexual e Identidad de Género.

e) la creación de un grupo de trabajo o comisión, conformado por representantes del GDF, de la ALDF, de la CNDHDF, integrantes de organizaciones civiles de la población LGBTTTI y de Derechos Humanos y académicos dedicados al estudio de temas relacionados con la diversidad sexual y genérica. La intención principal de conjuntar esta amplia gama de actores era analizar la pertinencia y viabilidad de la elaboración de un anteproyecto de Ley sobre los derechos de la población LGBTTTI en el Distrito Federal. La cual, hasta la fecha no se ha publicado.

Dos años después se publicaron los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, que en su capítulo sobre diversidad sexual de 2010 arrojó resultados todavía poco alentadores: siete de cada 10 personas de entre 30 y 49 años están muy en desacuerdo con la adopción por parte de parejas del mismo sexo; cuatro de cada 10 no estarían dispuestas a permitir que en su casa vivieran personas homosexuales; y casi tres de cada 10 personas en México consideran que se justifica mucho, algo y poco oponerse a que dos personas del mismo sexo contraigan matrimonio.

Poco más de la mitad de las personas lesbianas, homosexuales o bisexuales, de nivel socioeconómico bajo y muy bajo, opinan que la discriminación es su principal problema; mientras que una de cada tres de nivel socioeconómico medio alto y alto también lo considera. Además, los entrevistados perciben más intolerancia de la policía y la gente de su iglesia o congregación, Mientras que las mujeres lesbianas respondieron percibir mayor intolerancia en los servicios de salud que los hombres homosexuales. Haciendo entre ver de manera muy somera la naturaleza de los retos a enfrentar en los siguientes años.

La reforma al artículo primero constitucional como parteaguas de la inclusión del enfoque de Derechos Humanos

No es hasta el año de 2011 cuando se incorpora el lenguaje de los Derechos Humanos a la constitución mexicana (González y Castañeda, 2011), así como el reconocimiento explícito de la vigencia de los Derechos Humanos de fuente internacional. Actualmente desempeña una función didáctica, contribuyendo a una más clara y efectiva exigibilidad y protección de los Derechos Humanos ante la jurisdicción interna. Haciendo un poco de

memoria, en el dictamen publicado en la Gaceta Parlamentaria el 23 de abril de 2009, la propuesta de la Cámara de origen fue modificar el título a “De los Derechos Humanos”. En el Dictamen, indicó: “es menester que los Derechos Humanos estén establecidos de manera clara en la Constitución puesto que en ellos deben estar basadas las políticas públicas que promueva el Ejecutivo; en su contenido deben de estar los criterios reguladores que rijan el actuar del poder judicial y sus fundamentos deben ser el eje rector de las leyes y normas que emita el poder legislativo”.

La Cámara de Senadores, en su Dictamen del 8 de abril del 2010 resaltó la tradición constitucional mexicana, desde la Constitución de 1857. Asimismo, en la Minuta del proyecto de Decreto realizó la modificación a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. La incorporación de “y sus garantías” fue con el propósito de no apartarse de la original intención del legislador constitucional y de aportar mayor claridad a los términos constitucionales, pero enfatizó: “mantener sólo la denominación del capítulo relativo a las ‘Garantías Individuales’ en nuestra Carta Magna pareciera no ser lo más adecuado, más aún cuando este capítulo ha tenido múltiples reformas”.

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 modificó el artículo 1o. en los siguientes términos:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los Derechos Humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los Derechos Humanos, en los términos que establezca la ley. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el 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.

Respecto del primer párrafo se destacan los siguientes elementos:

- 1) cambia el término “individuo” por el de “persona”;
- 2) incorpora la expresión “Derechos Humanos” en lugar de “garantías individuales”;
- 3) modifica el verbo “otorga” por el de “reconoce”, y
- 4) amplía el reconocimiento de Derechos Humanos en la Constitución a todos los tratados internacionales que haya ratificado México (González y Castañeda, 2011).

Esta reforma constitucional dio paso a la creación de la **Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal**⁴, cuyo objetivo principal era reconocer, promover y proteger el derecho a la igualdad y a la no discriminación, así como establecer la coordinación interinstitucional para prevenir, atender, eliminar y sancionar la discriminación; Además de fijar los lineamientos y establecer los indicadores para el diseño, la instrumentación y la evaluación de las políticas públicas, y la creación de medidas positivas y compensatorias, la cuales deben de estar encaminadas a para lograr la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad en los servicios de salud, educación, trabajo, justicia o cualquier otro a favor de las personas, grupos y comunidades en situación de discriminación, a fin de alcanzar, en condiciones de igualdad, su participación en la vida pública, y eliminar prácticas discriminatorias.

⁴ Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de febrero de 2011

En términos del artículo 5 de esta ley, destacan como conductas discriminatorias:

- 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;
- II. Incorporar contenidos, metodología o instrumentos pedagógicos en los que se asignen papeles o difundan representaciones, imágenes, situaciones de inferioridad contrarios al principio de igualdad y no discriminación;
- III. Prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo;
- IV. Ocultar, limitar o negar la información relativa a los derechos sexuales y reproductivos; o impedir el ejercicio del derecho a decidir el número y espaciamiento de las hijas e hijos;
- V. Impedir o limitar el ejercicio de los derechos de propiedad, administración y disposición de bienes;
- VI. Impedir, negar, evadir o restringir la procuración e impartición de justicia;
- VII. Ofender o ridiculizar a las personas o promover la violencia en su contra a través de mensaje o imágenes en cualquier medio de comunicación;
- VIII. Negar, obstaculizar, restringir o impedir, bajo cualquier forma, el acceso a la seguridad social y sus beneficios en el Distrito Federal;
- IX. Limitar, obstaculizar o impedir el derecho a la alimentación, la vivienda, la recreación y los servicios de atención médica adecuados;
- X. Explotar de cualquier manera o dar un trato abusivo o degradante;
- XI. Incitar a la exclusión, persecución, odio, violencia, rechazo, burla, difamación, ofensa o injuria en contra de cualquier persona, grupo o comunidad;

Posteriormente las conductas anteriores se traducen en líneas de acción gubernamental para prevenir y eliminar la discriminación. Con el objetivo de dar cumplimiento a estos compromisos en términos de la ley en su artículo 33 se contempla la creación del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED de aquí en adelante) como un organismo descentralizado sectorizado a la

Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. El COPRED goza de autonomía técnica y de gestión para llevar a cabo los procedimientos de reclamación o queja establecidos en esta ley y cuyos esfuerzos deben de estar destinados a dar cumplimiento al Programa para Prevenir y Eliminar la Ciudad de México.

Adicionalmente en este mismo año se promulga la **Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal**⁵. En ella se enfatiza de igual forma el uso de los Derechos Humanos como el fundamento para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el Distrito Federal, así como para la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos destinados a su cumplimiento. Se contempló que las políticas públicas tuvieran como finalidad eliminar las inequidades y desigualdades y promoverán la realización de los Derechos Humanos de grupos de población en situación de vulnerabilidad, mediante programas integrales que aseguren no sólo transferencias económicas universales para grupos específicos, sino que potencialicen las capacidades de las personas con la finalidad de contribuir a su desarrollo y mejorar sus condiciones de vida y faciliten el acceso pleno de éstos al ejercicio integral de los Derechos Humanos.

De igual forma se consideró un mecanismo de seguimiento y evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual en su ideal debe de estar conformado por: I. Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; II. Espacios de Participación para el seguimiento del Programa, y III. Secretaría Ejecutiva. Con el objetivo de: I. Coordinar las acciones de las partes para el seguimiento y evaluación en el diseño, implementación, gestión, resultados, impacto, programación y presupuestación del programa. II. Promover la institucionalización del enfoque de Derechos Humanos en el quehacer público. III. Fomentar la participación de organizaciones civiles y sociales, instituciones académicas, organismos internacionales de Derechos Humanos, en el mecanismo, difundiendo y promocionando el programa y las herramientas de participación y IV. Coordinarse y articularse con las instancias públicas, organizaciones civiles y sociales, instituciones académicas, organismos internacionales de Derechos Humanos, iniciativa

⁵Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de mayo de 2011

privada, instituciones de generación de información, entre otras, a fin de facilitar el trabajo del mecanismo de seguimiento.

Además, en el artículo 22 de esta ley se contempla la creación de los Espacios de Participación, que tienen el objetivo de ampliar y articular la participación de instituciones académicas, organizaciones civiles y sociales, organismos internacionales de Derechos Humanos e instancias ejecutoras del programa para aportar y coadyuvar en el proceso de seguimiento a la implementación del programa.

Por si fuera poco, adicionalmente se contempla en su artículo 28 que la planeación presupuestal se realice desde la perspectiva de Derechos Humanos y el enfoque de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos, acciones y convenios para asegurar la progresividad de los Derechos Humanos, sin embargo, hasta la fecha el mismo programa de Derechos Humanos no tienen una partida presupuestal propia.

Analizando lo descrito anteriormente, podemos decir que en el año 2011 despunta la perspectiva la transversalización del enfoque de Derechos Humanos de manera legislativa e institucional, pero salta a la vista el hecho de que existen de hecho dos programas derivados de la misma ley que pretenden abarcar objetivos prácticamente idénticos.

Una de las obligaciones del COPRED era generar datos sobre el fenómeno discriminatorio en la capital del país, es así como en junio de 2013 se realizó la primera Encuesta sobre Discriminación de la Ciudad de México (EDIS-CdMx 2013), preguntando a las personas que viven y transitan en esta Ciudad su experiencia y percepción sobre el fenómeno discriminatorio. En ella podemos observar resultados interesantes; ante la pregunta “¿En los últimos 12 meses, ha escuchado, visto o leído algo relacionado sobre discriminación hacia personas del DF?”, el 29.9% contestó que sí, y de esas personas el 7.3% recordó haber escuchado, visto o leído que “se discrimina a los homosexuales”, siendo el primer lugar de la lista de recordación. Al preguntar a las personas de la Ciudad de México “Cuando escucha el término ‘Discriminación’ ¿qué es lo primero que se le viene a la mente?” El 2.7% lo relacionó con homosexuales. El 89.3% de la ciudadanía señaló que se discrimina a las personas gays, y 64.4% de estas personas calificó que se les discrimina mucho.

El 88.9% dijo que se les discrimina a las lesbianas y de esa respuesta, 50.7% dijo que se les discrimina mucho. El 2.9% de las personas encuestadas las consideró el grupo más discriminado en la Ciudad de México. 42.8% mencionó las agresiones como expresiones de discriminación hacia este grupo. 84% de las personas encuestadas indicó que se discrimina a las personas de preferencia y/o orientación sexual distinta a la heterosexual y el 47.3% consideró que se les discrimina mucho. El 60.5% de las personas que señalaron este grupo como el más discriminado mencionaron que son objeto de burlas, críticas y desconfianza. Sin embargo, cabe destacar que esta encuesta sólo arroja datos sobre la percepción de las personas que viven y transitan por la ciudad sobre la discriminación hacia los grupos vulnerables, sin tocar las experiencias de discriminación que sufre esta población y como éstas afectan sus Derechos Humanos.

Ciudad incluyente

Con la formulación de la Constitución de la Ciudad de México⁶ impulsada por el ex-jefe de gobierno Miguel Ángel Mancera se encaminaron esfuerzos para incluir la agenda de la diversidad sexual, dicho esfuerzo se ve reflejado en su artículo no. 16 Ciudad Incluyente, el cual menciona que:

La Ciudad de México garantizará la atención prioritaria para el pleno ejercicio de los derechos de las personas que debido a la desigualdad estructural enfrentan discriminación, exclusión, maltrato, abuso, violencia y mayores obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales. Los derechos de las personas LGBTTTI plasmados en este documento son:

1. Esta Constitución reconoce y protege los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travesti, transexuales e intersexuales, para tener una vida libre de violencia y discriminación.

⁶ Publicada en se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se Declaran Reformadas y Derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México, con fecha 29 de enero 2016.

2. Se reconoce en igualdad de derechos a las familias formadas por parejas de personas LGBTTTI, con o sin hijas e hijos, que estén bajo la figura de matrimonio civil, concubinato o alguna otra unión civil.
3. Las autoridades establecerán políticas públicas y adoptarán las medidas necesarias para la atención y erradicación de conductas y actitudes de exclusión o discriminación por orientación sexual, preferencia sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales.

A pesar de estas acciones no podemos negar que en México y en todo el mundo las personas de la población LGBTTTI y tal vez más aún las y los activistas se enfrentan a la violencia y la discriminación en el acceso a la justicia y la información, a la salud, la educación y el trabajo. Según datos del diagnóstico realizado mediante una encuesta a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travestí, transexuales, transgénero, intersexuales y queer (LGBTTTIQ) de México (2015) realizado Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Inspira Cambio A.C., Programa Compañeros A.C. y Reacciona México RMX, se reporta que El 66.95% de la población participante reportó haber sido discriminada alguna vez en su vida por causa de su orientación sexual y/o identidad de género. Los grupos que presentaron mayores porcentajes de este evento fueron las mujeres trans (76.52%), las personas queers (74.67%) y los hombres gays/homosexuales (69.62%).

Respecto a la vivencia de discriminación de acuerdo a la zona geográfica, se encontró que en la Ciudad de México (68.45%), la zona centro (68.72%) y en la zona occidente (67.56%) fueron reportados los porcentajes, más altos de discriminación. Los principales lugares en los que se reportó haber recibido discriminación fueron en la escuela (38.24%).

Adicionalmente se reporta que las personas que habían sido discriminadas en algún momento de su vida presentaban mayor porcentaje de uso de drogas en el último mes (16.02%) con respecto a aquellas que no lo habían sido (12.2%). En las variables intento e ideación suicida, las personas que reportaron discriminación en algún momento de su vida, presentaron mayores porcentajes en estos dos eventos (42.3% y 19.1%, respectivamente) en comparación con las que no reportados haber sido discriminadas (23.48% y 9.49%, respectivamente). Los debates acerca de la diversidad sexual una vez más dan pie para ir más

allá, hacernos otras preguntas y ser más inclusivos: Estos temas nos conciernen a todas y todos, homo o heterosexuales, hombres o mujeres, o transgénero.

En estos términos, podemos observar a lo largo de la exposición cómo se encuentra presente el factor de cooperación interinstitucional para garantizar Derechos Humanos en marcos normativos, sin embargo, aún queda la duda si este recurso se utiliza en forma eficiente.

El Gobierno de la CDMX ha establecido también mecanismos de colaboración interinstitucionales para vigilar el respeto de los derechos de la comunidad LGBTTTTI, y ejemplo de ello es el “Acuerdo por el que se establecen los criterios conforme a los cuales debe operar la Red Interinstitucional de Atención a la Diversidad Sexual” publicada en la GODF el 10 de marzo de 2014, que mandata a todas las instituciones de gobierno a realizar acciones coordinadas para garantizar la atención libre de prejuicios dirigida a la comunidad LGBTTTTI.

Por otra parte, el 19 de mayo de 2014 se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el “Acuerdo por el que se instruye a Diversas Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal a Implementar Acciones en la Ciudad de México en la Lucha Contra las Fobias hacia las Poblaciones Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros, Transexuales, Travestís e Intersexuales (LGBTTTTI)”. En éste se instruye a una serie de dependencias (Secretaría de Educación, Secretaría del Trabajo, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Desarrollo Social, Procuraduría General de Justicia de la CDMX, Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la CDMX, Contraloría General de la CDMX, Servicio Público de Localización Telefónica de la Ciudad de México, Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal y a los que responsables o corresponsables de líneas de acción del PDHDF (ahora PDHCDMX) para que, en coordinación del COPRED, lleven a cabo una serie de acciones puntuales con el objetivo de abatir la discriminación hacia la población LGBTTTTI.

Actualmente en la Ciudad de México, se contemplan acciones que requieren de la cooperación intergubernamental a raíz del Acuerdo por el que se declara a la Ciudad de México, “Ciudad amigable con la población lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual”, publicado el 23 de noviembre de 2015, Son nueve los puntos del

Acuerdo que señalan acciones en cuanto a la transversalización de la perspectiva de género y Derechos Humanos en la Administración Pública en cuanto a lo reglamentario, administrativo y programático se refiere, para continuar defendiendo y consolidando los derechos de la población LGBTTTTI.

Después de cinco años de la promulgación de la Ley del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México, sale a la luz el documento oficial en donde se desglosan las líneas de acción del programa y así como la lista de los entes gubernamentales con atribuciones jurídicas que en teoría deberían de coordinarse para dar cumplimiento a los objetivos de dicho programa.

En dicho documento se asume la falta de claridad respecto a las competencias de los gobiernos delegacionales y las del gobierno central de la Ciudad de México como uno de los problemas más frecuentes con los que se encuentra la ciudadanía. Otro tiene que ver con las dificultades que impone a la gestión administrativa la atención de problemas de extrema urgencia; por ejemplo, lo relacionado con agua, medio ambiente, drenaje, servicios urbanos, movilidad, protección civil o seguridad pública, por mencionar sólo algunos. Es por ello que, para delinear las facultades de las alcaldías previstas, deberá colocarse como prioridad garantizar la clara delimitación de atribuciones y la coordinación interinstitucional necesarias, a fin de alcanzar la calidad y asequibilidad de los servicios, poniendo énfasis en la atención a las demandas de la ciudadanía y la aplicación de políticas públicas transversales. Es decir, se busca establecer los Derechos Humanos como un todo.

Al respecto se contempla a la integralidad de los Derechos Humanos, haciendo referencia a que el cumplimiento de un derecho implica la realización de otros o viceversa, de existir una vulneración a un derecho, probablemente se violentan otros. De manera específica, la integralidad como principio en el actuar gubernamental tiene que ver con la decisión pública y la puesta en marcha de acciones coordinadas, las cuales en su ideal deberían de estar estipuladas en acuerdos institucionales para la acción colaborativa y complementaria orientada a la resolución de problemas, así como para la interacción entre programas y servicios o la articulación de los recursos y saberes entre sectores y niveles gubernamentales. Este principio es clave para la implementación, pues el éxito de las políticas requiere la coordinación institucional e intergubernamental.

Por ende, las normas y procedimientos institucionales deberían incluir los siguientes aspectos:

- Contar con un mapeo de los programas, acciones y servicios públicos proporcionados por instituciones que realizan acciones similares o complementarias.
- Poner en funcionamiento comités, comisiones o mecanismos de colaboración interinstitucional.
- Establecer acuerdos y/o convenios interinstitucionales, que delimitan la participación y el compromiso de cada dependencia en la implementación conjunta de acciones, programas o servicios.
- Establecer un diálogo interinstitucional para la integración de acciones, en el marco de sus atribuciones.
- Ofrecer los programas y los servicios públicos de manera integrada.
- Planear y evaluar los programas incorporando el enfoque de Derechos Humanos bajo una perspectiva imperante de integralidad y progresividad.

Estas acciones fueron formuladas con el propósito de tratar de subsanar las deficiencias encontradas en el diagnóstico del programa, en donde se explicita que específicamente para la población LGBTTTI existen escasas políticas públicas y las pocas existentes adolecen de planificación y coordinación interinstitucional.

A pesar de todos los instrumentos legislativos a nivel internacional y nacional, así como de la creación de instituciones como el CONAPRED y el COPRED, sumado a los múltiples intentos por mitigar la discriminación hacia los grupos más vulnerables con base en políticas públicas, en los resultados de la encuesta nacional sobre discriminación y juventudes LGBTI realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Yaaj y Fundación Heinrich Böll Stiftung en 2017, encontramos datos desalentadores sobre este fenómeno:

- Únicamente 6 de cada 10 jóvenes viven su sexualidad abiertamente.
- 58.7% de las y los jóvenes encuestados respondió que los Derechos Humanos lo protegen en su condición de joven sexualmente diverso, sin embargo, consideran que éstos no se cumplen.
- 40% considera que alguna vez se han violado sus derechos.

- 61% reporta haber sido víctima de discriminación con base en su orientación sexual.
- 25% de los encuestados se les ha impedido donar sangre.
- 30% de los policías han violentado sus derechos.
- 40% han sido excluidos de un espacio o grupo religioso.
- 41% han sido excluidos o marginados del ambiente familiar.
- 61% han sido violentados en la escuela.
- 55% han experimentado agresiones verbales, violencia psicológica, amenazas y/o violencia física.

Adicionalmente a estos datos, la segunda encuesta sobre discriminación en la CDMX 2017, hace mención que la segunda población en situación de vulnerabilidad en la capital es la población LGBTTTI. Con estos datos, podemos darnos una idea clara de que aún queda mucho por hacer si realmente queremos cambiar esta situación.



Capítulo 4.

Método

En la presente investigación se pretende analizar la coordinación intergubernamental entendida como el “proceso donde se crean o usan reglas de decisión preexistentes para tratar colectivamente algún asunto o problema, modificar actividades, compartir recursos y fortalecer la capacidad de todas las organizaciones implicadas a fin de lograr objetivos comunes y obtener el máximo beneficio colectivo” (Mulford, C. y Rogers, D. 1982:18) para la implementación de estrategias para la igualdad y no discriminación para la población LGBTTTI, las cuales están plasmadas en el capítulo 30. Analizando dicho capítulo identificamos las siguientes ambigüedades: 1. En la redacción sólo se menciona un listado de las instituciones que idealmente deberían de intervenir para cumplir los compromisos plasmados en cada línea de acción, 2. No se menciona la forma en la que cada grupo de instituciones tiene que actuar en cada línea. El documento es ambiguo porque no explicita cabalmente cuáles son los recursos y las acciones que cada institución debe aportar para dar cumplimiento a las líneas de acción, lo que puede provocar que se dupliquen acciones. 3. Se entiende que existe una sobrecarga de funciones en una de las instituciones, es decir, el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (COPRED) es encargado de dar cumplimiento a 17 de las 22 líneas de acción del programa. 4. No es clara la participación de la Sociedad Civil en los lineamientos del programa, sin embargo, participa activamente en los espacios destinados a dicho fin.

En síntesis, el **problema de investigación** puede formularse como sigue: En el marco del capítulo 30 del PDH se perciben mecanismos laxos de coordinación intergubernamental, y no es claro el papel de la sociedad civil en el proceso de implementación del programa.

Con los antecedentes antes planteados **el objetivo** de la presente investigación es analizar en profundidad cómo se coordinan las instituciones gubernamentales entre sí y con la sociedad civil para cumplir con los objetivos del programa de Derechos Humanos para la población LGBTTTI.

Preguntas de investigación: ¿Se coordinan las instituciones gubernamentales entre sí y con la sociedad civil? ¿Quiénes son los actores principales en la implementación del capítulo? ¿Esta coordinación es suficiente para implementar los objetivos del programa de Derechos Humanos hacia la población LGBTTTI en la Ciudad de México?

Hipótesis: Las instituciones gubernamentales firmantes en el PDHCDMX de la Ciudad de México no se coordinan lo suficiente entre ellas para implementar el programa y alcanzar los objetivos del mismo, por lo tanto, los actores de la sociedad civil han tomado el papel principal teniendo un grado alto de intervención en la implementación del programa con el objetivo de alcanzar los objetivos del programa.

A continuación se muestra el **cuadro de variables:**

Variable	Definición conceptual	Valores posibles	Indicadores
Coordinación intergubernamental	Coordinar es el proceso por el cual se intercambian recursos y se generan acciones conjuntas entre los diversos actores involucrados para alcanzar objetivos en común.	<p>La interacción es un nivel de relación mínima en donde los actores tienen encuentros en espacios en común, como reuniones o coloquios. Es este nivel no es necesario que se compartan recursos o se lleguen acuerdos, pero este nivel de relación es relevante en el sentido en que las instituciones pueden proporcionar o recibir información de manera informal sobre el proceso de implementación de los planes y programas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de espacios institucionales donde puedan reunirse, aunque no sean fijos. 2. Intercambio de información mínima (enterarse de las funciones de otras instituciones, conseguir números telefónicos para futuras relaciones),
		<p>En el nivel de cooperación se implementan reglas básicas que permitan a los diferentes actores tener un punto de encuentro que se destine para resolver un problema de la implementación de forma conjunta. Este nivel de relación implica también la existencia de lazos de confianza, entendidas como el conjunto de expectativas basadas en la idea de que el otro va actuar de buena fe.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las instituciones tienen reglas que les permitan tener reuniones con un propósito. 2. Que este espacio esté destinado a resolver un problema de forma conjunta. 3. Exista la confianza entre los actores.
		<p>En la colaboración los diferentes actores construyen una estructura de toma de decisiones para analizar un problema de forma conjunta y evaluar las diferentes alternativas de solución que cada uno de ellos tiene desde su perspectiva individual, logrando una visión más completa del fenómeno, en este punto se deslindan responsabilidades de las acciones a implementar, sin embargo, no requiere del trabajo en conjunto para cumplir con los objetivos planteados.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las instituciones analicen problemas de forma conjunta. 2. Puedan evaluar desde su perspectiva individual las posibles soluciones a ese problema. 3. Se deslindan responsabilidades de las acciones a implementarse.
		<p>En la coordinación los actores crean normas y reglas formales para efectuar acciones conjuntas,</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existan acuerdos y reglas formales para efectuar acciones conjuntas.

		compartiendo recursos con la intención fortalecer la capacidad de todas las organizaciones implicadas. El propósito de la coordinación es trabajar en equipo para sumar fuerzas y ejecutar acciones coherentes que respondan a los objetivos de la implementación del plan o programa.	<ol style="list-style-type: none"> 2. Compartan recursos para potenciar las capacidades de las mismas. 3. Exista el trabajo en equipo para formular y ejecutar acciones coherentes. 4. Permita alcanzar los objetivos del programa de Derechos Humanos hacia la población LGBTTTI
Grado intervención de la sociedad civil	Grado en el que las organizaciones de la sociedad civil intervienen en la coordinación del programa para coordinarse con las instancias de gobierno para la implementación del programa y dar cumplimiento a los objetivos del mismo.	<p>Densidad: Proporción de miembros del grupo que están conectados a través de relaciones positivas al resto de integrantes.</p> <p>Centralidad: Proporción las relaciones que se concentran en un grupo reducido de actores.</p> <p>Grado de centralidad de grado: Grado en que un actor está conectado a otros actores.</p> <p>Grado de intermediación: Grado en el cual éste es necesario como un enlace o eslabón para conectar a otros nodos.</p> <p>Integración: Grado en el cual un actor recibe nominaciones.</p> <p>Radialidad: Grado en el cual las relaciones de un actor envía nominaciones.</p> <p>Reciprocidad: Grado en que los vínculos emitidos son correspondidos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Densidad: Para redes no simétricas, el número de vínculos posibles se obtiene a través de $n(n-1)/2$, donde n es el número de nodos que forman la red. Mientras que, para redes simétricas, el número de vínculos posibles se obtiene usando $n(n-1)$. 2. Centralización: Porcentaje de enlaces que tienen los actores entre si respecto al número de enlaces totales. 3. Centralidad de grado: Número de enlaces que lo conecta a otros actores cercanos. 4. Grado Intermediación: Se obtiene al contar las veces que este aparece en los caminos (geodésicos, distancia # de vínculos) ente un nodo y otro) que conectan a todos los pares de nodos de la Red. 5. Integración: Vínculos de entrada de entrada de un actor. 6. Radialidad: Vínculos de salida grado de salida de un actor. 7. Reciprocidad: Número de arcos mutuos

Procedimiento

Para probar la hipótesis se empleó un análisis documental de los reportes de los acuerdos y las minutas de las sesiones de reunión desde el 1 de septiembre de 2016 al 17 de julio de 2018 y se realizaron entrevistas a veintisiete actores involucrados en la implementación de las estrategias del programa de Derechos Humanos (PDHCDMX) de la Ciudad de México (capítulo 30, población LGBTTTI), con el objetivo de obtener información que permita medir y analizar el nivel de coordinación alcanzado y relacionarlo con la cantidad, pertinencia y profundidad de las acciones que las instituciones gubernamentales llevan a cabo para garantizar el derecho humano a la igualdad y no discriminación para la población LGBTTTI en la capital del país.

Cuando se revisaron los lineamientos del programa y las instituciones gubernamentales se consideró la inclusión de los actores que firmaron como responsables para implementar el capítulo 30, población LGBTTTI del PDHCDMX las cuales se enlistan a continuación:

1. Oficialía Mayor del gobierno de la Ciudad de México
2. Consejo para prevenir y eliminar la discriminación en la Ciudad de México
3. Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México
4. Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México
5. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
6. Instituto de las mujeres de la Ciudad de México
7. Instituto de la juventud del gobierno de la Ciudad de México
8. Secretaría de cultura de la Ciudad de México
9. Sistema para el desarrollo integral de la familia de la Ciudad de México
10. Instituto de educación media superior del distrito federal
11. Secretaría de gobierno
12. Secretaría de salud del Distrito Federal
13. Secretaría de Trabajo y Fomento al empleo de la Ciudad de México
14. Sistema de Radio y Televisión del Gobierno del Distrito Federal
15. Secretaría de desarrollo económico
16. Secretaría de finanzas del Distrito Federal
17. Asamblea Legislativa del Distrito Federal
18. Instituto de vivienda de la Ciudad de México
19. Instituto para la atención de los adultos mayores en el Distrito Federal
20. Tribunal superior de justicia de la Ciudad de México
21. Tribunal de lo contencioso administrativo de la Ciudad de México
22. Junta local de conciliación y arbitraje de la Ciudad de México
23. Subsecretaría de sistema penitenciario

24. Subsecretaría de gobierno
25. secretaría de seguridad pública de la Ciudad de México
26. Instituto de Asistencia e Integración Social

Sin embargo, al realizar el análisis documental de las minutas de las sesiones se observó que no todas las instancias citadas en el documento participaban al momento de implementar el programa, y que, además, existían otras que participaban activamente para alcanzar los objetivos del programa y no estaban mencionadas. Con esta primera revisión se tomó la decisión de contemplar en las entrevistas a las instancias gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil que hubieran asistido al menos a dos sesiones durante el periodo estudiado y que participaran activamente en la implementación del programa. Con estas dos consideraciones la lista de actores a incluir en el estudio es la siguiente:

- | | |
|---|------------------|
| 1. Asamblea Legislativa del Distrito Federal | ALDF |
| 2. Centro Comunitario de Atención a la Diversidad Sexual | Cen.Com.Di |
| 3. Consejería Jurídica y de Servicios Legales | CEJUR |
| 4. Deleg. Venustiano Carranza | Del. VC |
| 5. Alcaldía Iztapalapa | Del. Izt |
| 6. Alcaldía Miguel Hidalgo | Del. MH |
| 7. Alcaldía Tlalpan | Del. Tlal |
| 8. Dirección General de Igualdad y Diversidad Social | DGIDS |
| 9. Dirección General de Información en Salud | DGIS |
| 10. Instituto de las mujeres de la Ciudad de México | INMUJERES |
| 11. Instituto de vivienda de la Ciudad de México | INVI |
| 12. Junta local de conciliación y arbitraje de la Ciudad de México | JLCA |
| 13. Musas de metal, mujeres gay | Musas Gay |
| 14. Oficialía mayor del gobierno de la Ciudad de México | OM |
| 15. Opción BI | Opción Bi |
| 16. PDHCDMX | PDHCDMX |
| 17. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal | PGJ |
| 18. Prodiana A.C | Prodiana |
| 19. Red de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (Dirección General de Igualdad y Diversidad Social) | UNAVI
LGBTTTI |
| 20. Secretaría de Cultura de la Ciudad de México | Cultura |
| 21. Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México | SEDU |
| 22. Secretaría de Finanzas del Distrito Federal | SEFIN |
| 23. Secretaría de Salud del Distrito Federal | SEDESA |
| 24. Secretaría de seguridad pública de la Ciudad de México | SSPCDMX |

25. Secretaría de Trabajo y Fomento al empleo de la Ciudad de México	STyFE
26. Sistema de Radio y Televisión del Gobierno de la CDMX	Capital21
27. Tribunal Justicia Administrativa	TJA
28. Tribunal electoral del Distrito Federal	TECDMX
29. Tribunal superior de justicia de la Ciudad de México	TSJCDMX
30. Unidad de Atención a la Violencia Cuauhtémoc	Uni.Atén.Vi

Una vez reconstruida la lista de actores a considerar en el estudio, se buscó a los enlaces institucionales de cada instancia con el PDHCDMX, el acercamiento con cada actor fue diferente en cada caso, algunos de ellos fueron localizados en los Espacios de Participación del programa. En algunos casos fue necesario solicitar la información del contacto del enlace institucional por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia con el fin de obtener el nombre del encargado de hacer el enlace, su dirección de correo-e institucional y el teléfono de su oficina.

El cuestionario se diseñó en cuatro partes, la primera de ellas describía el objetivo del estudio, la confidencialidad con la que se tratarán los datos obtenidos durante la entrevista y los datos generales sobre las instituciones entrevistadas. La segunda sección corresponde a la fase introductoria de la entrevista en donde se busca obtener información general sobre la naturaleza de la coordinación entre instancias por medio de cinco preguntas abiertas, las cuales a su vez buscan generar *rapport* entre el entrevistado o entrevistada y la entrevistadora.

La tercera sección buscaba conocer de qué forma se incorpora el enfoque de Derechos Humanos en las acciones que implementa el programa, dividiendo esa sección en indicadores que permitieron conocer cómo se promovían, respetaba, garantizaban o protegían derechos. Esta sección estaba compuesta por 30 preguntas.

La cuarta sección se diseñó de acuerdo con la metodología de análisis de redes sociales, para medir y analizar las relaciones y coordinación entre los actores que implementan el capítulo 30 del PDHCDMX. Las preguntas consideran las dimensiones teóricas de la coordinación intergubernamental: interacción, colaboración, cooperación y coordinación.

Cuando se obtenían el contacto del enlace institucional de cada de una de las instancias gubernamentales y de la sociedad civil contempladas en el estudio se procedía a enviarles una carta solicitando una entrevista la cual incluía el objetivo del estudio y los lineamientos de confidencialidad con los que serían tratados los datos recabados durante la misma. Ya confirmada la cita, se analizaba con base a las minutas de las reuniones en qué líneas de acción participaba cada actor y el grado de avance de la misma con el objetivo de corroborar la información de los documentos y de pre-llenar el instrumento de recolección de información. Las entrevistas variaron de entre 25 minutos a 2 horas, la duración de las mismas básicamente dependía del número de acciones en las que cada instancia estaba involucrada y la profundidad con la que los participantes contestaban a las preguntas.

En las preguntas de análisis de redes sociales se procedió a hacer bases binarias de ceros y unos en donde cero indicaba ausencia y 1 presencia del vínculo por cada una de las preguntas de relaciones en Excel para después trasportar las bases de datos a UCINET el cual es un software especializado para análisis de relaciones y visualización de las redes. Es importante mencionar que se contaba con dos tipos de redes de relaciones unas preguntaban acciones recíprocas que a su vez formaban matrices simétricas en las cuales se analizaba la centralidad de grado, la centralidad de intermediación, la integración y la radialidad. Por otro lado, algunas de las preguntas formaron matrices asimétricas, por la naturaleza de estas relaciones se procedió a analizar estas redes con base en la centralidad de grado de salida (*outdegree*) y de entrada (*indegree*), la centralidad de intermediación, la integración, radialidad y la reciprocidad de estos vínculos asimétricos. En casos necesarios, se introdujeron los comentarios de los entrevistados durante el llenado del instrumento para analizar a profundidad la naturaleza de las relaciones.

Es importante mencionar que sólo se visualizó una red de las posibles como ejemplo del indicador, ya que cada pregunta podía tener hasta seis redes, así que se prefirió colocar la tabla con todos los indicadores e interpretarla.



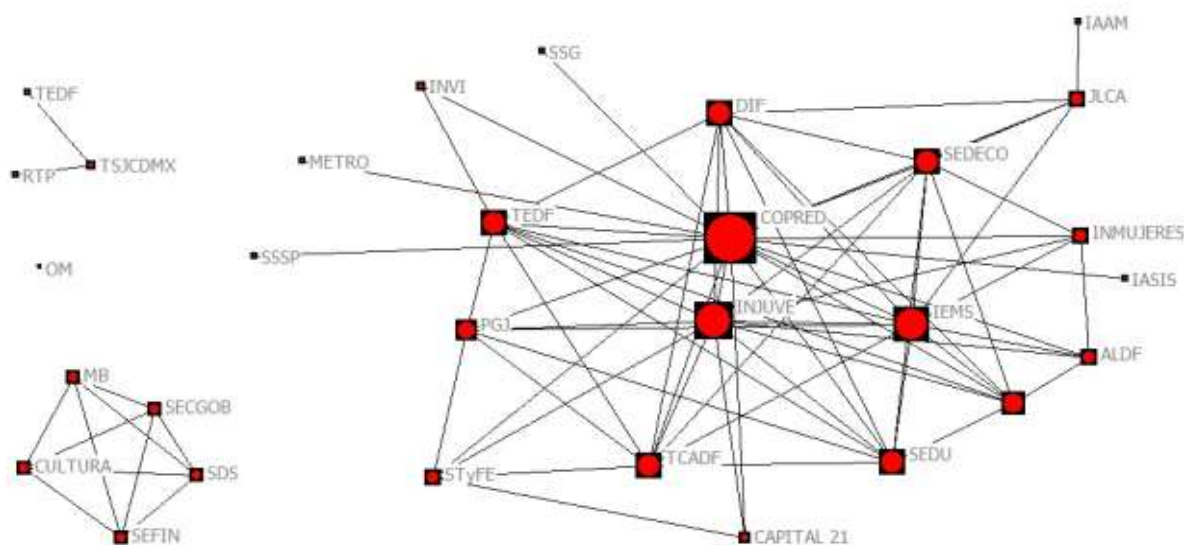
Capítulo 5.

Resultados

Resultados

Si bien, en la ley del programa de Derechos Humanos contemplaba la participación de diversos tipos de actores como organizaciones no gubernamentales, investigadores (as) y docentes universitarios y la sociedad civil, en el diseño se contemplan sólo a las instancias gubernamentales con las siguientes relaciones de coordinación. Podemos observar en el siguiente gráfico, la instancia que se contemplaba tuviera un número mayor de lazos con otras instituciones era COPRED. Lo cual era sumamente importante, ya que al contarse con este actor se aseguraba la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación en la implementación del programa en las acciones a implementarse en el programa y alguna suerte de coordinación con las actividades propias del consejo en la implementación del PAPED.

Gráfico 1



*Fuente: Elaboración propia. El gráfico muestra la centralidad de grado de las instituciones en el diseño del capítulo 30 del PDHCDMX.

Sin embargo, en la revisión de las minutas y en las entrevistas realizadas se observa una inexistente relación entre el COPRED y la implementación del programa, ya que como

lo mencionó el entrevistado de la organización de la sociedad civil Opción Bi “la relación con este actor que en diseño es principal es desafortunada, que a pesar de que las instalaciones del programa y el COPRED se encuentran literalmente juntas, la segunda no ha asistido a ninguna reunión y se ha negado compartir información o recursos como capacitaciones en el marco del programa de Derechos Humanos”.

En este punto, es importante recordar que las estrategias del programa están programadas para su implementación desde el año 2016 hasta el 2021, y desde el espacio de participación del programa en donde los diferentes actores involucrados en la implementación se reúnen en promedio dos veces al mes, se priorizaron las siguientes estrategias por considerarlas prioritarias: 558, 559, 561, 566, 567, 574, 575, 580 y 581, las que se abordan con el eje temático “Promoción y difusión de Derechos Humanos de la población LGBTTTI” y las estrategias agrupadas 560, 565, 583, 584 y 586 con la temática “Esquema de protocolos y lineamientos”, las cuales se describirán a la largo de este apartado, el cual muestra las relaciones de coordinación entre los actores participantes y una descripción del estado actual (julio, 2018) de la implementación de las estrategias, para posteriormente discutir los hallazgos en el siguiente apartado.

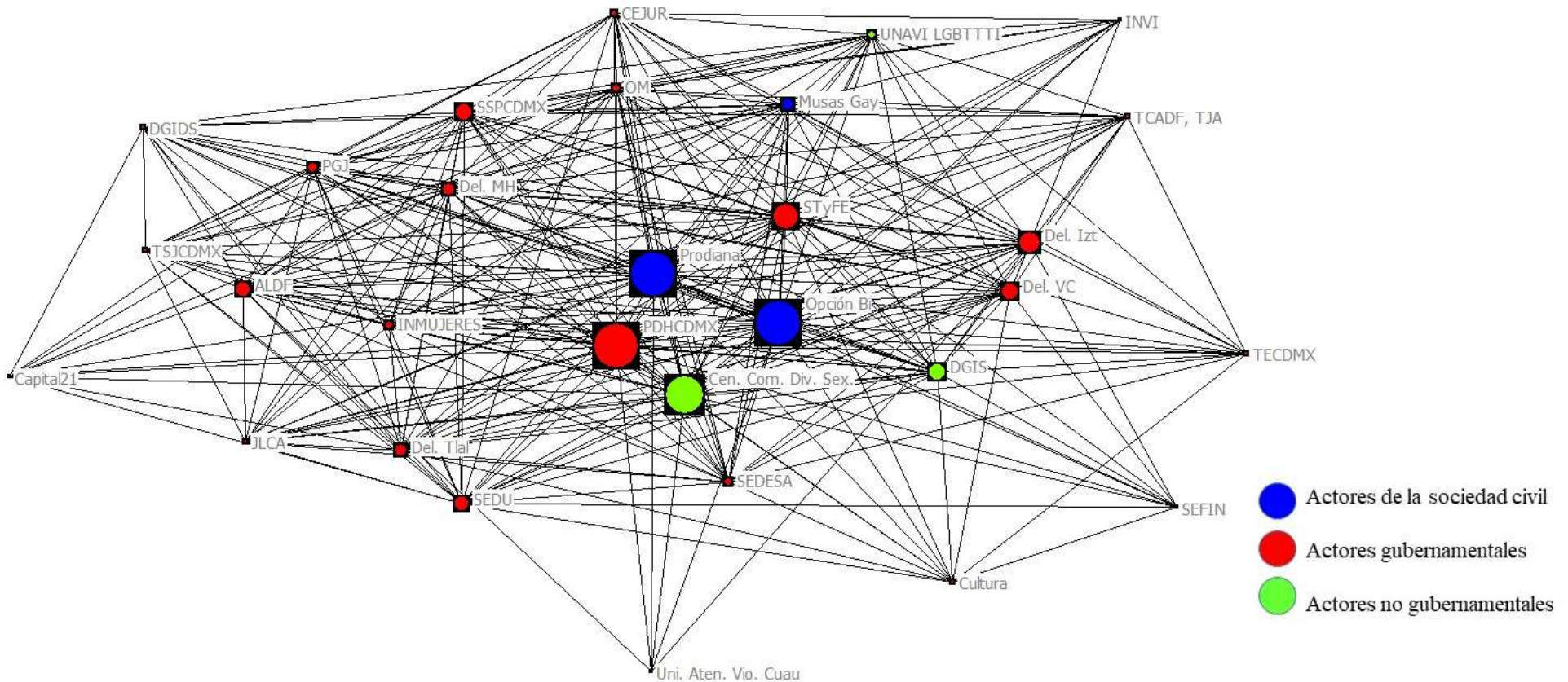
Primeramente, es importante mencionar que la primera parte del cuestionario los funcionarios no pudieron responder a las preguntas por el desconocimiento de la respuesta a varias preguntas o por omisión de las acciones las cuales representan un foco rojo en cuanto a la recolección de indicadores para analizar la implementación del programa. Desglosando este punto con excepción de SEDU los enlaces no comparten las observaciones que los demás actores les hacen a su institución con el fin de mejorar la implementación de las estrategias con su equipo de trabajo. Con excepción de SEDU tienen conocimiento sobre que tanto el personal de la dependencia conoce sobre temas de igualdad, no discriminación y Derechos Humanos lo cual incluye el conocimiento sobre el tema LGBTTTI. Tampoco conocen si su institución ha tenido quejas por discriminación hacia esta población. En cuanto al conocimiento de la legislación sólo los funcionarios de SEDU, Secretaría de Cultura e INVI refieren conocer el contenido de la legislación en materia de Derechos Humanos para la población LGBTTTI.

Para responder a las preguntas de relaciones se tuvo que tener especial atención a la implementación de las estrategias y las respuestas tuvieron que ser validadas con las minutas del programa, ya que en algunos casos los funcionarios confundían las actividades que realizan dentro del marco del PDHCDMX con las actividades propias de la institución o con las actividades de coordinación con espacios como el PAPED.

A continuación, se muestran las respuestas a las preguntas de relaciones que se encuentran en la tercera sección del cuestionario. La primera pregunta corresponde al concepto de interacción se realizó el análisis de las minutas de asistencia, con la intención de mostrar qué actores coincidieron en los Espacios de Participación, donde los enlaces se coordinan, muestran avances y se discuten la pertinencia de las estrategias. Adicionalmente, esta primera vista de las coincidencias entre dependencias, en el Espacio de Participación del capítulo 30, nos da una idea de los posibles enlaces que se pudieron concretar en coordinación para implementar las estrategias del programa dentro de sus mesas de coordinación. En primer lugar, se muestran los indicadores de la red completa y después los indicadores individuales y se graficó las relaciones entre actores.

Interacción

1. ¿Su institución coincidió con___ en las mesas de dialogo en los Espacios de Participación?



*Fuente: Elaboración propia. El gráfico muestra el grado de centralidad de intermediación con todos los actores que participan en la implementación del capítulo.

La densidad de la red es **0.697**, que representado en porcentaje es 69.7% de los vínculos posibles de toda la red (tamaño=30) lo que significa que del 100% de las veces que las instituciones pudieron encontrarse en el espacio de participación sólo 69% efectivamente coincidió, las instituciones con menor grado de asistencia fueron la Secretaría de Cultura, SEFIN, INVI, TJA y la Unidad de Atención a Víctimas de la violencia Cuauhtémoc, por otro lado las instituciones con mayor número de coincidencias fueron Prodana, Opción Bi, el Centro comunitario a la Diversidad Sexual y por supuesto la coordinación del PDHCDMX, la centralización de la red es de 32.51% lo que afirma el supuesto que en realidad estos actores antes mencionados concentran un mayor número de interacciones respecto al resto de los actores .

¿Su institución coincidió con ___ en las mesas de diálogo en los Espacios de Participación?

	Centralidad de grado	Centralidad de intermediación	Integración	Radialidad
ALDF	21	0	1.724	0
Cen. Com.	28	1.516	1.897	0.069
CEJUR	19	1.206	1.517	0.138
Del. VC	24	1.426	1.655	0.172
Del. Izt	23	1.878	1.483	0.276
Del. MH	24	5.277	1.448	0.345
Del. Tlal	22	1.466	1.379	0.345
DGIDS	16	0.251	1.103	0.379
DGIS	24	2.888	1.276	0.483
INMUJERES	22	2.608	1.138	0.586
INVI	11	0	0.897	0.241
JLCA	18	0.289	0.931	0.621
Musas Gay	23	3.080	1	0.759
OM	22	1.895	0.897	0.862
Opción Bi	28	14.402	1.034	0.966
PDHCDMX	29	17.152	0.966	1.034
PGJ	23	2.631	0.724	1.069
Prodiana	29	17.152	0.966	1.172
UNAVI	19	1.784	0.345	1.138
Cultura	12	0.321	0.483	0.862
SEDU	22	5.079	0.483	1.207
SEFIN	11	0	0.172	1
SEDESA	21	2.442	0.345	1.276
SSPCDMX	25	6.444	0.310	1.483
STyFE	27	9.575	0.207	1.655
Capital21	11	0	0	1.172
TCADF, TJA	15	0.988	0.069	1.345
TECDMX	13	0	0	1.345
TSJCDMX	18	0	0	1.483
Uni. Aten.	6	0	0	0.828
Media	20.200	3.300	SUM24.310	SUM24.310
Desv. Est.	6.041	4.569	0.572	0.469

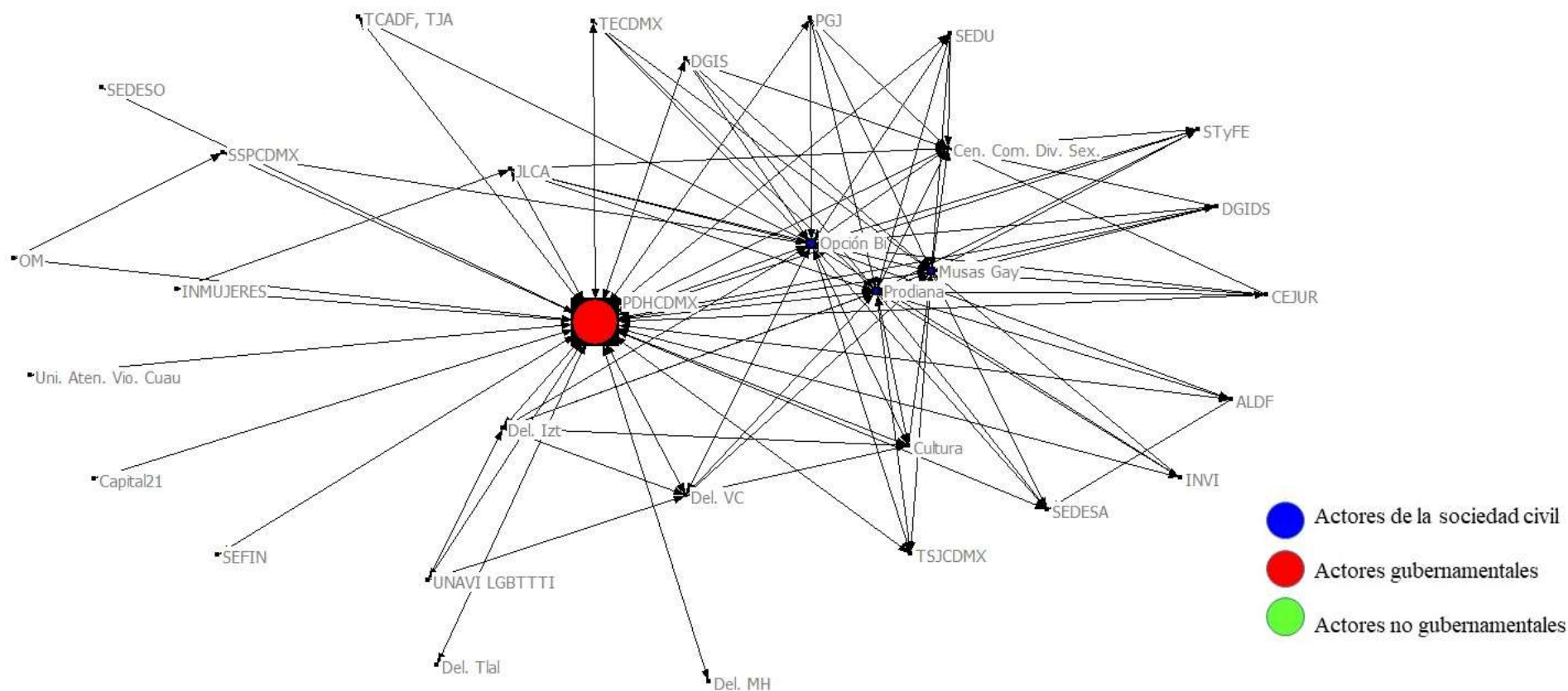
En cuanto a los indicadores individuales podemos observar en la tabla del lado izquierdo que los actores que han tenido un mayor grado de interacción en lo que refiere a centralidad de grado con los demás son Prodiana (29), Opción Bi (29) y la coordinación del PDHCDMX (29) coincidiendo con los todos los demás actores que participan en el programa. Por el contrario, los actores que menos han coincidido con otros en los Espacios de Participación son la unidad de víctimas de la violencia Cuauhtémoc (6), INVI (11), SEFIN (11), y Capital 21 (11).

Por otro lado, en el indicador que se refiere a la centralidad de grado, podemos observar que los actores con más capacidad para regular el flujo de información dentro de la mesa del espacio de participación, el por simple hecho de haber asistido a todas las sesiones durante el periodo estudiado son Pro-diana (17.152), y la coordinación del PDHCDMX (17.152), por el contrario, quienes tienen menor capacidad para regularla son ALDF (0), INVI (0), SEFIN (0), Capital 21 (0) TECDMX (0), TSJCDMX (0) y la unidad de atención a víctimas de la violencia Cuauhtémoc.

En cuanto a la integración podemos decir que los actores mejor integrados a la red en nivel de interacción, lo que les facilita el acceso a todos los actores y obtener mayores recursos para sí mismos son el centro comunitario de atención a la diversidad sexual (1.897), la ALDF (1.724) y la alcaldía Venustiano Carranza (1.655) y, por el contrario, los actores con mejor número de integración son Capital 21 (0), TECDMX (0), TSJCDMX (0) y la unidad de atención a víctimas de la violencia Cuauhtémoc.

Respecto al indicador de radialidad la cual mide qué tan bien los vínculos de un actor le permiten alcanzar a los diversos actores de la red en pocos pasos, los mejor conectados son STyFE (1.655), SSPCDMX (1.483), TSJCDMX (1.483), mientras que ALDF (0), el centro comunitario de atención a la diversidad sexual son los actores que se encuentran conectados a otros actores igualmente poco conectados.

2. ¿Su institución ha compartido con ___ información sobre reglas, procedimientos o conocimiento sobre el tema de DDHH para la implementación del programa?



*Fuente: Elaboración propia. El gráfico muestra el grado de centralidad de intermediación con todos los actores que participan en la implementación del capítulo

Para responder a la segunda pregunta del cuestionario se les preguntó a los actores de quienes habían recibido información y se validó la información con lo descrito en las minutas de los Espacios de Participación, para la red de flujo de información dentro del espacio la densidad de la red es **0.153**, que representado en porcentaje es 15.3%, es decir, del 100% de los lazos que pudieran establecerse para intercambiar información sólo el 15% es utilizado, ya que básicamente el flujo de información se concentra en la coordinación del PDHCDMX. El grado medio de la red es 4.58, es decir, cada uno de los 30 actores que componen la red tienen 4.58 vínculos en promedio. Los indicadores muestran que la red centraliza de igual en grados de entrada ($0.8756 = 87.56\%$), que de salida ($0.8756 = 87.56\%$), la reciprocidad en el flujo de información es de 0.511 es decir, entre los existe una reciprocidad del 50% respecto a la información que es recibida y enviada.

¿Su institución ha compartido con ___ información sobre reglas, procedimientos o conocimiento sobre el tema de DDHH para la implementación del programa?						
	Centralidad de grado		Centralidad de intermediación	Integración	Radialidad	Reciprocidad
	Outdegree	Indegree				
ALDF	4.000	3	0.278	1.100	1.133	0.750
Cen. Com.	2.000	10	1.400	1.333	1.067	0.091
CEJUR	5.000	1	0	1.033	1.167	0.200
Del. VC	6.000	5.000	1.569	1.167	1.200	0.571
Del. Izt	6.000	5.000	1.569	1.167	1.200	0.571
Del. MH	1	1	0	1.033	1.033	1
Del. Tlal	1	1	0	1.033	1.033	1
DGIDS	5.000	1	0	1.033	1.167	0.200
DGIS	5.000	1	0	1.033	1.167	0.200
INMUJERES	2.000	1	0	1.033	1.067	0.500
INVI	4.000	3	0.603	1.100	1.133	0.750
JLCA	5.000	5.000	3.769	1.167	1.167	0.667
Musas Gay	5.000	13	11.150	1.433	1.167	0.200
OM	2	1	0	1.033	1.067	0.500
Opción Bi	14.000	14.000	54.317	1.467	1.467	0.474
PDHCDMX	30.000	30.000	684.419	2.000	2.000	1
PGJ	5.000	1	0	1.033	1.167	0.200
Prodiana	9.000	14.000	25.317	1.467	1.300	0.353
UNAVI	3.000	1	0	1.033	1.100	0.333
Cultura	14.000	5.000	2.103	1.167	1.233	0.714
SEDU	5.000	2	0.236	1.067	1.167	0.400
SEFIN	1	1	0	1.033	1.033	1.000
SEDESA	1	5	0	1.167	1.033	0.200
SSPCDMX	1	3	0	1.100	1.033	0.333
STyFE	1	5	0	1.167	1.033	0.200
Capital21	1	1	0	1.033	1.033	1.000
TCADF, TJA	1	2	0	1.067	1.033	0.500
TECDMX	4.000	1	0	1.033	1.133	0.250
TSJCDMX	4.000	4.000	1.269	1.133	1.133	1
Uni. Aten.	1	1	0	1.033	1.033	1
SEDESO	1	1	0	1.033	1.033	1
Media	4.581	4.581	25.419	SUM35.733	SUM35.733	Arc 96
Desv. Est.	5.440	6.026	120.769	0.201	0.181	

La información se comparte vía e-mail y como se dijo anteriormente el actor que es central en el flujo de la información es la coordinación del PDHCDMX el cual comparte los avances de la implementación de las estrategias e información sobre cómo transversalizar el enfoque de Derechos Humanos en las mismas, es decir, los actores envían sus avances a la coordinación del programa y ellos se encargan de reenviar la información a los demás participantes por eso su alto índice de centralidad de grado ando de salida (30) como de entrada (30) otros dos actores principales en él envió de información a los demás actores son Opción Bi (14) y la Secretaría de Cultura. De igual forma el actor con mayor número de centralidad de intermediación (684.419) lo cual es positivo respecto a la relación que la coordinación del PDHCDMX tiene con los demás actores, ya que se agiliza el flujo de información.

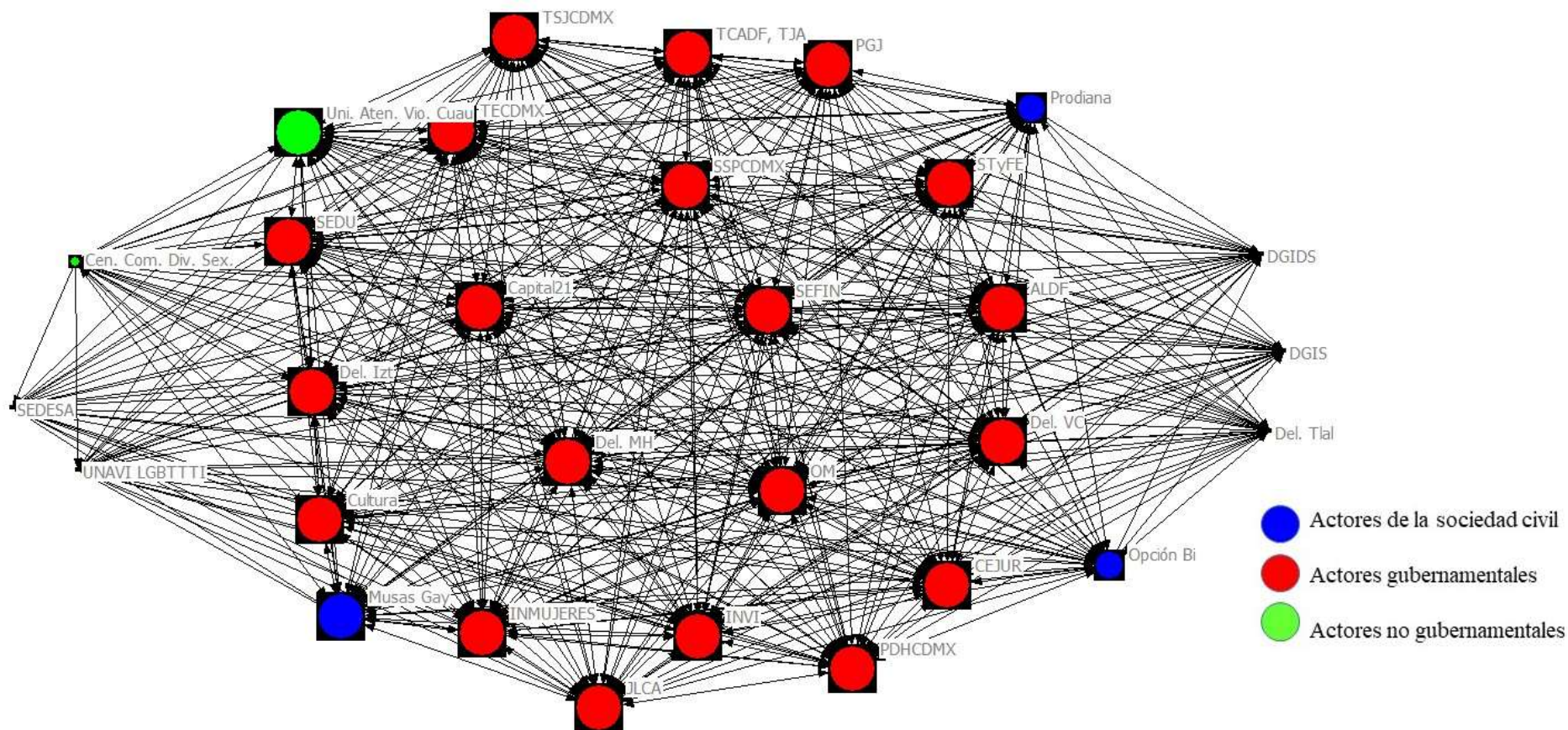
Los actores con mayor índice integración son el PDHCDMX (2), Prodiana (1.467), Opción Bi (1.467) y el centro comunitario a la diversidad sexual (1.333) lo cual no varía mucho con actores poco integrados como la alcaldía Miguel Hidalgo (1.033), CEJUR (1.033), etc., lo cual quiere decir que el flujo de información es homogéneo. Respecto a la radialidad es homogénea y que no existe grandes diferencias entre los actores ya que todos se encuentran conectados al actor principal que regula el flujo de la información,

En cuanto a la reciprocidad es importante mencionar que el indicador muestra si el actor que recibe a su vez le envía información al mismo actor, lo cual en este caso es asimétrico, ya que pocos actores en realidad envían información, pero todos ellos la reciben.

Para analizar el constructo de cooperación se plantearon las siguientes dos preguntas:

Cooperación

1. ¿Considera que puede dialogar con _____ para cooperar en acciones conjuntas para la implementación del programa?



*Fuente: Elaboración propia. El gráfico muestra el grado de centralidad de intermediación con todos los actores que participan en la implementación del capítulo.

La densidad de la red es **0.829**, que representado en porcentaje es 82.9% de los vínculos posibles de toda la red (tamaño=30) eso quiere decir que existe un alto grado de disposición de los actores cooperar con otros miembros de red. El grado medio de la red es 24.033, es decir, cada uno de los 30 actores que componente la red tienen 24 de ellos están dispuestos a cooperar con los otros 29 actores. Los indicadores muestran que la red está más centralizada en grados de entrada ($0.1772 = 17.72\%$), que de salida ($0.0345 = 3.45\%$), lo que quiere decir que algunos actores reciben más nominaciones de las que envían. La reciprocidad de los posibles vínculos de cooperación es de 0.7167, es decir, del 71% de los lazos son de actores que envían y reciben el nombramiento para generar acciones conjuntas.

¿Considera que puede dialogar con _____ para cooperar en acciones conjuntas para la implementación del programa?

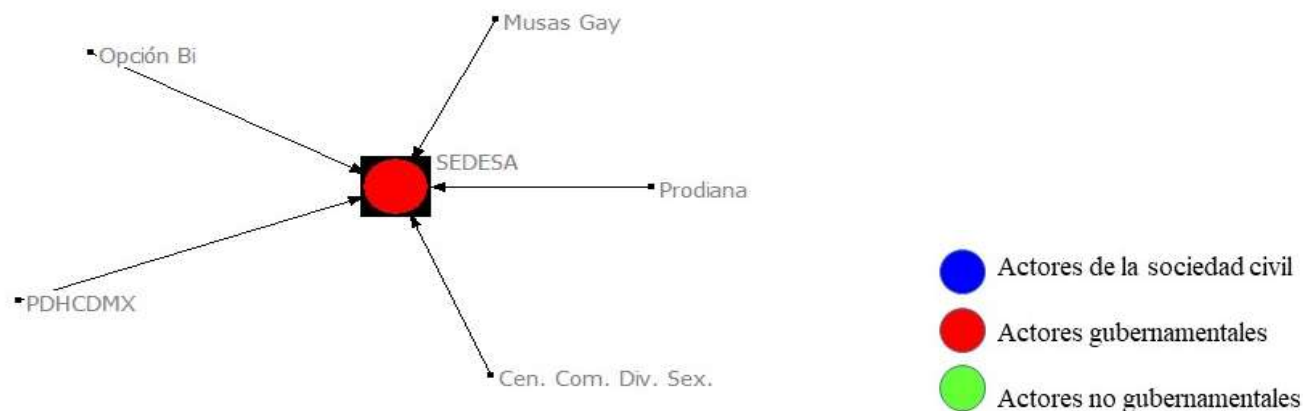
	Centralidad de grado		Centralidad de intermediación	Integración	Radialidad	Reciprocidad
	Outdegree	Indegree				
ALDF	29.000	23.000	0	1.655	2	0.793
Cen. Com.	23.000	24.000	0	1.690	1.793	0.808
CEJUR	29.000	23.000	0	1.655	2	0.793
Del. VC	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
Del. Izt	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
Del. MH	29.000	23.000	0	1.655	2	0.793
Del. Tlal	4.000	24.000	0	1.690	1.138	0.167
DGIDS	0	24.000	0	1.724	0	0
DGIS	0	24.000	0	1.724	0	0
INMUJERES	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
INVI	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
JLCA	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
Musas Gay	29.000	25.000	1.667	1.724	2	0.862
OM	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
Opción Bi	28.00	25.000	15.667	1.724	1.966	0.893
PDHCDMX	29.000	25.000	0	1.724	2	0.862
PGJ	29.000	24.000	3.000	1.690	2	0.828
Prodiana	28.000	25.000	7.667	1.724	1.966	0.893
UNAVI	0	24.000	0	1.759	0	0
Cultura	29.000	24.000	8.000	1.690	2	0.828
SEDU	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
SEFIN	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
SEDESA	0	24.000	0	1.690	0	0
SSPCDMX	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
STyFE	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
Capital21	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
TCADF, TJA	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
TECDMX	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
TSJCDMX	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
Uni. Aten.	29.000	24.000	0	1.690	2	0.828
Media	24.033	24.033	0.923	50.862	SUM50.862	ARC 602
Desv. Est.	10.467	0.547	2.982	0.022	0.683	

Los actores que más enviaron lazos de posible cooperación con los actores son los actores que en la tabla de la izquierda con centralidad de grado con indicador 29, lo cual representa a la mayoría de los actores que participan en la implementación del programa, por otra parte, los actores con mayor centralidad de grado de entrada, es decir, los que recibieron mayor número de nominaciones de sus homólogos son Opción Bi (25), Prodiana (25) y la coordinación del PDHCDMX, la integración de los actores es homogénea, es decir, no existe gran diferencia entre los actores con mayor grado de integración con los de menor grado de este indicador. Por otra parte, respecto a la radialidad los actores con menor grado de este indicador como DGIDS (0), DGIS (0), UNAVI (0) y SEDESA (0) nos muestra que estos actores no están bien conectados al resto de los actores con la cooperar en acciones conjuntas dentro de la implementación de las estrategias del programa.

En general los actores tienen un buen grado de reciprocidad con excepción de DGIDS (0), DGIS, UNAVI (0) y SEDESA (0) que no son recíprocas en los lazos de cooperación con los demás actores.

2. ¿Evitaría tener una relación con ___ porque la respuesta institucional es impredecible?

- ALDF
- CEJUR
- Del. VC
- Del. Izt
- Del. MH
- Del. Tlal
- DGIDS
- DGIS
- INMUJERES
- INVI
- JLCA
- OM
- PGJ
- UNAVI LGBTTTI
- Cultura
- SEDU
- SEFIN
- SSPCDMX
- STyFE
- Capital21
- TCADF, TJA
- TECDMX
- TSJCDMX
- Uni. Aten. Vio. Cuau



*Fuente: Elaboración propia. El gráfico muestra el grado de centralidad de intermediación con todos los actores que participan en la implementación del capítulo.

La densidad de la red es **0.011**, que representado en porcentaje es 1.1% de los vínculos posibles de toda la red (tamaño=30) lo cual es deseable ya que la pregunta se planteó en términos negativos, es decir, sólo el 1% de los lazos en el programa representa la incertidumbre que podría causar con otro actor en específico como es en este caso específico SEDESA. Los indicadores muestran que la red está menos centralizada en grados de entrada ($0.0297 = 2.97\%$), que de salida ($0.1724 = 17.24\%$), es decir existe más nominaciones de que la respuesta institucional es impredecible que la que los actores reciben. La reciprocidad de esta relación es de cero.

¿Evitaría tener una relación con ____ porque la respuesta institucional es impredecible?

	Centralidad de grado		Centralidad de intermediación	Integración	Radialidad	Reciprocidad
	Outdegree	Indegree				
ALDF	outdegree	indegree	0	0	0	0
Cen. Com.	0	0	0	0	0.034	0
CEJUR	1	0	0	0	0	0
Del. VC	0	0	0	0	0	0
Del. Izt	0	0	0	0	0	0
Del. MH	0	0	0	0	0	0
Del. Tlal	0	0	0	0	0	0
DGIDS	0	0	0	0	0	0
DGIS	0	0	0	0	0	0
INMUJERES	0	0	0	0	0	0
INVI	0	0	0	0	0	0
JLCA	0	0	0	0	0	0
Musas Gay	0	0	0	0	0.034	0
OM	1	0	0	0	0	0
Opción Bi	0	0	0	0	0.034	0
PDHCDMX	1	0	0	0	0.034	0
PGJ	1	0	0	0	0	0
Prodiana	0	0	0	0	0.034	0
UNAVI	1	0	0	0	0	0
Cultura	0	0	0	0	0	0
SEDU	0	0	0	0	0	0
SEFIN	0	0	0	0	0	0
SEDESA	0	0	0	0.172	0	0
SSPCDMX	0	5	0	0	0	0
STyFE	0	0	0	0	0	0
Capital21	0	0	0	0	0	0
TCADF, TJA	0	0	0	0	0	0
TECDMX	0	0	0	0	0	0
TSJCDMX	0	0	0	0	0	0
Uni. Aten.	0	0	0	0	0	0
Media	0	0	0	0.175	0.172	0
Desv. Est.	0.167	0.167	0	0.031	0.013	0

Es importante aclarar que cuando se les cuestiono a los participantes respecto a esta pregunta respondieron que si bien la respuesta institucional es impredecible no dejarían de tener una relación con SEDESA, por lo cual la relación final responde a señalar cual respuesta institucional es impredecible. No existe actores intermediarios para esa relación.

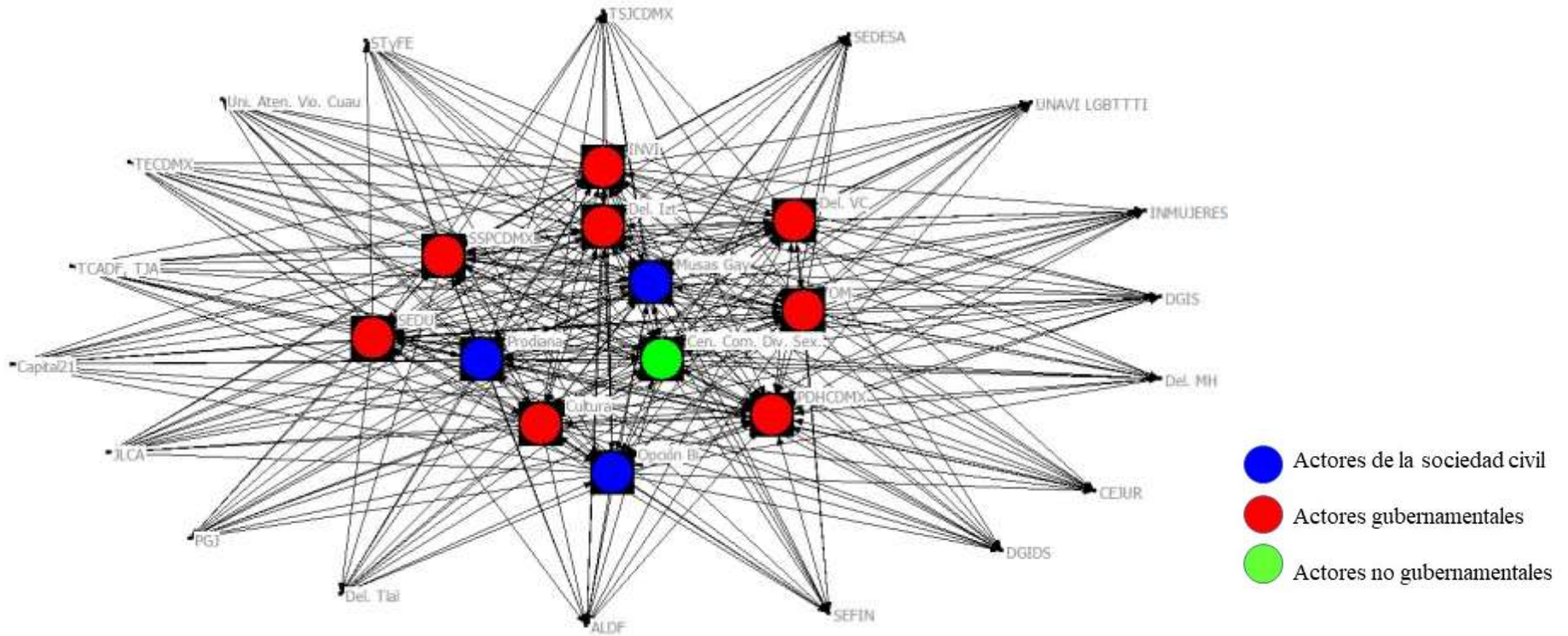
La integración puede leerse como un valor negativo para el actor mencionado y la radialidad responde a la naturaleza de los actores que mencionaron a esta Secretaría como la demás impredecible. No existe reciprocidad en este vínculo.

Es importante mencionar que tanto el enlace de Prodiana como el de SEDU mencionaron durante las entrevistas que SEDESA colaboraba activamente con ellas sin ningún problema, pero con actividades referentes al tema de Derechos Humanos, pero siempre fuera del marco del PDHCDMX.

Dentro del constructo de cooperación teóricamente se desglosa el de confianza el cual se analizará en las siguientes dos preguntas.

Cooperación- Confianza

1. ¿Considera que puede poner en manos de ____ información muy valiosa para su institución a fin implementar las acciones del programa?



*Fuente: Elaboración propia. El gráfico muestra el grado de centralidad de intermediación con todos los actores que participan en la implementación del capítulo.

La densidad de la red es **0.421**, que representado en porcentaje es 42.1% de los vínculos posibles de toda la red (tamaño=30). El grado medio de la red es 0.494, es decir, cada uno de los 30 actores que componen la red reciben la mitad de los vínculos disponibles respecto a poner información muy valiosa para su institución en manos de otras. Los indicadores muestran que la red está más centralizada en grados de entrada (0.5993= 59.93%), que de salida (0.4923= 49.23%), es decir las personas envían más vínculos de los que reciben. En indicador de reciprocidad es de 0.2979, es decir, para este tipo de vínculo de confianza es de 29.7%

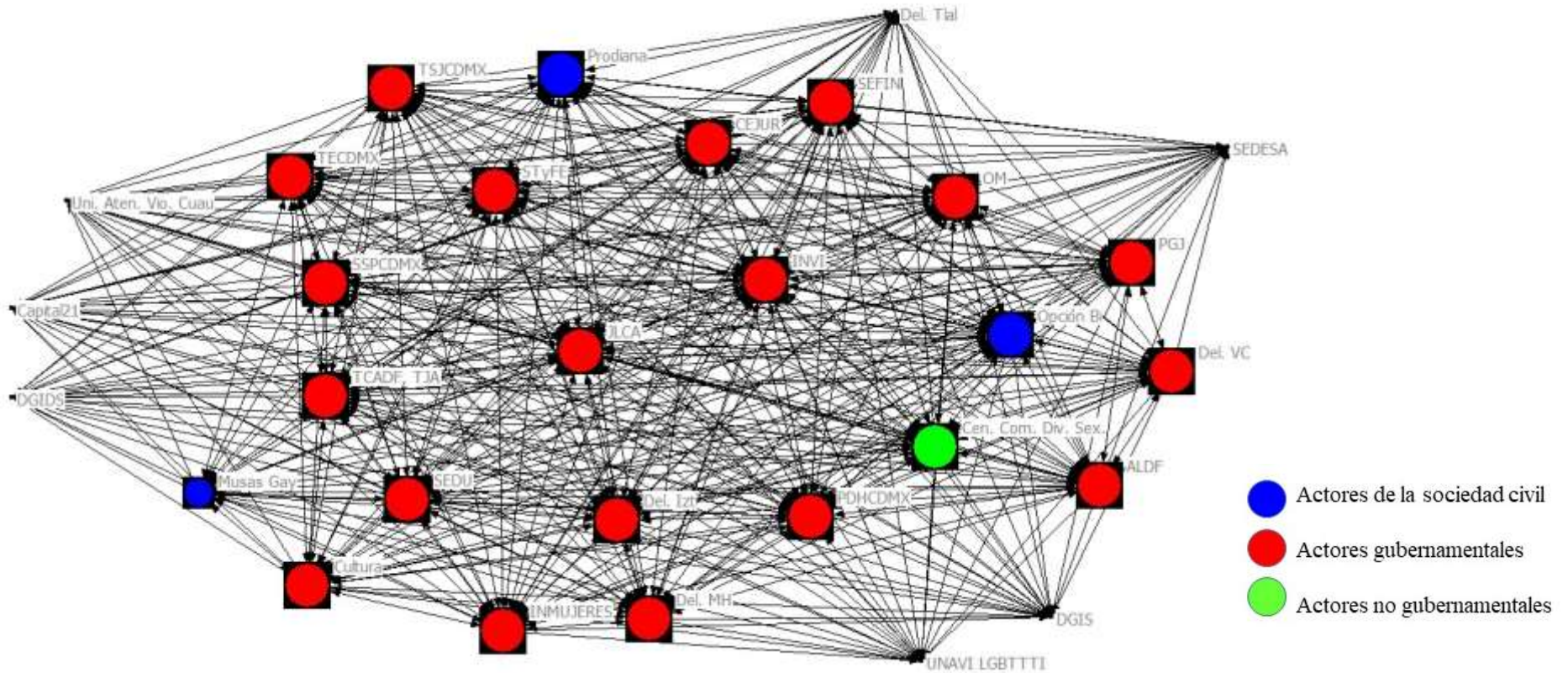
¿Considera que puede poner en manos de ____ información muy valiosa para su institución a fin implementar las acciones del programa?

	Centralidad de grado		Centralidad de intermediación	Integración	Radialidad	Reciprocidad
	Outdegree	Indegree				
ALDF	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
Cen. Com.	29.000	12.000	6.250	1.310	1.310	0.414
CEJUR	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
Del. VC	29.000	11.000	0	1.276	1.276	0.379
Del. Izt	29.000	11.000	0	1.276	1.276	0.379
Del. MH	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
Del. Tlal	4.000	12.000	0	1.310	1.310	0.333
DGIDS	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
DGIS	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
INMUJERES	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
INVI	29.000	11.000	0	1.276	1.276	0.379
JLCA	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
Musas Gay	29.000	12.000	6.250	1.310	1.310	0.414
OM	29.000	11.000	0	1.276	1.276	0.379
Opción Bi	29.000	12.000	6.250	1.310	1.310	0.414
PDHCDMX	29.000	26.000	398.250	1.793	1.793	0.897
PGJ	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
Prodiana	29.000	11.000	6.250	1.276	1.276	0.379
UNAVI	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
Cultura	29.000	11.000	0	1.276	1.276	0.379
SEDU	29.000	11.000	0	1.276	1.276	0.379
SEFIN	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
SEDESA	0	12.000	0	1.345	1.345	0
SSPCDMX	29.000	11.000	0	1.276	1.276	0.379
STyFE	0	12.000	0	1.345	1.345	0
Capital21	0	12.000	0	1.345	1.345	0
TCADF, TJA	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
TECDMX	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
TSJCDMX	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
Uni. Aten.	1.000	12.000	0	1.310	1.310	0.083
Media	12.200	9.259	13.900	SUM39.621	SUM39.621	ARCS 168
Desv. Est.	13.732	11.843	71.397	0.090	0.090	

Al analizar esta variable podemos decir que es asimétrica los actores que más envían lazos de confianza respecto a enviar información importante para sus instituciones con el fin de implementar las acciones del programa son la alcaldía Venustiano Carranza (29), Alcaldía Iztapalapa (29), INVI (29), Musas Gay (29), Oficialía Mayor (29), la coordinación del PDHCDMX (29), Opción Bi (29), Prodiana (29), Secretaría de Cultura (29), SEDU (29), SEFIN (29) y SSPCDMX (29) enviando este tipo de vínculo a todos los actores que implementan el programa, por su parte el actor mayor número de vínculos de entra respecto a este factor es la coordinación del PDHCDMX (26) seguida por los demás actores que tienen menos de la mitad de nominaciones de entrada.

La centralidad de intermediación nos muestra que el actor intermediario en este tipo de confianza es la coordinación del PDHCDMX (398.250) seguida por las asociaciones civiles Opción Bi (6.250), Prodiana (6.250), Musas Gay (6.250) y el centro comunitario de atención a la diversidad sexual. Se puede decir que los indicadores de integración y radialidad son homogéneos (Sum= 39.621 desviación estándar 0.090) y que existe baja reciprocidad por parte de SEDESA (0), STyFE (0) y Capital 21 (0).

2. ¿Está seguro de que puede contar con ____ para resolver necesidades de la implementación del programa, aunque no asistan a los Espacios de Participación?



*Fuente: Elaboración propia. El gráfico muestra el grado de centralidad de intermediación con todos los actores que participan en la implementación del capítulo.

La densidad de la red es **0.775**, que representado en porcentaje es 77.5% de los vínculos posibles de toda la red (tamaño=30), es decir, existe un gran porcentaje de actores que consideran que, aunque los demás miembros no asistan a los Espacios de Participación es posible establecer contacto con ellos para resolver los asuntos relacionados con la implementación del programa. Los indicadores muestran que la red está más centralizada en grados de entrada ($0.2331= 23.31\%$), que de salida ($0.1617= 16.17\%$) es decir, son más actores los que envían este lazo de confianza respecto a los que no. La reciprocidad 0.6320, es decir, el 63% de los lazos posibles son diádicos.

¿Está seguro de que puede contar con ____ para resolver necesidades de la implementación del programa, aunque no asistan a los Espacios de Participación?						
	Centralidad de grado		Centralidad de intermediación	Integración	Radialidad	Reciprocidad
	Outdegree	Indegree				
ALDF	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
Cen. Com.	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
CEJUR	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
Del. VC	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
Del. Izt	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
Del. MH	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
Del. Tlal	4.000	23.000	0	1.690	1.138	0.174
DGIDS	1.000	23.000	0	1.759	2	0
DGIS	1.000	23.000	0	1.759	0	0
INMUJERES	29.000	22.000	0.006	1.690	0	0.759
INVI	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
JLCA	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
Musas Gay	28.000	23.000	0.739	1.724	1.966	0.821
OM	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
Opción Bi	29.000	23.000	0.786	1.724	2	0.793
PDHCDMX	29.000	22.000	118.379	1.862	2.000	0.931
PGJ	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
Prodiana	29.000	23.000	0.786	1.724	2.000	0.793
UNAVI	1.000	23.000	0	1.724	1.034	0.043
Cultura	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
SEDU	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
SEFIN	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
SEDESA	1.000	22.000	0	1.690	1.034	0.045
SSPCDMX	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
STyFE	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
Capital21	1.000	23.000	0	1.724	1.034	0.043
TCADF, TJA	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
TECDMX	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
TSJCDMX	29.000	22.000	0.006	1.690	2	0.759
Uni. Aten.	1.000	23.000	0	1.724	1.034	0.043
Media	22.467	22.467	4.600	SUM51.241	SUM51.241	ARCS 522
Desv. Est.	11.781	0.957	21.210	0.090	0.575	

Es esta pregunta que pretende medir la confianza que los actores se tienen entre ellos podemos observar en el lado izquierdo que la mayoría menciona a tenerle confianza de establecer un vínculo fuera de los Espacios de Participación con otros actores, con excepción de la Alcaldía Tlalpan (0), DGDIS (0), DGIS (0), UNAVI (0), SEDESA (0), Capital 21 (0) y la unidad de atención a víctimas Cuauhtémoc (0), el promedio de los vínculos de 22.467 con una desviación estándar de 0.957, lo que sugiere poca variación en las menciones de confianza por los demás actores.

Respecto a la intermediación de esta confianza el actor principal es la coordinación del PDHCDMX (188.379) seguido por las asociaciones civiles Opción Bi (0.786), Prodiana (0.786) y Musas Gay (0.739).

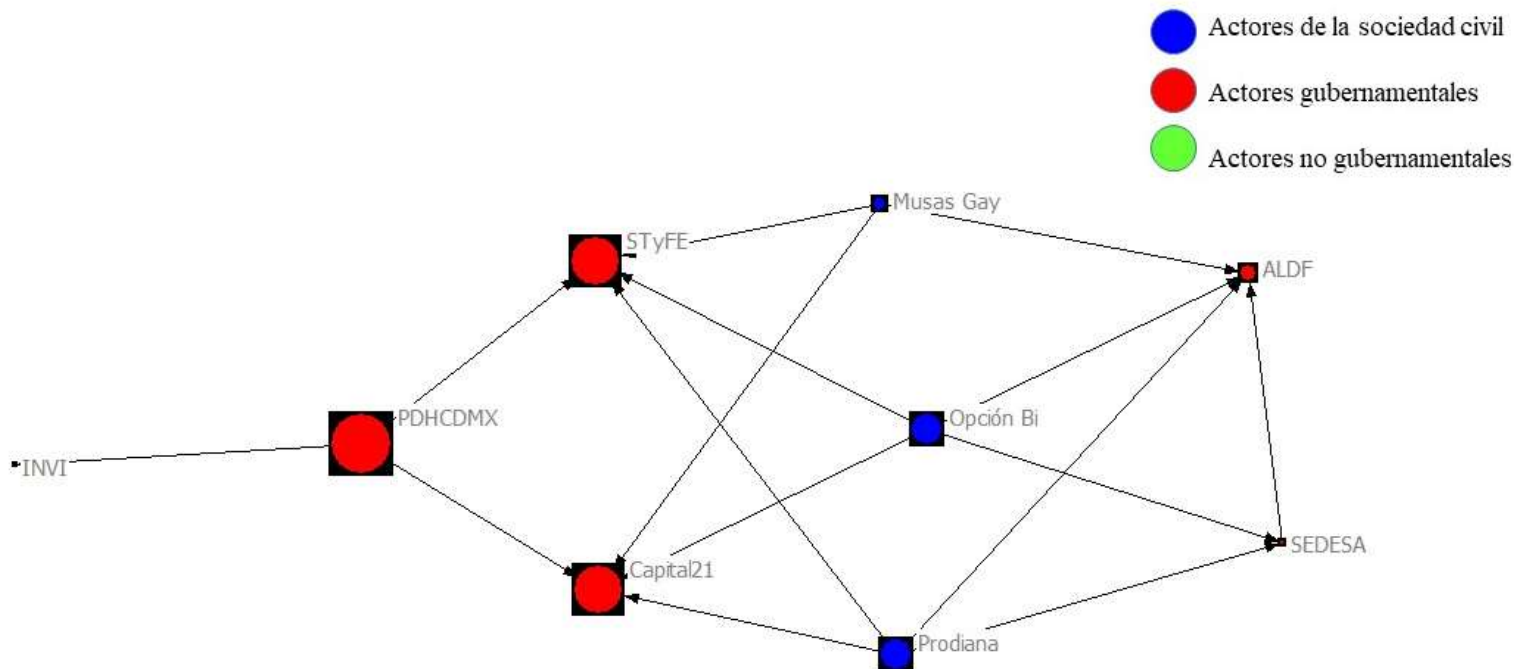
Respecto a los indicadores de integración y radialidad podemos decir que los actores están bien conectados entre ellos, teniendo la capacidad de acceder a recursos (Sum=51.241 desviación estándar de 0.090 y 0.575 respetivamente). Los actores menos recíprocos respecto a este tipo de confianza son DGIDS (0), DGIS (0), SEDESA (0.045), Capital 21 (0.043), unidad de atención a víctimas Cuauhtémoc (0.043).

Colaboración

De igual forma que con los otros constructos se utilizaron dos preguntas para medir la colaboración entre actores que implementan el PDHCDMX capítulo 30, sin embargo, la primera pregunta del cuestionario enfocada a medir este nivel de coordinación la cual es: 1. *¿Ha logrado llegar acuerdos de colaboración con ___ intercambiar recursos?* No genero relaciones, es decir, los actores no intercambian recursos materiales o espacios en sus instituciones entre ellos. La segunda pregunta del cuestionario se analiza a continuación:

2. *¿Ha discutido de discutido de manera conjunta sobre las estrategias de implementación del programa con_?*

- Cen. Com. Div. Sex.
- CEJUR
- Del. VC
- Del. Izt
- Del. MH
- Del. Tlal
- DGIDS
- DGIS
- INMUJERES
- JLCA
- OM
- PGJ
- UNAVI LGBTTTI
- Cultura
- SEDU
- SEFIN
- SSPCDMX
- TCADF, TJA
- TECDMX
- TSJCDMX
- Uni. Aten. Vio. Cuau



*Fuente: Elaboración propia. El gráfico muestra el grado de centralidad de intermediación con todos los actores que participan en la implementación del capítulo.

La densidad de la red es **0.017**, que representado en porcentaje es 1.7% de los vínculos posibles de toda la red (tamaño=30). El grado medio de la red es 0.3, es decir, cada uno de los 30 actores que componen la red tienen 0.3 vínculos en promedio, estos indicadores son muy bajos posiblemente porque en este punto los actores no todos los actores discuten sobre la pertinencia de las estrategias, sino más bien se enfocan en implementarlas. Los indicadores muestran que la red está centralizada de igual forma en grados de entrada (0.1249= 12.49%), que de salida (0.1249= 12.49%).

¿Ha discutido de manera conjunta sobre las estrategias de implementación del programa con_?				
	Centralidad de grado	Centralidad de intermediación	Integración	Radialidad
ALDF	4	0	0.138	0
Cen. Com.	0	0	0	0
CEJUR	0	0	0	0
Del. VC	0	0	0	0
Del. Izt	0	0	0	0
Del. MH	0	0	0	0
Del. Tlal	0	0	0	0
DGIDS	0	0	0	0
DGIS	0	0	0	0
INMUJERES	0	0	0	0
INVI	1	0	0.034	0.34
JLCA	0	0	0	0.103
Musas Gay	3	0	0	0.103
OM	0	0	0	0
Opción Bi	4	0	0	0.138
PDHCDMX	3	0	0	0.103
PGJ	0	0	0	0
Prodiana	4	0	0	0.138
UNAVI	0	0	0	0
Cultura	0	0	0	0
SEDU	0	0	0	0
SEFIN	0	0	0	0
SEDESA	0	0	0.069	0
SSPCDMX	0	0	0	0
STyFE	4	0	0.138	0
Capital21	4	0	0.138	0
TCADF, TJA	0	0	0	0
TECDMX	0	0	0	0
TSJCDMX	0	0	0	0
Uni. Aten.	0	0	0	0
Media	1	0	SUM 0.517	SUM 0.517
Desv. Est.	1.612	0	0.042	0.042

Para este nivel de coordinación podemos decir que la colaboración respecto a la discusión de las estrategias del programa es muy poca los actores con mayor número de lazos son STyFE (4) y Capital 21 (4) los cuales han discutido sobre la pertinencia de sus estrategias principalmente con las asociaciones civiles Opción Bi, Prodiana y Musas como se muestra en el gráfico de redes, las cuales tienen un mayor grado de radialidad respecto a los demás actores (0.69).

Para este nivel de coordinación en particular es importante mencionar que es lo que los actores discuten, ya que la discusión gira entorno de las estrategias que no pueden implementarse. Un ejemplo de ello es la estrategia 566 que consiste en promover y fortalecer la figura de las y los defensores de la audiencia para que atiendan las peticiones y quejas de prácticas discriminatorias por orientación sexual e identidad de género contra la población LGBTTTI y con ello modificar contenidos en medios de comunicación para que no proyecten las prácticas heterosexuales como el único modelo válido de relación sexo afectiva y de parentesco, y cuyo actor principal para su implementación es el sistema de radio y televisión Capital 21 la cual no tiene atribuciones para generar acciones únicamente a nivel Ciudad de México (recordemos que el programa es local) ya que se rige bajo una normatividad federal (medio de comunicación) y local (en materia administrativa), y a pesar de que contar con un defensor/a de audiencia es una obligación constitucional por ser un medio de comunicación, al cierre de esta investigación esta institución se encontraba en una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia (SCJ), porque debía cumplir los códigos ética y es una facultad exclusiva del Consejo de la Unión (el estatus actual respecto al defensor/a de audiencia está pendiente y en espera de respuesta SCJ y se encuentra entre los objetivos de SRyTV a implementar).

Otra de las participaciones institucionales que se no se han podido implementar por falta de atribuciones para poder llevar acabo la implementación de la línea de acción es STyFE, ya que la estrategia 569 en donde el objetivo es otorgar reconocimientos a las empresas comprometidas con la inclusión laboral de la población LGBTTTI no es del todo factible, ya que STyFE comenta “que en cada evento a la población se otorga un reconocimiento de participación, no exclusivo de inclusión laboral de población LGBTTTI ni como espacio amigable”. Mientras que en la estrategia 570 cuya meta es realizar seguimiento a empresas certificadas en términos de las acciones que se vayan generando para la inclusión de la población trabajadora LGBTTTI, en este sentido STyFE explicó que dentro de la estructura y normatividad no son un ente certificado, no está dentro de las atribuciones de la STyFE otorgar certificaciones, existen otras instancias para ello. Lo que hace la STyFE es dar seguimiento a las empresas que participan en las ferias de empleo de LGBTTTI. Por otro lado, en cuanto a la estrategia 571 que consiste en crear bolsa de trabajo que integre acciones afirmativas para garantizar la contratación de la población LGBTTTI explica que todas las acciones y servicios que ofrece la STyFE, no cuestiona la orientación ni preferencia sexual, las bolsas son abiertas sin exclusión, por lo tanto, son afirmativas e incluyentes.

Respecto a las estrategias que corresponden al sector salud (estrategia 575) cuyo objetivo es la difusión de los programas y servicios públicos de salud hacia la población LGBTTTI, los funcionarios de SEDESA responden que para el cumplimiento de esta estrategia las personas de esta población son enviadas a la “clínica trans”, ubicada en la clínica especializada Condesa. La difusión de los mismos se da dentro de la clínica Condesa y centros de salud, a través de folletería. Por otra parte, la estrategia 576 cuyo objetivo es sistematizar los datos sobre salud mental transversalizados por la variante etaria para la población LGBTTTI, SEDESA durante las reuniones en los Espacios de Participación se ha comprometido como parte de las actividades del plan de trabajo a realizar la propuesta de verificación de las cédulas de identidad, fichas de ingreso y registro de admisión en las instancias de salud de la Ciudad de México para agregar las variables que permitan desagregar la información. En este mismo tenor la Asamblea Legislativa comenta que la estrategia 576 que refiere a la sistematización de datos desagregados en salud mental, la cual para” darle cause en términos de normatividad, se acordó que se hiciera la propuesta de modificación de la Ley de Salud Mental de la Ciudad de México”.

Para la estrategia 579 cuya meta es articular a los entes públicos para desarrollar el proyecto de iniciativa para reformar la Ley de Salud del Distrito Federal, que regule las intervenciones quirúrgicas de cambio de sexo para quienes las soliciten, las organizaciones de la sociedad civil participantes del espacio conformaron por escrito la propuesta de reforma a ambas leyes participando Opción Bi, Musas Gay y Pro Diana. La presentación de la propuesta estuvo a cargo de la organización Opción Bi, la cual los participantes del espacio hicieron precisiones en tanto al marco jurídico donde se sustentan las reformas el cual fue recibido por el enlace de la Asamblea Legislativa, la cual no ha llegado a la implementación.

Por su parte, el enlace entrevistado del INVI comentó que “existen varios problemas que comparten diversos actores gubernamentales al momento de participar en el PDCHCDMX, el primero de ellos es la rotación de personal en las dependencias, lo cual se traduce en un cambio continuo de los enlaces institucionales en los Espacios de Participación, influyendo a su vez en la continuidad del trabajo realizado dentro y fuera de las mismas dependencias. Adicionalmente, esta rotación también perjudica los procesos de capacitación, ya que si bien, gran parte de los recursos institucionales se destina a la capacitación de los funcionarios, el cambio constante de personal dificulta comenzar con otro tipo de actividades que tengan que ver directamente con el cumplimiento de las estrategias del programa”. Adicionalmente comenta que “la participación de los funcionarios de enlace en los treinta capítulos del PDCHCDMX complica su asistencia en todas las mesas de discusión, de la misma forma estos mismos funcionarios participan en otros espacios ajenos al PDHCDMX como los del Programa para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (PAPED) o Red de Atención Ciudadana en materia de No Discriminación y para el Ejercicio de los Derechos Humanos en el Distrito Federal (REDAC) y la Red Interinstitucional de Atención a la Diversidad Sexual (RIADS) en donde también tienen que coordinarse con otras instituciones para dar cumplimiento a objetivos muy similares”.

Otro de los puntos importantes que se tocaron durante la entrevista con este funcionario fue, que él defiende que: “el INVI ya es una acción afirmativa sí misma, ya que cuenta con dos grupos de atención definidos, primeramente brinda atención a todas las personas que perdieron su vivienda durante desastres naturales dentro de la Ciudad de México, como fue el caso del sismo del 19 de septiembre de 2017, y en segundo lugar, todas las personas con un

ingreso menor a 2.5 salarios mínimos, las cuales pueden acceder a un crédito de vivienda, sin discriminación por género, edad, color de la piel etc”. Sin embargo, la estrategia 573 pide al instituto modificar las reglas de operación para la incorporación de la población LGBTTTI como parte de los grupos prioritarios para que puedan ser beneficiarios del instituto, lo que pone en dificultades a la dependencia, ya que de integrarse este grupo poblacional se tendría que integrar a los otros ocho grupos prioritarios dentro de esta modificación en las reglas de operación, lo que resulta sumamente complicado, ya que el INVI “es una dependencia que otorga créditos mobiliarios de buena fe con alta tasa de deudores (80% de las personas a las que se les ha otorgado un crédito del INVI son morosas), lo que impide tener un retorno rápido de dinero para comprar suelo para construir vivienda, el cual además es caro y limitado en la Ciudad de México. Al proceder con esta modificación, el funcionario entrevistado considera que el INVI se saturaría de obligaciones, colapsando el propósito y los recursos el instituto. Para finalizar, también este actor concluyo que parte de las causas por las cuales es difícil implementar el programa tiene que ver con el sencillo hecho de que ninguno de los funcionarios que se contemplaron en el diseño fueron consultados para la creación de las estrategias a implementarse”, lo cual desembocó en que las estrategias no coincidieran con las reglas de operación de cada ente gubernamental.

Para la estrategia 579 cuya meta es articular a los entes públicos para desarrollar el proyecto de iniciativa para reformar la Ley de Salud del Distrito Federal, que regule las intervenciones quirúrgicas de cambio de sexo para quienes las soliciten, las organizaciones de la sociedad civil participantes del espacio conformaron por escrito la propuesta de reforma a ambas leyes participando Opción Bi, Musas Gay y Prodiana. La presentación de la propuesta estuvo a cargo de la organización Opción Bi. Tal como se muestra en el gráfico anterior a diferencia de los casos anteriores, el proceso de intermediación para la implementación de la estrategia tendió a centralizarse en la ALDF, cuya capacidad para establecer vínculos con los demás es resultado de sus atribuciones institucionales, sin embargo, siguen participando de forma muy activa las organizaciones de la sociedad civil, en contraste las instituciones gubernamentales que si participan en la discusión en cuanto a los cambios de legislación para garantizar Derechos Humanos.

Por último, se analiza el nivel de coordinación con las dos siguientes preguntas.

¿Se ha reunido con ____ para diseñar acciones afirmativas a favor de la población LGBTTTI?				
	Centralidad de grado	Centralidad de intermediación	Integración	Radialidad
ALDF	3.000	0	0.842	0
Cen. Com.	0	0	0	0
CEJUR	0	0	0	0
Del. VC	0	0	0	0
Del. Izt	7.000	0	1.316	0
Del. MH	1.000	0	0.184	0
Del. Tlal	0	0	0	0
DGIDS	1.000	0	0.184	0
DGIS	0	0	0	0
INMUJERES	0	0	0	0
INVI	0	0	0	0
JLCA	3.000	0	0.842	0
Musas Gay	4.000	1.667	0.368	0.211
OM	0	0	0	0
Opción Bi	10.000	15.667	0.816	0.316
PDHCDMX	1.000	0	0	0.342
PGJ	3.000	3.000	0.316	0.447
Prodiana	6.000	7.667	0.289	0.579
UNAVI	0	0	0	0
Cultura	6.000	8.000	0.105	0.816
SEDU	1.000	0	0.105	0
SEFIN	0	0	0	0
SEDESA	1.000	0	0	0.105
SSPCDMX	1.000	0	0	0.342
STyFE	0	0	0	0
Capital21	0	0	0	0
TCADF, TJA	1.000	0	0	0.342
TECDMX	3.000	0	0	0.632
TSJCDMX	3.000	0	0.316	0
Uni. Aten.	0	0	0	0
RIADS	2.000	0	0	0.711
MexFam	1.000	0	0	0.105
Karuna	1.000	0	0	0.105
IPN	1.000	0	0	0.105
F. Arcoiris	1.000	0	0	0.105
CAID	1.000	0	0	0.105
CNDH	1.000	0	0	0.105
COPRED	1.000	0	0	0.105
UNAM	1.000	0	0	0.105
Media	1.692	0.923	5.684	5.684
Desv. Est.	2.289	2.982	0.299	0.219

Uno de los actores principales en la implementación de las acciones afirmativas en el programa es la asociación civil Opción Bi (10), quien tiene varios vínculos de colaboración en los entes que están implementando las estrategias para esta fase del programa, alcaldía Iztapalapa (7) Prodiana (6) y la Secretaría de Cultura (6), estos dos últimos se caracterizan porque los vínculos que utilizan para implementar de las estrategias del programa en las cuales están encargadas son en externas a los actores participantes en el espacio de participación, pero a la vez están conectados en Opción Bi, lo que incrementa la posibilidad de acceder a otro tipo de recursos institucionales para los todos los actores que participan en el espacio de participación lo cual podemos observar claramente en el indicador de intermediación de esa asociación que es de 15.667. Los indicadores de integración (Sum=5.684, desviación estándar de 0.299) y radialidad (Sum=5.684, desviación estándar de 0.219) muestran que el número de vínculos tiene poca dispersión respecto a la posibilidad de conectar con otros actores es decir en la posibilidad de llegar a otros actores, sin embargo, estos indicadores son bajos.

Es importante mencionar que como acciones afirmativas se tomaron en cuenta la creación de protocolos, fortalecimiento de espacios culturales, que están orientados a la atención de población LGBTTTI cuyo objetivo es erradicar las prácticas discriminatorias en los cuales se incluyen la línea de acción 560 y 561 en la cual se busca fortalecer los espacios culturales que existen y abrir nuevos para actividades de la población LGBTTTI. Respecto a estas estrategias la alcaldía Iztapalapa creó el “Consejo delegacional para a la atención y prevención a la discriminación de población LGBTTTI” el 15 de julio en 2016, de carácter consultivo, opinión y cuenta con el apoyo de INMUJRES, DGIS, COPRED, Musas, Opción Bi, Karuna, Mexfam, Fundación Arco Iris con el objetivo de recibir retroalimentación respecto a las necesidades de la población, además creó un CAID - “Centro de Atención Integral para la Diversidad”, con atención psicológica, médica, jurídica y acompañamiento a registro civil para concordancia sexo-genérica.

Por su parte la alcaldía Venustiano Carranza, participa en la implementación de esta estrategia con un foro de sensibilización, una acción de video debate y un torneo deportivo con personas LGBTTTI. Es importante mencionar en este punto, que si bien la implementación del programa considera a todas las alcaldías en la ciudad, éstas no cuentan con un presupuesto etiquetado para desarrollar las actividades, por lo cual su participación es limitada y está sujeta a las relaciones que el contacto de enlace de las mismas pueda obtener en el espacio de participación y fuera del mismo, como claramente se observa en la gráfica 3 en el caso de la alcaldía Iztapalapa.

Respecto a la línea de acción 581 a realizar por SEDU que consiste en sensibilizar con perspectiva de género con enfoque de derechos de igualdad y no discriminación a la población escolar de todos los niveles en la Ciudad de México sobre los derechos de la población LGBTTTI, el contacto de enlace comentó durante una entrevista que actualmente realizan actividades con población de secundaria, se coloca la necesidad de una coordinación interinstitucional de forma que la estrategia abarque los niveles educativos que menciona (primaria, secundaria, medio superior y superior) en la sensibilización de la población escolar de los derechos de la población LGBTTTI, sin embargo el enlace menciona la imposibilidad de entrar a los todos los niveles educativos como lo marca la estrategia, que en aunque trabaja en la sensibilización con perspectiva de género en las escuelas de educación primaria se ha dificultado acceder al nivel primaria ya que los contenidos son a nivel federal, y por otra parte ingresar a los niveles de educación media y superior ha sido prácticamente imposible porque existe un gran número de subsistemas en estos niveles de educación y la mayoría de ellos cuentan con autonomía (por ejemplo, la UNAM) para impartir los contenidos que ellos consideren adecuados.

Por otro lado, las estrategias de los órganos que imparten justicia comenzaremos por mencionar que respecto a la meta 583 que considera la creación un protocolo de actuación que implementen los Órganos Impartidores de Justicia en materia de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, que auxilie en la resolución de asuntos y combata la discriminación por orientación sexual e identidad de género, el Tribunal Superior de Justicia ha avanzado en la redacción del “Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género” con que se estaría cubriendo en una medida la implementación de la estrategia. Así mismo, se

comparte en el espacio que los trabajos desarrollados para el planteamiento del Protocolo ha consistido en la documentación, en la vinculación con proveedores y especialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto Politécnico Nacional y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal derivado de la información compartida, desde la opinión de Opción Bi, se reconoce el esfuerzo, la articulación y el avance del Protocolo mencionado, sin embargo, se considera necesario la construcción de un protocolo que este dirigido específicamente a la población LGBTTTI como lo indica en la estrategia a fin de poder contar con instrumentos específicos de los que se pueda reconocer los derechos de la población.

Adicionalmente, la estrategia 583 que consiste en crear un protocolo de actuación que implementen los Órganos Impartidores de Justicia en materia de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, que auxilie en la resolución de asuntos y combata la discriminación por orientación sexual e identidad de género y 584 que consiste en Capacitar a los órganos impartidores de justicia en materia de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, el Tribunal Superior de Justicia están realizando 2 protocolos: 1. “Juzgar con perspectiva de género” y 2. “Buenas prácticas de justicia” en donde las asociaciones de la sociedad civil (Opción Bi y Pro-Diana) consideran relevante tener el protocolo de acoso laboral, además plantean la necesidad de desglosar todas las identidades del acrónimo LGBTTTI y considerar las necesidades especificadas de cada subpoblación en la redacción de los protocolos. Por otra parte, el Tribunal Electoral de la CDMX elaboró un protocolo para que las personas trans pudieran emitir su voto el pasado 1 de julio de 2018, sin embargo, al no ser una instancia ejecutora remitió el protocolo a la Suprema Corte. Por otra parte, durante una entrevista el enlace del Tribunal de Justicia Administrativa comenta su reciente incorporación al espacio de participación y la elaboración de un protocolo para la atención de personas de la población LGBTTTI en sus instalaciones con el objetivo de prevenir la discriminación en los servicios que brinda el Tribunal, dicho protocolo se está elaborando con el apoyo de Opción Bi.

En cuanto a la estrategia 586 que consiste en valorar el impacto del protocolo de atención hacia la población LGBTTTI de la Secretaría de Seguridad Pública sus enlaces manifestaron las situaciones que les impide llevar a cabo la implementación de la estrategia

entre esas que la propia SSP no cuenta con un área de evaluación, que la Dirección de General de Derechos Humanos de la SSP no cuenta con información de quejas de población LGBTTTI y que conforme al marco jurídico del ente, su Protocolo no puede sujetarse a modificaciones por lo que solicitaba que desde el espacio de participación se construyeran términos de referencia que permitiera orientar la implementación de la estrategia aprovechando que se cuenta con la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil; por lo que con la intención de poder orientar la implementación de la estrategia y construir el primer “Protocolo de actuación policial de la SSPCDMX para preservar los DDHH de las personas que pertenezcan a la población lésbico, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual (LGBTTTI)”, este sentido, el enlace de Opción Bi comenta en una entrevista la necesidad de que dicho protocolo vaya encaminado a prevenir la discriminación de la policía hacia la población y por lo tanto a la reducción de denuncias.

2. ¿Ha logrado llegar acuerdos con ___ para que capaciten a su personal en materia de igualdad y no discriminación para la población LGBTTTI?

- ALDF
- Cen. Com. Div. Sex.
- CEJUR
- Del. VC
- Del. Izt
- Del. MH
- Del. Tlal
- DGIDS
- DGIS
- INMUJERES
- INVI
- JLCA
- Musas Gay
- OM
- PDHCDMX
- PGJ
- UNAVI LGBTTTI
- Cultura
- SEDU
- SEFIN
- STyFE
- Capital21
- TCADF, TJA
- TECDMX
- TSJCDMX
- Uni. Aten. Vio. Cuau

- Actores de la sociedad civil
- Actores gubernamentales
- Actores no gubernamentales



*Fuente: Elaboración propia. El gráfico muestra el grado de centralidad de intermediación con todos los actores que participan en la implementación del capítulo.

La densidad de la red es **0.004**, que representado en porcentaje es 0.4% de los vínculos posibles de toda la red (tamaño=30). El grado medio de la red es 0.125, es decir, cada uno de los 30 actores que componen la red tienen 0.125 vínculos en promedio. Los indicadores muestran que la red está más centralizada en grados de entrada (0.0291= 2.91%), que de salida (0.0624= 6.24%). Reciprocidad 0.

¿Está seguro de que puede contar con ____ para resolver necesidades de la implementación del programa, aunque no asistan a los Espacios de Participación?						
	Centralidad de grado		Centralidad de intermediación	Integración	Radialidad	Reciprocidad
	Outdegree	Indegree				
ALDF	0	0	0	0	0	0
Cen. Com.	0	0	0	0	0	0
CEJUR	0	0	0	0	0	0
Del. VC	0	0	0	0	0	0
Del. Izt	0	0	0	0	0	0
Del. MH	0	0	0	0	0	0
Del. Tlal	0	0	0	0	0	0
DGIDS	0	0	0	0	0	0
DGIS	0	0	0	0	0	0
INMUJERES	0	0	0	0	0	0
INVI	0	0	0	0	0	0
JLCA	0	0	0	0	0	0
Musas Gay	0	0	0	0	0	0
OM	0	0	0	0	0	0
Opción Bi	1	0	0	0	0.032	0
PDHCDMX	0	0	0	0	0	0
PGJ	0	0	0	0	0	0
Prodiana	1	0	0	0	0.032	0
UNAVI	0	0	0	0	0	0
Cultura	0	0	0	0	0	0
SEDU	0	0	0	0	0	0
SEFIN	0	0	0	0	0	0
SEDESA	0	2	0	0.065	0	0
SSPCDMX	0	2	0	0.065	0	0
STyFE	0	0	0	0	0	0
Capital21	0	0	0	0	0	0
TCADF, TJA	0	0	0	0	0	0
TECDMX	0	0	0	0	0	0
TSJCDMX	0	0	0	0	0	0
Uni. Aten.	0	0	0	0	0	0
CNDH	1	0	0	0	0.032	0
COPRED	1	0	0	0	0.032	0
Media	0.125	0.125	0	SUM 0.129	SUM 0.129	0
Desv. Est.	0	0	0	0.016	0.011	

En este nivel de coordinación en donde los actores se comparten recursos se puede decir que en realidad el intercambio de fortalecimiento institucional es muy bajo, dentro del marco del PDHCDMX ya que sólo Opción Bi y Prodiana se han encargado de la capacitación del personal de SSPCDMX. Mientras que SEDESA busco actores fuera de los espacios del programa en los Espacios de Participación. No existe intermediarios para esta acción de capacitación ni reciprocidad dentro de las instancias, los índices de integración y radialidad, aunque son muy pocos (Sum=0.129).

De forma extendida diremos durante las entrevistas se mencionó que respecto a la estrategia vinculadas 568, 569 y 570 que consisten en pláticas de sensibilización en el sector empresarial los enlaces de STyFE explicó que las capacitaciones para servidores/as públicos en materia de DH y diversidad sexual o homofobia o transfobia, en la actualidad no han sido implementadas ya que STyFE no tiene espacio físico debido al sismo de septiembre. Informa que sí se han realizado charlas de sensibilización, pero que no disponen de porcentajes del total de empresas sensibilizadas porque mucha información se perdió debido al sismo.

Por otra parte, la estrategia 574 que consiste en capacitar al personal de los servicios de salud, en todos sus niveles, en torno al conocimiento de las condiciones generales de la identidad de género y la orientación sexual, así como de las características sexuales de los sectores que conforman la población LGBTTTI, SEDESA comparte en el espacio que estrategia está siendo implementada desde el segundo trimestre del 2016. La capacitación se está llevando a cabo a través del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación con apenas 15 servidores públicos responsables y/o encargados de los principales programas de salud entre ellos el del área de Enseñanza, así como con personal de salud que brinda atención en reclusorios y del programa Medicina a distancia en la que se ha implementado el criterio de poder hacer el registro de la población usuraria y conocer la demanda de servicios de la comunidad LGBTTTI. Durante el 2017 la CNDH colaboró con SEDESA para impartir 8 cursos, entre ellos de la CNDH uno titulado: “Género y lucha por la igualdad” que se replicó en 3 ocasiones (en línea). Con COPRED se realizó tres veces, el curso: “Discriminación, diversidad sexual y de género”, con 82 personas, tienen un máximo de capacidad de 30 personas por curso y “Igualdad y no discriminación” y otro de introducción a los Derechos Humanos que integran contenidos de género. Alrededor de 450 -500 personas realizaron los cursos durante 2017 e informa que se suspendieron las acciones formativas por el sismo del 19 de septiembre porque tuvieron que ser reubicados. Para 2018, están promoviendo los cursos en línea con COPRED y están pendientes de las fechas para este año y con CNDH están a la espera de cursos y contenidos sobre VIH, sexo y género y otros de la oferta que disponga la CNDH. Al respecto las organizaciones de la sociedad civil opinaron en el espacio de participación, que si bien, es un acierto que COPRED este colaborando en la capacitación del personal de salud, y que ésta, ya haya iniciado la implementación de la estrategia, habrá que profundizar en el tema para conocer las condiciones de la población LGBTTTI en todas sus letras.

Para la estrategia 584 que consiste en capacitar a los órganos impartidores de justicia en materia de no discriminación por orientación sexual e identidad de género, TECDMX, comenta que se van a realizar unos carteles y dípticos alusivos a la población LGBTTTI dirigidos a supervisores y a capacitadores (también estarán estos medios divulgativos, carteles y los dípticos van a estar disponibles en las casillas). Informa que el INE y el Instituto Electoral es quién los capacita.



Capítulo 6.

Discusión

Discusión

El presente trabajo de investigación se inició con el interés de comprender el proceso de la coordinación intergubernamental entre los actores participantes en la implementación de las estrategias del capítulo 30, población LGBTTTI del PDHCDMX, desde una perspectiva *botton up* el cual implica el conocimiento de las relaciones de los actores que están con contacto directo con la implementación. En este punto se adapta la decisión inicial plasmada en el diseño a las características del contexto en el que se implementa desde una perspectiva relacional la cual da cuenta de la acción conjunta de los actores involucrados en la política pública, así como su capacidad para implementarla. Pronto se hizo evidente la participación de las asociaciones civiles y el papel que desempeñaba la coordinadora del capítulo en la implementación del mismo.

Se puede concluir que desde septiembre de 2016 hasta julio de 2018 el número participantes de instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores que han participado en la implementación de las estrategias ronda en un número cercano a treinta participantes, esta red se caracteriza por ser abierta, ya que está dispuesta a contemplar las relaciones no sólo entre los actores ya mencionados, sino que también está dispuesta a colaborar con academia y las empresas privadas, aunque estos últimos dos tipos de actores no se han involucrado en la implementación de las estrategias del programa en el capítulo estudiado.

Respecto a los actores contemplados en la implementación del PDHCDMX capítulo 30, podemos se puede concluir que, varias de las instancias contempladas en el diseño de las estrategias como son INJUVE, SEGOB, SEDESOL, IEMS, SEDECO, IAAM-DF, IASIS, el COPRED y varias alcaldías como Xochimilco, Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez entre otras, no han mantenido comunicación con los participantes en la implementación del capítulo para dar cumplimiento a las estrategias en las que en un principio se contempló que participaran. Por otro lado, también existen actores que han asistido a las reuniones pero que su desempeño ha sido deficiente como la alcaldía Tlalpan y SEDESA. Por otra parte, existen estrategias cuyo cumplimiento es complicado porque estas no coinciden con las atribuciones gubernamentales de los entes, como es el caso del INVI, STyFE y Capital 21 y en donde los casos de éxito dentro del programa son pocos como el de SEDU en el cual también existen

dificultades para cumplir a cabalidad las estrategias diseñadas. La falta de claridad de las actividades que tenían que llevar a cabo los actores gubernamentales en el diseño de las estrategias del PDHCDMX capítulo 30 y la poca atención de las atribuciones reales de los mismos desencadenó en poca participación o nula participación de los actores gubernamentales la cual merma en su conjunto la implementación de estrategias y en general la mitigación del problema de la discriminación hacia la población LGBTTTI.

Respecto a los niveles de coordinación (Navarro, 2012) es importante mencionar que las relaciones entre instituciones respondían a conexiones de individuos a individuos más que de institución en institución, ya que cada uno de ellas nombraba a uno o dos contactos como enlace para asistir a los Espacios de Participación, los cuales cambiaban constantemente a causa de fuerte rotación de personal interna de los actores gubernamentales lo que afectaba al seguimiento en la implementación de las estrategias desde el interior de las instituciones.

En cuanto al primer nivel de coordinación se puede observar que en la interacción, el cual refleja un nivel inicial de compromiso entre las instituciones (David Ford y Hakan Hakansson, 2002 citados en Navarro, 2012), el primer indicador que se utilizó para analizarlo fueron las coincidencias de los actores con sus homólogos, independientemente del número de asistencias que tuvieran, ya que, en las minutas de los Espacios de Participación se observó que el número de personas que asistían a los espacios era heterogéneo, observando que en las reuniones el número de los asistentes podía variar entre cuatro a veinticinco asistentes, encontrando que en promedio los actores pudieron encontrarse con veinte instituciones diferentes durante el periodo estudiado, es decir, dos terceras partes de red de actores, sin mencionar que existen actores que asisten de manera permanente a todas las sesiones como la coordinación del PDHCDMX, Opción Bi, Prodana, el centro comunitario a la diversidad sexual. Los actores que menos coincidencias tuvieron con otros fueron son la unidad de víctimas de la violencia Cuauhtémoc, INVI, SEFIN y Capital 21 estos tres últimos actores, si bien estaban contemplada su participación desde el diseño, la falta de asistencia principalmente se debe a que las no tienen atribuciones para implementar las estrategias asignadas.

Uno de los factores que hacen a la asistencia a los Espacios de Participación necesaria tiene que ver en el manejo de la información dentro de las mesas de discusión, en este sentido la coordinación del PDHCDMX y las asociaciones civiles Prodana y Opción Bi tomaron el

papel de intermediarios de la información que se les hace llegar a los demás participantes con menor asistencia, si lo que se busca es que existan diversos actores que puedan jugar este rol podría incentivarse la participación de instancias como STyFE, SEDU, SSSPCDMX y la alcaldía Miguel Hidalgo. En este caso en particular, es importante prestar atención a cómo el análisis de redes sociales nos permite mirar que, a pesar del número de coincidencias que los actores tengan con otros, eso no quiere decir que precisamente se encuentren con los actores mejor conectados con el resto de la red, por ejemplo, el TSJCDMX a pesar de tener bastantes coincidencias con otros actores su grado de integración es igual de baja que Capital 21, TECDMX, la unidad de víctimas de atención a víctimas Cuauhtémoc que asisten poco al espacio de participación, por lo tanto sería necesaria una intervención con estos actores en particular para mejorar su asistencia a las mesas de discusión, si lo que se busca es que los Espacios de Participación funcionen no sólo como espacio de discusión sino como un medio para que los actores busquen recursos y acuerdo de coordinación para alcanzar objetivos conjuntos.

En el siguiente nivel de análisis, la cooperación (Cameron, 2000; citado en Navarro, 2012), la cual requiere un grado de compromiso institucional más consolidado en donde se gestionan recursos y acciones de manera pragmática como una respuesta ante las necesidades los actores en donde los lazos de confianza suelen facilitar el trabajo de los actores involucrados se encontró que existe un alto grado de disposición de los enlaces institucionales para cooperar en acciones conjuntas para la implementación del programa, es decir, el ochenta y tres por ciento estaban dispuestos a establecer este tipo de lazos, sin embargo, se encontró que nuevamente la coordinación del PDHCDMX, Opción Bi, Prodana y la Secretaría de Cultura fueron los actores con mayor grado de intermediación, lo que se traduce en que las peticiones de cooperación de acciones de la implementación de las estrategias es más probable que sean aceptadas si vienen de estos actores específicos o bien son los actores que pueden conectar a actores a los actores con menores grados de integración a la red de trabajo como son DGID, DGIS, UNAVI y SEDESA.

Respecto a los vínculos negativos de la cooperación se encontró que el único actor cuya respuesta institucional es impredecible es SEDESA lo que supone un foco rojo que debe de ser atendido debido a que tres estrategias a implementarse en el programa incluyen a este

actor, las cuales son muy importantes, ya que, uno de los derechos más vulnerados a la población LGBTTTI es el derecho a la salud cuyas atribuciones le corresponden a SEDESA.

En cuanto a la confianza en este nivel de análisis se puede concluir que el cuarenta y dos por ciento de los actores están dispuestos a dar un recurso que es valioso para su institución como lo es la información interna, si esto contribuía a implementar las acciones del programa, fueron varias las instituciones que consideraron hacerlo como la alcaldía Venustiano Carranza, la alcaldía Iztalapala, el INVI, Musas Gay, la Oficialía Mayor entre otras, sin embargo, los actores intermediarios y por lo tanto con más capacidad para llamar a la acción es la colaboración de acciones relacionadas con la confianza interinstitucional son la coordinación del PDHCDMX y las tres asociaciones civiles, Opción Bi, Prodiana y Musas Gay. Los actores que están poco involucrados en este tipo de intercambio son SEDESA, STyFE y Capital 21, es importante mencionar que este lazo no ha sido construido posiblemente por la confrontación que parecen los funcionarios de SEDESA por parte de los demás actores cuando asisten a los Espacios de Participación y en el caso de STyFE y Capital 21 por la falta de concordancia entre sus atribuciones como instancias y las estrategias de este capítulo del PDHCDMX, las cuales en general han alejado a estos actores de la participación con las demás instancias, al no encontrar una meta conjunta que les permita establecer lazos de reciprocidad.

En este mismo tenor, el setenta y cinco por ciento los actores entrevistados aseguran que de ser necesario podrían acercarse a los otros actores si hay necesidad de contactarlos para resolver las necesidades de la implementación del programa, aunque no asistan a los Espacios de Participación. Este porcentaje no incluye a la alcaldía Tlalpan, DGDIS, DGIS, UNAVI, SEDESA, Capital 21 y la unidad de atención a víctimas Cuauhtémoc. El actor principal en este tipo de confianza fue la coordinación del PDHCDMX seguido por las asociaciones civiles Opción Bi, Prodiana y Musas Gay quienes son los actores intermediarios los cuales podrían ayudar a que se transfieran recursos o a que fluya rápidamente las acciones de cooperación de actores, si son ellos lo que lo solicitan.

En el siguiente nivel de análisis en la colaboración (Barbara Gray, 1989) en donde diferentes actores constituyen una estructura de toma de decisiones para analizar un problema de forma conjunta y evaluar las diferentes alternativas de solución, este nivel está enfocado

a que todas las organizaciones involucradas puedan solventar las trabas de la implementación de una manera conjunta, se les preguntó a los actores entrevistados si han llegado a acuerdos para intercambiar recursos como bienes materiales o personal capacitado, esta pregunta no formó relaciones. Sin embargo, cuando se les preguntó si habían discutido de manera conjunta las estrategias de la implementación del programa (que no han llegado a la implementación) se encontró que STyFE y Capital 21 son los dos actores que han conversado con las asociaciones civiles y la coordinación del PDHCDMX debido a la falta de atribuciones de estos dos actores para implementar las estrategias plasmadas ya que STyFE no tienen atribuciones para otorgar reconocimientos a las empresas comprometidas con la inclusión laboral de la población LGBTTTI, este punto resulta ser importante por dos motivos, el primero de ellos hace referencia a una estrategia que ya implementa el COPRED incluida en el Gran Acuerdo para el Trato Igualitario, en donde este consejo emite una placa que reconoce que la empresa es un lugar incluyente para todas las poblaciones en situación de discriminación (niños y niñas, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas en situación de calle, personas migrantes, mujeres y personas indígenas), el segundo motivo tiene que ver con la lógica de la estrategia la cual promueve el derecho al trabajo de la población, la cual podría apuntar a garantizar este derecho si STyFE generara una bolsa de trabajo para las personas LGBTTTI o bien gestionar capacitación para esta población en las empresas con el objetivo último de insertarlas en el mercado laboral, si las atribuciones de esta institución lo permite.

Otra de las estrategias mencionadas dentro de la colaboración fue la 566 que consiste en promover y fortalecer la figura de las y los defensores de la audiencia para que atiendan las peticiones y quejas de prácticas discriminatorias por orientación sexual e identidad de género contra la población LGBTTTI y con el objetivo de modificar los contenidos en medios de comunicación para visibilizar a esta población en los contenidos del sistema de radio y televisión Capital 21, la cual no se ha podido implementar por la falta de atribuciones de este actor para implementar la estrategia ya que los contenidos son transmitidos a nivel nacional y dicen no poder hacer una distinción de contenidos para la Ciudad de México, sin embargo, durante la entrevista con el informante de la asociación civil Opción Bi comentó que “esta estrategia no se ha llevado a cabo por falta de imaginación de los funcionarios de Capital 21, ya que si bien sus atribuciones no le permiten regular que el contenido emitido por las

radiodifusoras y las televisoras no puede ser regulado para evitar contenidos discriminatorios se puede apostar por regular los medios de comunicación independientes”.

Una de las discusiones que más preocupan en los Espacios de Participación tiene que ver con las estrategias que se contempla SEDESA implemente, ya que en la estrategia 575 en cuyo objetivo es la difusión de programas y servicios a la población LGBTTTI, o que los funcionarios de enlace traducen como la promoción de los servicios de la clínica especializada Condesa, la cual tiene un programa específico de atención para la población transgénero, la población con VIH y las personas consumidoras de drogas (entre otros), sin embargo, en entrevista con las asociaciones civiles surge la necesidad de mirar a la atención médica para esta población sin prejuicios, es decir, que no sólo por el hecho de ser parte de esta población se piense que sólo necesitan de manera exclusiva estos servicios, sino que se ofrezcan todos los servicios médicos que brinda SEDESA a la población en general libre de discriminación para las personas de la diversidad sexual, lo que parece no terminan de entender los funcionarios de esta dependencia.

Otra de las estrategias no cumplidas por SEDESA es la 576 que corresponde al compromiso de incluir en las cédulas de atención para el préstamo de servicios un mecanismo para identificar a las personas LGBTTTI con el fin de tener datos desagregados para conocer las necesidades de las diferentes letras del acrónimo con el objetivo de identificar las necesidades de esta población en el sistema de salud, esta estrategia no se ha implementado, por falta de control de este mecanismo en todos los niveles de atención y clínicas del sector salud.

Además de la falta de atribuciones de las instituciones para poder llegar a la implementación como también es el caso del INVI se presentan problemas asociados con la rotación de personal que impide el seguimiento de las estrategias del programa, la falta de coordinación con diferentes redes de trabajo como las derivadas del cumplimiento del PAPED, la RIADS y la REDAC y la falta de recursos de la propia institución ya que en el caso particular del INVI se ve limitada, ya que en la estrategia 573 cuyo cumplimiento tiene el objetivo de modificar sus reglas de operación para incluir a la población LBGTTTI el funcionario entrevistado comenta que si incluye a esta población también tiene que hacerlo con las demás poblaciones prioritarias, lo cual podría implicar una sobresaturación en el

servicio que ofrece el INVI y por lo tanto hacerlo poco funcional a largo plazo. De igual forma, este funcionario apuntó la necesidad de incluir a el punto de vista de los funcionarios que implementarán las estrategias en el diseño del programa, ya que nadie mejor que ellos conoce el funcionamiento de su institución, las reglas de operación de la mismas y en el caso de los funcionarios mejor capacitados inclusive aportar soluciones al problema de discriminación, ya que mencionó que no les tomó en cuenta en el proceso del diseño y que se contrató para la elaboración de este capítulo en particular a un académico que no sólo no conoce sobre el aparato institucional, sino que además no se tomó la molestia de consultar a los implementadores potenciales del programa.

En el último nivel de análisis de la coordinación, siguiendo los supuestos de Charles Mulford y David Rogers (1982 citados en Navarro, 2012) se analizará la sincronización y la unificación de las acciones para aprovechar recursos y dar un mejor uso de lo público a través de la sinergia entre actores. Cuando se les preguntó a los actores con quienes se han reunido para diseñar acciones afirmativas a favor de la población LGBTTTI se encontró que el actor principal de este tipo de vínculo es la asociación civil Opción Bi, seguido la alcaldía Iztapalapa, Prodiana y la Secretaría de Cultura, los cuales se caracterizan porque los vínculos que tienen son con actores que en un principio no participan en la implementación de las estrategias, en término teóricos, según como lo describe Navarro (2012) los niveles de coordinación suponen que la consolidación de las relaciones en los niveles de interacción, cooperación y colaboración desencadena altos niveles de coordinación, sin embargo, con los datos hasta ahora presentados podemos darnos cuenta que a pesar de que la interacción y la cooperación tienen buenos niveles de centralidad de grado, integración, radialidad y reciprocidad los actores implementadores prefieren coordinarse para ejecutar las estrategias con actores fuera de red, esto supone un discontinuo respecto a las relaciones, y un motivo para que se incluya en futuras investigaciones cuál es el tipo de vínculo que hace que decidan coordinarse con los actores externos ¿Son parientes? ¿Amigos de la escuela? ¿Antiguos compañeros de trabajo?

Por último, cuando se les preguntó si habían podido llegar a acuerdos para que las otras instancias capaciten a su personal en materia de igualdad y no discriminación para la población LGBTTTI nos encontramos que el capítulo carece de este recurso ya que de las

estrategias planteadas sólo se ha cumplido a cabalidad la capacitación de un grupo de funcionarios de la SSP a cargo de las asociaciones civiles Opción Bi y Prodana, cuyo interés era reducir el número de detenciones arbitrarias y el uso de la violencia física para los integrantes de la población de estudio. Mientras que si bien SEDESA recurrió a buscar capacitación para sus funcionarios coordinándose con COPRED y CNDH se presume que los cursos impartidos no se imparten desde un enfoque de derechos para atender a las personas de la diversidad sexual. Es importante mencionar que ambos casos, tanto SEDESA como SSP manifiestan que es difícil capacitar a todos los funcionarios de que operan en sus instituciones, ya que, en primer lugar, ambas son secretarías con un amplio número de personal que se encuentra en labores continuas y por la naturaleza de sus actividades cubren largas jornadas de trabajo sin posibilidad de sacar al personal de funciones para brindar las capacitaciones.

Otro tipo de coordinación de la cual carece el programa es de figuras de autoridad con atribuciones para implementar las estrategias, si bien el programa tiene una coordinadora asignada al capítulo, sus funciones se reducen a recibir la información de los actores, reenviarla a los demás, escribir las minutas de las reuniones y recibir a los actores de manera individual si así lo requiere las necesidades de implementación del programa, pero en raras ocasiones funge como ente de crítica o retroalimentación hacia la implementación de las estrategias. Cabe destacar que, en caso de requerir—de que los actores gubernamentales estudiados requieran algún apoyo, prefieren recurrir a instituciones que están fuera de los Espacios de Participación, desaprovechando los recursos de la red.

En términos generales se puede concluir que las instituciones gubernamentales asistentes a los Espacios de Participación del PDHCDMX sólo en algunos casos se han alcanzado el último nivel de coordinación y que reciben retroalimentación de los actores de la sociedad civil quienes han tomado el papel de actores intermediarios principalmente, para asegurarse que las estrategias sean implementadas desde un enfoque de derechos. Si bien, la participación de las instancias de la sociedad civil es deseable debido a su nivel de *expertise* en la materia también podemos decir que el trabajo que han venido realizando para la implementación de las estrategias puede pasar rápidamente desapercibido, ya que, al no tener atribuciones directas para dar cumplimiento a los objetivos del programa, tampoco tienen el reconocimiento por

sus aportes ni la responsabilidad en caso de que sus propuestas no aporten a disminuir el problema de la discriminación para la población LGBTTTI.

A lo largo del análisis de la implementación del programa, también surge la necesidad de que el capítulo se coordine con otras redes de trabajo como el PAPED, la REDAC y la RIADS con el objetivo de evitar la duplicidad de esfuerzos y evitar la superposición de actividades o las inconsistencias en la implementación de todos los frentes en los que se trata de abordar el problema de la discriminación para la población LGBTTTI, unificando los diferentes procesos de coordinación entre los actores gubernamentales. De igual forma, resulta importante tener mesas de discusión inter-capítulos para consensuar cuales estrategias se pueden implementar para todos los grupos prioritarios (pueblos y comunidades indígenas, personas jóvenes, mujeres, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas migrantes y personas en situación de calle) y evitar los esfuerzos separados.

Respecto a la pertinencia de las estrategias podemos decir que no considera la estructura interna de las instituciones en donde serán implementadas en el diseño, por ejemplo, en el caso de SEDESA que está dividido por diferentes niveles de atención que tienen diferentes atribuciones y requieren, por ejemplo, capacitaciones diferenciadas para el personal de salud dependiendo del nivel de atención. Durante una sesión en el espacio de participación el enlace de SEDESA comentó que cada que les llegaba un caso en donde una persona de la población LGBTTTI tiene que atender su salud inmediatamente era remitida a la Clínica de Salud Condesa, la cual está especializada en atender casos de VIH/SIDA y problemas con el consumo de drogas de la población LGBTTTI, sin embargo, no todos los miembros de la población asisten a los servicios de salud para atenderse esos únicos dos problemas (considerando que efectivamente tengan alguno), lo que además rompe con el principio de universalidad del derecho a la salud, al momento en que esta población tiene que atenderse desde cualquier punto en el que viva hasta la colonia Condesa para atenderse cualquier enfermedad. Otro punto importante a analizar hasta el momento es que no existen mecanismos para medir el impacto de las acciones que se están implementando las cuales pueden interpretarse como sólo simulaciones para *alcanzar* las metas.

Uno de los problemas generales al momento de implementar las estrategias es que no están pensadas para 1. Obtener datos desagregados por cada letra que representa a la población para identificar necesidades específicas de cada una de las letras del acrónimo LGBTTTI y 2. En este tenor, no se consideran las necesidades diferenciadas que ya se conocen como es el caso de las personas trans cuyos derechos suelen ser violentados de forma más.

Es importante mencionar que, las estrategias del PDHCDMX de la Ciudad de México están pensadas básicamente en la capacitación de los funcionarios que están en contacto con la población en general, cuidando que en los servicios que prestan sean libres de discriminación, pero no sean tomado en cuenta de muchas personas de la población LGBTTTI también trabajan dentro de las mismas instituciones gubernamentales y no se han generado mecanismos desde adentro para poder generar un piso de igualdad de derechos, como podría ser la construcción de espacios laborales incluyentes, como en su momento hizo PEMEX antes de dejar de ser parte del gobierno, reconociendo los derechos de las parejas de los trabajadores pertenecientes a la población LGBTTTI.

Otro punto importante a analizar hasta el momento es que no existen mecanismos para medir el impacto de las acciones que se están implementando las cuales pueden interpretarse como sólo simulaciones para *alcanzar* las metas, ya que los indicadores propuestos en el diseño del programa son indicadores de proceso con un enfoque que garantice los derechos de las personas de la diversidad sexual. De igual forma, se encuentran vacíos importantes en materia de protección a los Derechos Humanos para esta población ya que el programa no contempla la creación de protocolos de atención a víctimas que han sufrido discriminación o la ampliación de servicios para la promoción y denuncia de discriminación. Adicionalmente no se encontraron mecanismos dentro del programa que busquen la disponibilidad, accesibilidad, calidad, la adaptación al contexto social y la aceptabilidad de los servicios que ofrece la función pública, elementos que deben de ser incluidos tanto en los objetivos, las estrategias y la implementación de política pública con enfoque de derechos.

De igual forma, otro de los problemas recurrentes que impide la coordinación es la rotación del enlace del programa de Derechos Humanos en las instancias gubernamentales, además de la nula capacitación en temas de género, ya que las personas encargadas de esta tarea

no tienen conocimientos sobre la perspectiva e incluyen los temas LGBTTTI con la discriminación a las mujeres.

Los aportes de este estudio en primer lugar tienen que ver con la perspectiva del estudio, ya que pocas investigaciones se centran en la implementación última de los objetivos de los programas en esta etapa del ciclo de las políticas, otro de los aportes de la investigación es la perspectiva de análisis de redes sociales que se incluyó para analizar las relaciones y los datos obtenidos de éstas y por último, el estudio de ambos procesos que en conjunto pretenden resolver un problema tan complejo como el de la discriminación para la población LGBTTTI desde una perspectiva de política pública, la cual no se ha estudiado a profundidad.

Las limitaciones de este estudio recaen en la capacidad de estudiar los vínculos que los actores tienen con otros fuera de red a profundidad o el hecho de que el período de recolección de datos fue muy amplio, característica poco deseable en este tipo de estudios ya que las relaciones de los primeros actores entrevistados cambian en el tiempo y ~~sus relaciones~~ pueden ser diferentes respecto al momento en el que se entrevistó a los últimos actores.

Finalmente, es importante mencionar el costo de que algunos de los actores contemplados en el diseño no participen en la implementación del capítulo 30 del PDHCDMX finalmente recae en los derechos de la población LGBTTTI, ya que las principales instituciones gubernamentales con mayores facultades para efectivamente eliminar la discriminación hacia esta población, no están participando activamente en el espacio de este capítulo.

Referencias

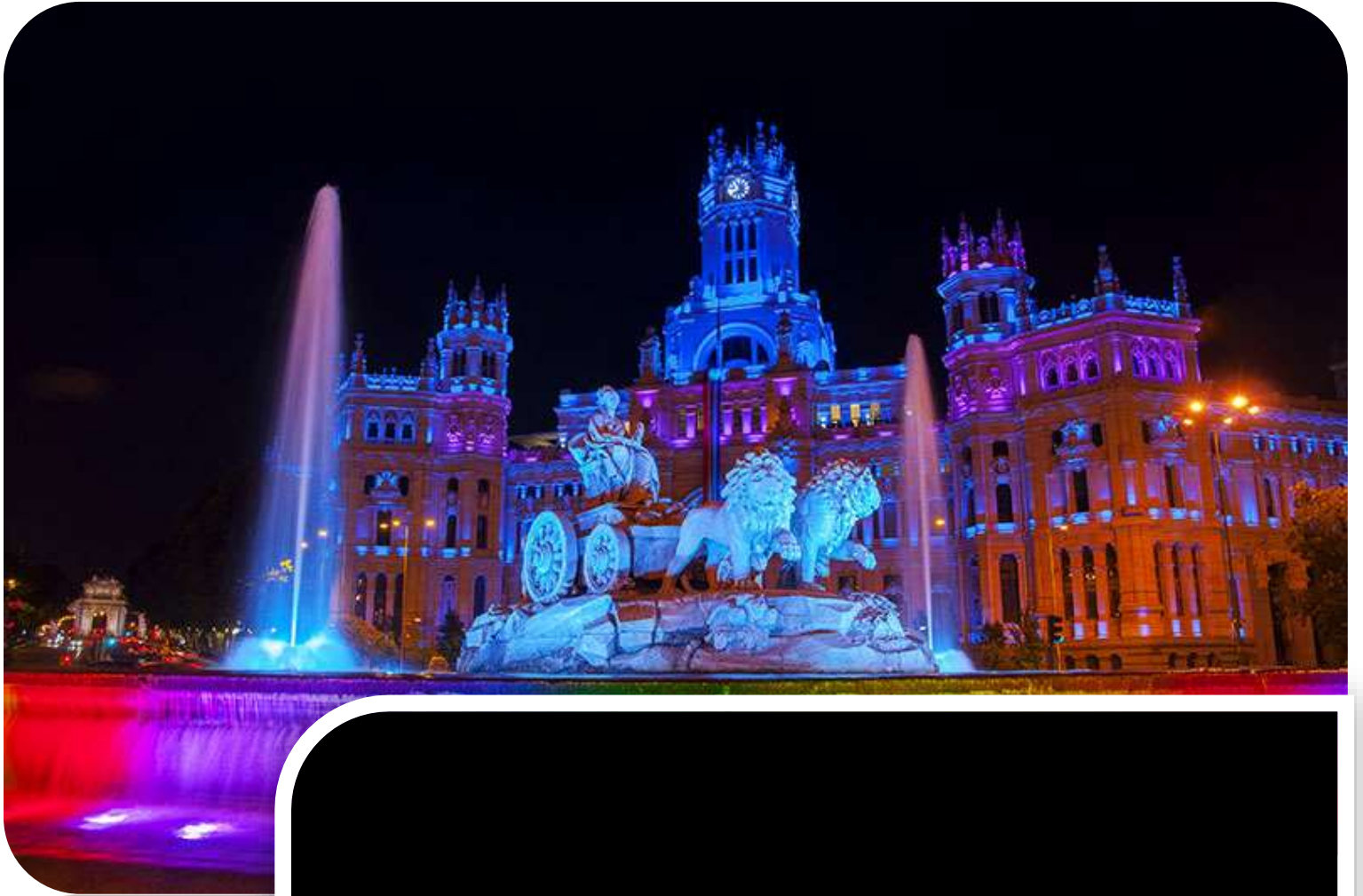
- Aguilar, L. (2009) *Marco para el análisis de las políticas públicas*. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (2009) *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. Porrúa. México D.F.
- Aguilar, M. y Ander-Egg, E. (1992) *Evaluación de servicios y programas sociales*. España, Siglo XXI. Aguilar, M. y Ander-Egg, E. (1998) *Cómo elaborar un proyecto*. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales. Colección Política, Servicios y Trabajo Social, Buenos Aires. Lumen-Humanitas
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2011) Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal. Consultada en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-cae358cccc07e426436f4dd2adcbae94.pdf>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2011) Ley del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal a finales de mayo de 2011. Consultada en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-f8e2bfa597db88d56a2ea4cbe05d8b3a.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1993) Declaración y Programa de Acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Consultada en http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1976) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Consultada en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1976) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Consultada en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Alto Comisionado de los Derechos Humanos (2002) Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México
- Baxi, U. (1998) *Voices of Suffering and the Future of Human Rights*”, *Transnational Law and Contemporan Problems*, Vol. 8, pp. 143
- Breton, A. y Ronald W. (1982) *The logic of bureaucratic conduct*, Cambridge, Cambridge University Press
- Cameron, David (2001) *Las estructuras de las relaciones intergubernamentales*, *Revista internacional de Ciencias Sociales*, núm. 167 (Federalismo), pp. 134-142.
- Castañeda, M. (2016) *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y de los Derechos Humanos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Ciudad de México
- González, María del Refugio y Castañeda, Mireya (2011) *La evolución histórica de los Derechos Humanos en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos en México.

- Cardozo, M. (2006) *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. H. Cámara de diputados LIX legislatura, Miguel Ángel Porrúa, libreo editor. Ciudad de México
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1984) *Propuesta de modificación a la constitución política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Gobierno de Costa Rica
- Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación en México (2003) Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación en México (2010) Encuesta Nacional sobre Discriminación en México
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (2013) Primera Encuesta sobre la Discriminación en la Ciudad de México.
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (2017) Segunda Encuesta sobre la Discriminación en la Ciudad de México.
- Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos (2017). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 15-09-2017
- Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008) Programa de Derechos Humanos en el Distrito Federal
- Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2009) Programa de Derechos Humanos en el Distrito Federal
- Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (2016) Programa de Derechos Humanos en la Ciudad de México
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos Weis, Yaaj y Fundación Heinrich Böll (2017) Resultados de la encuesta nacional sobre discriminación y juventudes LGBTI
- Cowan, G. (1994) *Complexity: Metaphors, Models and Reality*. Santa Fe, Nuevo México, Instituto de Santa Fe.
- Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Tomo 1. Marco contextual y Capitulo 30, población LGBTTTI 2016, Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México.
- Dussel, E. (2001) *Hacia una filosofía política crítica*, España, Desclée de Brouwer.
- Ferrajoli, F. (2010) *El principio de igualdad y la diferencia de género*, en Juan A. Cruz Parceroy Rodolfo Vázquez (coords.), *Debates constitucionales sobre Derechos Humanos de las mujeres*, Fontamara-SCJN, México. pp. 13-14.
- Ferrajoli, L. (2006) *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p. 33

- Freeman L. (1979) *Centrality in social networks conceptual clarification*. Soc Networks. 1(3): 215-239.
- Gobierno de la Ciudad de México (2017) Constitución de la Ciudad de México
- González R. y Castañeda M. (2011) La evolución histórica de los Derechos Humanos en México. Comisión Nacional de Derechos Humanos en México. Extraído desde: http://www.cdmorelos.org.mx/biblioteca/DH_84.pdf
- Ford, D. y Hakan H. (2002) *How should companies interaction business networks?* Journal of Business Research, vol. 55, núm. 2, pp. 133-139.
- Gómez, L. E. (2010) *Un espacio para la investigación documental*. Revista Vanguardia Psicológica, Año 1 Volumen 1 Numero 2, Septiembre – diciembre de 2010, Colombia, pp. 226- 234
- Gray, B. (1985) *Conditions facilitating inter-organizational collaboration*, Human Relations, vol. 38, núm. 10, pp. 911-936.
- Galaso, Goinheix y Rodriguez (2017) *Redes inter-organizacionales para la implementación de políticas sociales: un estudio aplicado a cuatro barrios en Uruguay*. Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales Vo. 28 #2 Pp. 1-30
- Harari F. (1969) *Graph Theory*. University of Michigan. Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Hogg, M. A. & Abrams, D. (2001) *Intergroup relations: An overview*. Citado en M. A. Hogg & D. Abrams (Eds.), *Intergroup relations: Key readings in social psychology* (pp. 1-14). Filadelfia: Psychology Press.
- Hofstede, G. (1991). *Cultures and organizations: Software of the mind*. Londres: Mc Graw-Hill.
- Johansen, J., Chee Yew Wong y Hans-Henrik Hvolby (2004) *Coordination: Literature review. From organization, economic and operations perspectives*. Documento de trabajo preparado por el Centro para la Producción Industrial, Dinamarca, Universidad de Aalborg.
- Jussim, L., Ashmore, R. D. & Wilder, D. (2001). *Introduction: Social identity and intergroup conflict*. En R. D. Ashmore, E. Jussim & D. Wilder (Eds.), *Social identity, intergroup conflict, and conflict reduction. Rutgers series on self and social identity* (pp. 3-14). Nueva York: Oxford University Press.
- Knoefel, P.; Larrue, C.; Varone, F. y Hinojosa M. (2007) *Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones*. Ciencia Política no. 3 enero-junio. ISSN 1909-230x/págs. 6-29
- Lejano, R. (2008) The phenomenon of Collective Action: Modeling Institutions as structures of Care. Public administration Review, vl. 40, núm. 6, 2008. Pp. 491-504
- Loeza, ¿?? (2015) Material didáctico para la evaluación de la transversalización del enfoque de igualdad y no discriminación en los programas sociales de la Ciudad de México. Consejo para prevenir y eliminar la discriminación en la Ciudad de México.
- Lehman, D. R., Chiu, C-Y. & Schaller, M. (2004). *Psychology and culture. Annual Review of Psychology*, 55, 689-714.

- Minsal, D. y Pérez, Y. Hacia una nueva cultura organizacional: la cultura del conocimiento. Revista Acimed 2007 no. 16 vol. 3
- Martínez Cabañas, Gustavo (1992) *La Administración estatal y municipal de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Morales, J. F. (2003). *El estudio de la exclusión social en la psicología social*. En J. F. Morales & C. Huici (Eds.), *Estudios de psicología social* (pp. 508-538). Madrid: UNED.
- Mulford, C. y Rogers D. (1982) *Definitions and models*, en David Rogers y David Whetten (eds.), *Interorganizational coordination: Theory, research, and implementation*, Iowa, Iowa State University Press
- Nava, A. (2012) *Fundamentos para la determinación de políticas públicas en Derechos Humanos*. Programa de capacitación y formación profesional en Derechos Humanos. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
- Navarro A. (2012) *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del programa Hábitat*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados / LXII Legislatura
- Olavarría, M. (2007) *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Instituto de asuntos públicos, departamento de gobierno y gestión pública. Universidad de Chile. Pp. 6-15
- Organización de las Naciones Unidas (1948) Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Organización de las Naciones Unidas (2007) Principios de Yogyakarta. Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.
- Papacchini, A. (1965) *Filosofía y Derechos Humanos*, fueron creados y ratificados en el año de 1945 pág. 44; de forma similar, Nino, Carlos S. *Ética y Derechos Humanos*, pág. 40. El concepto "bienes primarios" procede de John Rawls.
- Peters, G. (1998) *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Research paper No. 21. Canadá
- Piza, E. (1984) *Propuesta de modificación a la constitución política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Gobierno de Costa Rica
- Provan, K. G. y Kenis P. (2009) *Towards an exogenous theory of public network performance*. *Public Administration*, 87(3), pp. 440-456.
- Provan, K. G. y Kenis P. (2008) Modes of Network Governance: Structures, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 2, pp.229–257. Scharpf 1997
- Ramos I. *Análisis de redes sociales: una herramienta efectiva para evaluar coaliciones comunitarias*. Revista de Salud Pública, vol. 17, núm. 3, junio, 2015, pp. 323-336.
- Rabossi, E. (1990) *Derechos Humanos: el principio de Igualdad y No Discriminación*. Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Núm. 7 septiembre-diciembre. Rosario, Argentina.

- Rodríguez J. (2011) *Iguales y diferentes: la discriminación y los retos de la democracia incluyente*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011. Pp. 13-22.
- Schermerhorn, J. (1975) *Determinants of interorganizational cooperation*, *Academy of Management Journal*, núm. 18, pp. 846-856.
- Scriven, M. (1967) *The methodology of evaluation*, en Tyler *et al.*, *Perspective of curriculum evaluation*, Chicago, Rand McNally.
- Secretaría de Gobernación (2014) *Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018*
- Sorensen, E. y Torfing J. (2005) *The Democratic Anchorage of Governance Networks*. *Scandinavian Political Studies*, vol. 28, núm. 3. Pp. 195-218
- Serrano, S. y Vázquez D. (2013) *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México
- Smith, E. R. & Mackie, D. M. (2000) *Social Psychology* (2a. ed.). Filadelfia: Taylor & Francis. no has puesto lugar:, homogeiniza
- Stangor, C. (2000) *Overview*. En C. Stangor (Ed.), *Stereotypes and prejudice* (pp. 1-16). Ann Arbor, MI: Edwards Brothers.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel: Barcelona.
- Tamayo, M. (1997) *El Análisis de las Políticas Públicas*; En Bañón, R. y Carrillo E. (1997) *La Nueva Administración Pública*. Editorial Alianza, S. A., Madrid. España pp. 380-381
- Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Inspira Cambio A.C., Programa Compañeros A.C. y Reacciona México RMX (2015) *Diagnóstico situacional de personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, travestis, transexuales intersexuales y queers (LGBTTTIQ)*. Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México. Pp. 3-12 Consultado en <http://www.xoc.uam.mx/oferta-educativa/divisiones/cbs/ciencias/materiales/11.pdf>
- Valente y Foreman (1998) *Integration and radiality: Measuring the extent of an individual's connectedness and reachability in a network*. *Social Networks* Volume 20, Issue 1, January 1998, Pages 89-105
- Wang J. y Liu H. *Encyclopedia on Chinese Human Rights*, edition 1998 by Chinese Encyclopedia Publisher, P.434.



Anexo



Buenas tardes, estoy realizando una investigación titulada *análisis de la coordinación interinstitucional y la implementación del programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México capítulo 30, población LGBTTTI*, la cual busca conocer de las relaciones entre actores gubernamentales y de la sociedad civil para la implementación del programa de dicho programa, esta investigación se realiza en el marco de la maestría en políticas públicas de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y el programa de becarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La encuesta se divide en dos partes, la primera parte indagará sobre las acciones concretas que se han desarrollado para cumplir el objetivo principal que es promover, garantizar, proteger y respetar los Derechos Humanos de la población LGBTTTI, por cada línea de acción del programa. La segunda sección está destinada a conocer la forma en la que interactúan, cooperan, colaboran y se coordinan las instancias de gobierno entre ellas y con diferentes actores no gubernamentales. Este cuestionario está diseñado para llenado por persona entrevistadora, por lo tanto, no es auto aplicable.

La información que usted nos proporcione no compromete de ninguna forma su empleo, si usted así lo desea se guardará el anonimato de su nombre, ya que los datos recabados sólo nos interesan para fines académicos y poder realizar análisis estadísticos, de contenido y emitir recomendaciones con el fin de facilitarle a las instancias en su conjunto la implementación de las acciones que le permitan al programa cumplir con su objetivo general.

DATOS GENERALES

Nombre de la institución: _____

Nombre de la persona entrevistada: _____

Cargo: _____ Departamento: _____

Instrucciones sección 1: Esta primera parte de la entrevista consiste en hacerle cinco preguntas abiertas, por favor trate de responderlas lo más ampliamente posible.

1. Desde su punto de vista ¿Qué factores dificultan la implementación de los acuerdos en el marco del PDHCDX para la población LGBTTTI?

2. ¿Qué objetivos en conjunto se han alcanzado desde la formulación del programa en 2016?

3. ¿Considera que las acciones que se están implementando o buscan implementarse en un futuro cercano, realmente ayudan a solucionar el problema de la discriminación hacia la población LGBTTTI en la CdMx?

4. Comparte las observaciones de los otros miembros de los Espacios de Participación del programa con las personas que colaboran en su institución ¿De qué forma?

Instrucciones sección 2. En la siguiente sección le pediré que haga un ejercicio de memoria sobre el cumplimiento de varias acciones que se deben de estar desarrollando en el marco de la implementación del objetivo general del capítulo 30, población LGBTTTI.

Respetar

1. ¿Del 1 al 5 qué tanto cree que el personal de esta dependencia conoce sobre el tema de igualdad y no discriminación? _____
2. ¿El personal de esta dependencia está capacitados en el tema de igualdad y no discriminación para la igualdad y no discriminación hacia la población LGTTTI? (Si) (No)
(Si contestan que no, pasar a la pregunta 4).
3. Considerando el número personal en su institución ¿Qué porcentaje aproximado está capacitado?

4. ¿Considera que su institución brinda atención libre de discriminación para la población LGBTTTI? (Si) (No) ¿Por qué?

5. ¿Su institución **implementa** campañas de promoción para la igualdad y la no discriminación hacia la comunidad LGBTTTI para la población en general? (Si) (No) ¿Cuáles? ¿Cómo se implementan?

6. Que usted recuerdo ¿Su institución o el personal de esta dependencia tiene o ha tenido quejas sobre sobre discriminación hacia la población LGBTTTI?

Proteger

- ¿Su institución ha construido protocolos para prevenir y eliminar la discriminación de las personas de integrantes de la población LGBTTTI dentro de su institución? (Si) (No) ¿Cuántos? _____
- Puede platicarme detalladamente sobre el contenido del (los) protocolo (s)

3. ¿A qué comunidades de la población LGBTTTI están dirigidos en el diseño de los protocolos?

Protocolo 1		Protocolo 2		Protocolo 3		Protocolo 4	
Lesbianas		Lesbianas		Lesbianas		Lesbianas	
Gays		Gays		Gays		Gays	
Bisexuales		Bisexuales		Bisexuales		Bisexuales	
Travestís		Travestís		Travestís		Travestís	
Transgénero		Transgénero		Transgénero		Transgénero	
Transexuales		Transexuales		Transexuales		Transexuales	
Intersexuales		Intersexuales		Intersexuales		Intersexuales	
Otros		Otros		Otros		Otros	

- ¿Estos protocolos se implementan en su institución? (Si) (No)
(Si la respuesta es no, pasar a la pregunta 6).
- Del 1 al 5 ¿Qué tanto considera que el personal de esta dependencia esta apropiado del conocimiento de los mismos? ____
- ¿Su institución ha generado mecanismos de atención para las personas de la población LGBTTTI que han sufrido discriminación fuera o dentro de su institución? (Si) (No)
- En caso de contestar que si ¿Dentro o fuera de su institución? (Dentro) (Fuera) (Ambas)

8. ¿Para garantizar qué derecho(s)? _____
9. ¿Puede platicarme sobre la naturaleza del/los protocolo/s? ¿Cómo opera el personal cuando interviene (cuál es el proceso operativo del personal)?

Garantizar

1. Del 1 al 5 ¿Qué tanto considera que el personal de esta dependencia conoce la legislación en materia de igualdad y no discriminación para la población LGBTTTI? _____
2. Del 1 al 5 ¿Qué tanto su institución ha considerado las leyes en contra de la discriminación a la población LGBTTTI para integrarlos a los procesos administrativos? _____
3. ¿Puede contarme qué medidas administrativas han tomado para prevenir y eliminar la discriminación de la población LGBTTTI en su institución?

4. ¿Dentro del presupuesto de su institución existe un apartado etiquetado para garantizar derechos a la población LGBTTTI? (Si) (No)
5. ¿Cómo se gasta ese presupuesto?

Promover

1. ¿Actualmente su institución está **diseñando** acciones para informar a la población en general sobre derechos para la población LGBTTTI? (Si) (No) ¿Con qué acciones?
2. ¿Su institución fomenta el desarrollo de valores y actitudes vinculados con el principio de igualdad y no discriminación para la población LGBTTTI con el personal de esta dependencia? (Si) (No)
3. ¿Podría describirme lo más detalladamente qué derecho se garantiza con esta acción, ¿Cuáles son los objetivos y los contenidos previstos en la misma?

Instrucciones sección 3. Primeramente, le pediré que nombre a todas las organizaciones de la sociedad civil o no gubernamentales con las cuales usted considera que se coordina para implementar los objetivos del PDHCDMX que a su institución le corresponde cumplir.

Apartado 2. Interacción

1. ¿Su institución coincido con___ en las mesas de dialogo en los Espacios de Participación?
2. ¿Su institución ha compartido con ___ información sobre reglas, procedimientos o conocimiento sobre el tema de DDHH para la implementación del programa?

Apartado 3. Cooperación

1. ¿Considera que puede dialogar con _____ para cooperar en acciones conjuntas para la implementación del programa?
2. ¿Evitaría tener una relación con ___ porque la respuesta institucional es impredecible?

3. 1. Confianza

3. ¿Considera que puede poner en manos de _____ información muy valiosa para su institución a fin implementar las acciones del programa?
4. ¿Está seguro de que puede contar con _____ para resolver necesidades de la implementación del programa, aunque no asistan a los Espacios de Participación?

Apartado 3. Colaboración

1. ¿Está seguro de que puede contar con _____ para resolver necesidades de la implementación del programa, aunque no asistan a los Espacios de Participación?
2. ¿Ha discutido de discutido de manera conjunta sobre las estrategias de implementación del programa con_?

Apartado 4. Coordinación

1. ¿Se ha reunido con ___ para diseñar acciones afirmativas a favor de la población LGBTTTI?
2. ¿Ha logrado llegar acuerdos con ___ para que capaciten a su personal en materia de igualdad y no discriminación para la población LGBTTTI?

Lista de actores

Asamblea Legislativa del Distrito Federal	ALDF
Centro Comunitario de Atención a la Diversidad Sexual	Cen. Com. Div. Sex.
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	CEJUR
Deleg. Venustiano Carranza	Del. VC
Alcaldía Iztapalapa	Del. Iztl
Alcaldía Miguel Hidalgo	Del. MH
Alcaldía Tlalpan	Del. Tlal
Dirección General de Igualdad y Diversidad Social	DGIDS
Dirección General de Información en Salud	DGIS
Instituto de las mujeres de la Ciudad de México	INMUJERES
Instituto de vivienda de la Ciudad de México	INVI
Junta local de conciliación y arbitraje de la Ciudad de México	JLCA
Musas de metal, mujeres gay	Musas Gay
Oficialía mayor del gobierno de la Ciudad de México	OM
Opción BI	Opción Bi
PDHCDMX	PDHCDMX
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	PGJ
Prodiana A.C	Prodiana
Red de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (Dirección General de Igualdad y Diversidad Social)	UNAVI LGBTITI
Secretaría de Cultura de la Ciudad de México	Cultura
Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México	SEDU
Secretaría de Finanzas del Distrito Federal	SEFIN
Secretaría de Salud del Distrito Federal	SEDESA
Secretaría de seguridad pública de la Ciudad de México	SSPCDMX
Secretaría de Trabajo y Fomento al empleo de la Ciudad de México	STyFE
Sistema de Radio y Televisión del Gobierno de la CDMX	Capital21
Tribunal de lo contencioso administrativo de la Ciudad de México ahora Tribunal Justicia Administrativa	TCADF, TJA
Tribunal electoral del Distrito Federal	TECDMX
Tribunal superior de justicia de la Ciudad de México	TSJCDMX
Unidad de Atención a la Violencia Cuauhtémoc	Uni. Aten. Vio. Cuau